

Ruimte voor vernieuwing in het Rotterdams onderwijs

Een onderzoek naar de invloed van gemeentelijke sturing op de relatie tussen de gemeente en het scholenveld

Rotterdam heeft adaptief onderwijs nodig; onderwijs dat zichzelf blijft verbeteren en vernieuwen. Alleen zulk onderwijs draagt bij aan het innovatief vermogen van de samenleving.

(Masterplan Onderwijs, 2017)



Titelpagina

Titel:	Ruimte voor vernieuwing in het Rotterdams onderwijs
Ondertitel:	Een onderzoek naar de invloed van gemeentelijke sturing op de relatie tussen de gemeente en het scholenveld
Student:	R.A.A. Pittens
Studentnummer:	487375
Opleiding:	Master Bestuurskunde
Specialisatie:	Beleid en Politiek
Onderwijsinstelling:	Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit:	Faculteit der Sociale Wetenschappen
Eerste lezer:	Mevr. dr. A. Molenveld
Tweede lezer:	Dhr. prof. dr. M.W. van Buuren
Onderzoeksorganisatie:	Gemeente Rotterdam
Organisatiecluster- en afdeling:	Maatschappelijke ontwikkeling, onderwijs
Organisatiebegeleider:	Dhr. R.J.S. den Hollander
Studiejaar:	2017-2018
Datum:	25-08-2018



Managementsamenvatting

Afdeling Onderwijs van gemeente Rotterdam heeft in 2017 een Masterplan ontwikkeld. Daarin staan de ontwikkelingen en uitdagingen beschreven waar het onderwijs in Rotterdam de komende jaren mee te maken krijgt. Het Masterplan Onderwijs bevat tien zogenoemde bouwstenen die richting geven aan hoe Rotterdam op lange termijn vorm te geven als onderwijsstad en de uitdagingen in de stad het hoofd te bieden. De directe aanleiding voor dit onderzoek vat zich samen in de tiende bouwsteen van het Masterplan: het creëren van ruimte voor vernieuwing. De beschreven trends en ontwikkelingen vragen om vernieuwing en adaptief vermogen van het onderwijs.

Gemeente Rotterdam wil inzicht krijgen in de manier waarop zij haar **sturing** in moet richten om deze ruimte voor vernieuwing zoveel mogelijk te kunnen bieden voor het onderwijs. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt: *Op welke manier geeft de gemeente Rotterdam haar huidige sturing vorm, wat moet daar aan veranderen en welke procesinnovatie is nodig om tot de gewenste sturingsvorm te komen?* Er wordt verondersteld dat sturing invloed heeft op het **proces** van samenwerken tussen de gemeente en het scholenveld. Een andere sturing betekent een ander proces, wat beter in zou kunnen spelen op de beschreven trends en ontwikkelingen. Daarom moet worden toegebogen naar een nieuwe sturingsvorm voor gemeente Rotterdam. Er worden vier sturingsvormen onderscheiden: Public Administration (PA), New Public Management (NPM), Network Governance (NG) en Societal Resilience (SR). De eerste twee zijn mono-centrisch en de laatste twee zijn polycentrisch. Het proces waar de sturing invloed op heeft kan worden gedefinieerd in vier fasen, namelijk de planvormingsfase, de besluitvormingsfase, de uitvoeringsfase en de monitorings/evaluatiefase.

De eerste deelvraag geeft antwoord op de vraag waarom een andere sturingsvorm nodig is. Het scholenveld voelt te weinig ruimte voor flexibiliteit en autonomie in haar werk en een andere sturingsvorm moet daarvoor als oplossing dienen. Daardoor kan ook worden bijgedragen aan de aanpak van maatschappelijke problemen in de stad. Een ander proces van samenwerking tussen de gemeente en het scholenveld moet daarbij helpen en om dat te bereiken is een andere sturingsvorm nodig. Zowel de gemeente als het scholenveld percipieert de **huidige sturing**, die aan bod kwam in de tweede deelvraag, als monocentrisch: gebaseerd op regels, controle en verantwoording. Respondenten zouden graag een verandering zien van een monocentrische naar een polycentrische sturing waarbij verbinding en het gezamenlijk optrekken met andere partijen centraal staat. Dit wordt als antwoord op de derde deelvraag ook ervaren als de **gewenste sturing**. De gemeente en het scholenveld komen in grote lijnen overeen met hun gedachten over de gewenste sturing en het proces wat daaruit moet voortvloeien. De planvormingsfase blijft vrijwel hetzelfde omdat beide partijen hierover tevreden waren en het scholenveld genoeg mogelijkheden ziet om te participeren bij de planvorming. In de besluitvormingsfase mag de regie bij de gemeente blijven, maar zou het scholenveld meer inspraak willen of in elk geval vaker geraadpleegd willen worden voordat besluiten worden genomen. De grootste verandering op het gebied van samenwerking zouden beide partijen willen zien in de uitvoerings- en monitoringsfase. In deze fasen moet veel meer gezamenlijk worden opgetrokken door de gemeente en het scholenveld. Er moet sprake zijn van ruimte om **gezamenlijk** te leren, in de uitvoeringsfase en achteraf. In dit deel van het onderzoek komt de onafhankelijke variabele, sturing, aan bod en wordt bekeken de invloed van deze sturing is op het proces.

Daarna komt de afhankelijke variabele, het proces, aan bod. Er is gekeken naar elementen op omgevings- en organisatieniveau die invloed hebben op de aanpassing van de sturing. De invloed van de elementen op omgevings- en organisatieniveau wordt het **aanpassingsvermogen** genoemd. Elk element kan het gemak waarmee een procesinnovatie al dan niet teweeg wordt gebracht stimuleren of belemmeren.

De elementen op **omgevingsniveau** zijn in dit onderzoek aangemerkt als onveranderbaar omdat de gemeente met haar sturing geen invloed heeft op de context waarin zij opereert. Het omgevingsniveau is wel meegenomen in het onderzoek omdat de context juist van invloed kan zijn op een verandering in sturing. Tegen de verwachting in bleek uit de analyse dat het omgevingsniveau relatief weinig invloed heeft op de procesinnovatie. Het eerste element, (1) de invloed van buitenaf, heeft geen invloed op procesinnovatie. Het tweede element, (2) participeren in netwerken, werkt wel als een lichte stimulans en het derde element (3), de invloed van de organisatie, is juist een belemmering voor procesinnovatie.

Op **organisatieniveau** zijn er van de zeven elementen in totaal vijf een belemmering voor de procesinnovatie. Dit zijn (1) de verdeling van middelen, (2) leiderschap, (3) ruimte om te leren, (4) conflicten en conflicthantering en (5) de mate van risico's nemen of beperken. De overige twee elementen, (6) de organisatiestructuur en (7)

beloningen, zijn neutraal en aangemerkt als elementen waarover geen uitspraak gedaan kon worden. De vijf elementen werken negatief door in de verandering naar een nieuw proces in zowel de besluitvormings-, uitvoerings-, als monitoringsfase.

De procesinnovatie die nodig is lijkt belemmerd te worden door elementen die te maken hebben met een bepaalde mindset. Het gaat om de elementen ruimte om te leren, conflicten en conflicthantering en het nemen of beperken van risico's. Op sommige vlakken verschilt de perceptie op de huidige sturing van de sturing zoals hij in werkelijkheid is. Door het scholenveld wordt een controle mechanisme gevoeld, terwijl de gemeente Rotterdam en haar ambtenaren juist al zoeken de verbinding met nieuwe partijen in het netwerk. Dit verschil in perceptie heeft onder andere te maken met een communicatie- en informatiekloof over beleid, de problemen die er spelen en de gang van zaken, die uitvloeien in een gebrek aan gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid voor deze zaken. Een belangrijke opgave is daarom niet om de sturing aan te passen, maar om de perceptie van de buitenwereld en soms zelfs ook van ambtenaren zelf op de huidige sturing te veranderen. Om die mindset onderdeel te laten worden in de relatie tussen de gemeente en het scholenveld zijn een aantal aanbevelingen gegeven. De aanbevelingen gaan enerzijds over het blijven ontwikkelen van bestaande en nieuwe netwerken en anderzijds over een andere invulling van de functie van schoolcontactpersonen omdat zij de schakel vormen tussen het onderwijs en het scholenveld. Er zijn in totaal vijf aanbevelingen gegeven.

1. Blijf bouwen aan bestaande netwerken, maar introduceer externe leider die kan bemiddelen en ook inhoudelijk kan ondersteunen
2. Zorg voor nieuwe ontmoetingen 'zonder doel', dat wil zeggen dat er de ontmoeting niet als doel heeft om een afspraken te maken maar om te werken aan vertrouwen en kennis te delen.
3. Communiceer als gemeente direct naar de scholen toe via de schoolcontactpersonen. Dit moet gedaan worden om meer om de schoolbesturen heen te werken omdat zij op het moment een doorgeefluik zijn voor informatie en op die manier informatie vertroebelt wordt.
4. Geef schoolcontactpersonen de begeleiding en training die zij nodig hebben om op te treden als boundary spanner.
5. Haal de administratieve last van het subsidieproces weg bij de schoolcontactpersonen zodat zij zich meer kunnen focussen op hun nieuwe rol

Inhoudopgave

Managementsamenvatting	3
Inhoudopgave	5
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Probleemstelling	7
1.3 Relevantie	8
1.4 Leeswijzer	9
2 Theoretisch kader	10
2.1 Overheidssturing op het onderwijs	10
2.2 Sturing	11
2.3 Naar een nieuwe manier van sturen	15
2.4 Conceptueel model	22
2.5 Verwachting	23
3 Methodologische verantwoording	25
3.1 Onderzoeksaanpak	25
3.2 Operationalisering	26
3.3 Betrouwbaarheid en validiteit	28
4 Resultaten: de huidige en gewenste sturingsvorm	30
4.1 het Rotterdamse onderwijsbeleid	30
4.2 Best practices	31
4.3 Waarom een andere sturingsvorm?	32
4.4 Huidige sturing	33
4.5 Gewenste sturing	36
4.6 Tussenstand	38
5 Resultaten: het aanpassingsvermogen	40
5.1 De invloed van de omgeving	40
5.2 De invloed van de organisatie	42
5.3 Tussenstand	47
6 Conclusie en aanbevelingen	49
6.1 Conclusie	49
6.2 Aanbevelingen	52
7 Reflectie	55
Referentielijst	57
Bijlage 1	61
Bijlage 2	63

1 Inleiding

De in het Masterplan geschetste trends en ontwikkelingen maken duidelijk dat de toekomst zich maar beperkt laat voorspellen, maar dat we zeker weten dat de veranderingen snel en steeds sneller gaan. Van het onderwijs vraagt dit flexibiliteit en innovatief vermogen om hier blijvend goed op in te kunnen spelen. We faciliteren dit door innovatie in het onderwijs te ondersteunen en ruimte te bieden voor vernieuwing. We steunen initiatieven die bestaande en toekomstige uitdagingen in het onderwijs aangaan. We scheppen zoveel mogelijk ruimte voor de lerende professional en innovatief onderwijs met betrekking tot (vak)inhoud, didactiek, onderwijsomgeving en de inzet van technologie. We maken daarbij graag gebruik van de kracht van de stad.

(10^e bouwsteen uit Masterplan Onderwijs, Bouwen aan de Toekomst)

In 2017 heeft gemeente Rotterdam op verzoek van de gemeenteraad een toekomstvisie voor het Rotterdamse onderwijs ontwikkeld. Deze toekomstvisie, beter bekend als het Masterplan Onderwijs, beschrijft drie trends waar de stad de komende jaren mee te maken krijgt. Afdeling Onderwijs van de gemeente Rotterdam krijgt een duidelijke opdracht: inspelen op deze ontwikkelingen om de uitdagingen in de stad het hoofd te bieden en gelijktijdig Rotterdams onderwijs toekomstbestendig maken. De eerste trend is demografisch. Het inwonersaantal van de stad zal stijgen door een groei van het aantal geboorten en een groei van het aantal migranten (Masterplan, 2017). Ook komen er steeds meer internationale studenten naar Rotterdam (Masterplan, 2017). Deze ontwikkelingen betekenen voor het onderwijs een stijging van het leerlingenaantal. Dat zorgt voor uitdagingen in zowel het creëren van voldoende en passend onderwijsaanbod als het blijven leveren van goede onderwijskwaliteit. Ten tweede is er een economische trend, deze is over de hele wereld zichtbaar. De snelle digitalisering en technologische ontwikkelingen vragen om opleidingen die de jeugd opleidt voor banen van de toekomst (Masterplan, 2017). Het onderwijs in Rotterdam moet hier op aansluiten. Volgens de *Roadmap Next Economy*, geschreven door Metropoolregio Rotterdam Den Haag (2016), staat Rotterdam voor één van de grootste uitdagingen in haar bestaan. Als de stad in de toekomst een goede positie wil behouden, zal zij moeten inzetten op een aantal transities. Bij veel van de genoemde transities, zoals het inzetten op een digitale economie of het bouwen van een inclusieve samenleving, is een aanzienlijke rol voor het onderwijs weggelegd (Masterplan, 2017). Het onderwijs bepaalt namelijk voor een groot deel de arbeidsmarkt van de toekomst, maar is ook van invloed op de kwaliteit van het vestigingsklimaat van een stad. De laatste trend is de groeiende sociale ongelijkheid in Rotterdam. Volgens een rapport van Unesco uit 2015 is de diversiteit van de inwoners in een stad terug te zien in het onderwijs en zijn er steeds grotere maatschappelijke verschillen. De Inspectie van het Onderwijs bracht in 2016 een rapport uit dat aantoonde dat de kansongelijkheid in het onderwijs oploopt. Het CBS (2016) kwam vervolgens met een aantal indicatoren die de mate van onderwijsachterstand kunnen voorspellen. De indicatoren waren opleidingsniveau en herkomst van ouders, schulden, verblijfsduur van moeders in Nederland en het gemiddelde opleidingsniveau van moeders (CBS, 2016). Op basis van deze indicatoren heeft Rotterdam kans op ongelijkheid in het onderwijs (Masterplan, 2017).

1.1 Aanleiding

Door de geschetste veranderingen in de samenleving worstelen overheden steeds meer met hun rol in de samenleving. Dit is ook het geval op het gebied van onderwijs. In 2017 concludeerde de Onderwijsraad dat de rol van de gemeente op onderwijsgebied geactualiseerd moest worden. De huidige bestuurlijke inrichting tussen de gemeente en het scholenveld maakt het maken van verbindingen met elkaar complex. Dit terwijl gemeenten door decentralisaties in het sociaal domein wel steeds meer willen en moeten sturen op onderwijsbeleid (Onderwijsraad, 2017). Een goede samenwerking wordt daarom als noodzakelijk gezien. Gemeente Rotterdam probeert de samenwerking met het scholenveld en met andere partijen ook op te zoeken, omdat zij weet dat dit het onderwijs ten goede komt. Echter, door de invulling van het huidige onderwijssysteem en inrichting van het subsidieproces van gemeente Rotterdam lukt het niet altijd om deze samenwerking op de gewenste manier in te vullen. Het onderwijs wordt voor een groot deel gefinancierd vanuit het Rijk en maar voor een klein deel vanuit de gemeente. Scholen hebben, ondanks maatregelen van de gemeente, met betrekking tot de subsidieverlening nog steeds het gevoel dat er sprake is van een afrekencultuur waarbij cijfers en verantwoording centraal staan.

Het Masterplan Onderwijs van de gemeente Rotterdam bevat tien zogenoemde bouwstenen die richting geven aan hoe Rotterdam op lange termijn vorm te geven als onderwijsstad. De bouwstenen moeten het hoofd bieden aan de vraagstukken die ten grondslag liggen aan de geschetste trends. De directe aanleiding voor dit onderzoek vat zich samen in de tiende bouwsteen van het Masterplan: *ruimte voor vernieuwing*. De beschreven trends en ontwikkelingen vragen om vernieuwing en adaptief vermogen van het onderwijs. De gemeente wil inspelen op de veranderingen in de samenleving door innovatie in het onderwijs ondersteunen en ruimte te scheppen voor de lerende professional (Masterplan, 2017).

De gedachte is dat die ruimte voor vernieuwing zal ontstaan door de sturing van gemeente Rotterdam op het onderwijs anders in te richten. Het lijkt erop dat het verlenen van subsidies aan scholen in Rotterdam op het moment erg top-down gestuurd wordt. Het geld wordt besteed om resultaten te boeken en het doel van de gemeente is om aan het eind van het jaar betere cijfers te kunnen laten zien dat het jaar daarvoor. De ambities in het Masterplan maken het noodzakelijk om te onderzoeken of de samenwerking met het scholenveld ook op een andere manier ingericht kan worden, om op die manier recht te kunnen doen aan de lange termijn visie. Het zou betekenen dat projecten die het onderwijs meer vernieuwing brengen gezamenlijk worden aangepakt. De huidige samenwerkingsstructuur maakt het moeilijk om een samenwerkingsproces op een andere manier in te richten. In dit onderzoek wordt daarom de huidige en gewenste sturing onderzocht. De sturing heeft namelijk invloed op het proces van samenwerken en op de relatie die de gemeente onderhoudt met het scholenveld. Door de huidige en gewenste sturing te onderzoeken kan worden bekeken wat voor invloed de verschillende sturingen hebben op het proces en hoe er een aanpassing van dit proces zou kunnen plaatsvinden om op die manier meer ruimte voor vernieuwing te creëren in het Rotterdams onderwijs.

1.2 Probleemstelling

De vraag is of de huidige sturing van gemeente Rotterdam genoeg ruimte biedt om de veranderingen die beschreven worden in het Masterplan te kunnen blijven faciliteren. Welke procesrol zou de gemeente zichzelf moeten aanmeten? Op welke manier zou de gemeente beter kunnen samenwerken met het scholenveld? Zou een andere sturingsvorm leiden tot een betere relatie met het scholenveld en hoe ziet deze sturing er dan uit?

1.2.1. Doelstelling

Dit onderzoek gaat in op de huidige sturingsvorm van gemeente Rotterdam en onderzoekt een gewenste sturingsvorm, die een ander samenwerkingsproces en nieuwe relatie teweeg kan brengen tussen de gemeente en het scholenveld en daardoor recht kan doen aan de lange termijn visie van het Masterplan. De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Beschrijven van de wijze waarop gemeente Rotterdam haar huidige sturing vormgeeft in het Rotterdams onderwijs en verklaren wat misgaat in het huidige proces van samenwerking tussen de gemeente en het scholenveld en voorschrijven hoe door te komen tot de gewenste sturingsvorm dit proces kan worden aangepast.

1.2.2. Vraagstelling

Gemeente Rotterdam wil zicht krijgen op wat gedaan moet worden om als gemeente op een andere manier te gaan sturen, met de ambitie om meer ruimte voor vernieuwing, als geschetst in het Masterplan, te creëren. Het aanpassen van de sturingsvorm is hiervoor het juiste instrument omdat deze de relatie en interactie van de gemeente met het scholenveld bepaalt. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Op welke manier geeft de gemeente Rotterdam haar huidige sturing vorm, wat moet daar aan veranderen en welke procesinnovatie is nodig om tot de gewenste sturingsvorm te komen?

Uit deze hoofdvraag vloeit een aantal deelvragen voort. Een deel hiervan heeft betrekking op de huidige situatie. Het andere deel heeft betrekking op de gewenste situatie en de verandering die nodig is om daar te komen.

1. Waarom is een andere sturingsvorm nodig?
2. Wat is de perceptie op de huidige sturing op onderwijs van de gemeente Rotterdam?
3. Wat is de gewenste sturing op onderwijs van de gemeente Rotterdam?
4. Wat is de invloed van het aanpassingsvermogen (op omgevings- en organisatieniveau) op de procesinnovatie van de huidige naar de gewenste sturingsvorm?
5. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om tot de gewenste sturingsvorm te komen door het wegnemen van belemmerende elementen?

1.2.3. Opbouw van het onderzoek

In het Masterplan Onderwijs heeft de gemeente een ambitie gesteld: het creëren van ruimte voor vernieuwing. Die ambitie brengt met zich mee dat er moet worden gezocht naar een andere manier van sturen. In hoofdstuk 2 wordt uitgelegd dat het sturen op onderwijs lastig is in de praktijk, omdat gemeenten een beperkte rol hebben op het gebied van onderwijs. Deze aanpassing vereist een procesinnovatie: de verandering van de huidige sturingsvorm naar de gewenste sturingsvorm. In de eerste deelvraag wordt geanalyseerd waarom de huidige sturingsvorm niet aansluit bij de ambitie van gemeente Rotterdam. In de tweede en derde deelvraag wordt beschreven welke perceptie de gemeente en het scholenveld hebben op de huidige sturingsvorm en wat de gewenste sturingsvorm zou zijn. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de vier vormen van sturing die worden onderscheiden in hoofdstuk 2. Met de eerste drie deelvragen wordt daarmee de huidige en gewenste situatie in kaart gebracht. Daarna verplaatst de focus zich naar verandering. De vierde deelvraag gaat in op de vraag over hoe groot het aanpassingsvermogen (op context- en organisatieniveau) is om van de huidige naar de gewenste sturing te komen door middel van een zogenoemde procesinnovatie. Het aanpassingsvermogen bestaat uit elementen op omgevings- en organisatieniveau, welke ook in hoofdstuk 2 uiteengezet worden. Op basis van deze inzichten, welke duidelijk moeten maken waar de grootste belemmeringen zitten om tot de gewenste sturing te komen, kan de hoofdvraag worden beantwoord. Tot slot geeft het antwoord op de vijfde deelvraag aanbevelingen over hoe van de huidige tot de gewenste sturing te komen door de belemmeringen voor procesinnovatie weg te nemen.

1.3 Relevantie

Maatschappelijke relevantie

De snelle veranderingen in de samenleving vragen om flexibiliteit en innovatief vermogen van het onderwijs (Masterplan, 2017). Afdeling Onderwijs van gemeente Rotterdam wil verkennen op welke manier en vanuit welke sturing zij vernieuwing kan stimuleren in het Rotterdams onderwijs. De vraagstelling van dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat deze bijdraagt aan de kennis die gemeente Rotterdam nodig heeft om recht te doen aan de onderwijsopdracht voor de stad die is vastgelegd in het Masterplan.

In 2017 voerde de Onderwijsraad een onderzoek uit naar de relatie en de rolverdeling tussen het Rijk, schoolbesturen en gemeenten. De aanleiding van het onderzoek was de toenemende rol van gemeenten en onderwijsinstellingen bij de opvoeding en sociale ontwikkeling van kinderen (Onderwijsraad, 2017). De conclusie was dat de rol van de gemeente in het onderwijs geactualiseerd moet worden. Dit had drie redenen. Ten eerste heeft overheidssturing zich in de afgelopen jaren meer verplaatst naar gemeentelijk niveau. Veel gemeenten kiezen tegenwoordig voor een eigen onderwijsbeleidsprogramma (Onderwijsraad, 2017). De tweede reden is de groeiende behoefte aan samenwerking tussen onderwijs en gemeenten. Het scholenveld en de gemeente zijn afhankelijk van elkaar om succesvol beleid te voeren. De ruimte voor samenwerking en afstemming is in de huidige bestuurlijke inrichting onvoldoende geregeld (Onderwijsraad, 2017). De derde reden zijn de schaalverschillen tussen partijen in het onderwijs. Gemeenten en onderwijsinstellingen verschillen in grootte en bestuurskracht (Onderwijsraad, 2017). Deze drie redenen laten zien dat de verhouding tussen gemeenten en scholen complex is. De wettelijk geregelde bestuurlijke verhoudingen maken het samenwerken niet gemakkelijker. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt daarom in het inzicht geven in de sturingsmogelijkheden die gemeente Rotterdam heeft.

Wetenschappelijke relevantie

De Onderwijsraad (2017) concludeerde dat de rol van de overheid op het gebied van onderwijs aan vernieuwing toe is. In de praktijk zijn de meningen verdeeld over welke rol een overheid zou moeten hebben in het onderwijs. Artikel 23 lid 1 van de Grondwet stelt dat het onderwijs een voorwerp van aanhoudende zorg der regering is, maar in de Wet op primair onderwijs (Wpo) en Wet op middelbaar onderwijs (Wmo) is die wettelijke rol van de overheid beperkt. Het scholenveld ziet zichzelf graag als autonoom orgaan dat zelf beslissingen neemt, maar de overheid ziet het waarborgen van goed onderwijs als haar taak. Deze worsteling stuit op verschillende meningen in het wetenschappelijk debat. Op verzoek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen schreef Edith Hooge in 2014 een essay over onderwijsbestuur. Hooge ziet in het Nederlands onderwijsbestuur een overmaat aan regels en tegelijkertijd teveel vrijblijvendheid. Regels zorgen voor weinig tijd en ruimte om variatie en diversiteit te creëren en maken dat een onderwijsorganisatie risicomijdend wordt (Hooge, 2014). Scholen hebben in de afgelopen tientallen jaren veel autonomie gekregen. Tegelijkertijd zijn zij nog onvoldoende uitgerust deze autonomie waar te kunnen maken en is dit te vrijblijvend (Hooge, 2014). Dit onderzoek draagt bij aan meer inzicht in de rol die gemeente Rotterdam zou moeten hebben wanneer het gaat om vernieuwing in en van het onderwijs, rekening houdend met de genoemde discussie.

Dit onderzoek levert in twee opzichten een bijdrage aan de wetenschap. Ten eerste is de afgelopen decennia steeds meer aandacht gekomen voor innovatie in de publieke sector (de Vries, Bekkers & Tummers, 2015; OECD, 2016). Innovatie en haar kenmerken zijn tot op heden meer bestudeerd vanuit de private sector (Bugge & Bloch, 2016). Dit onderzoek levert een bijdrage aan de kennis over hoe vernieuwing te bewerkstelligen in de publieke sector. Het gaat daarbij om de vernieuwing of aanpassing van de sturingsvorm van gemeente Rotterdam. Hierbij wordt gekeken naar elementen op omgevings- en organisatieniveau. Dit onderzoek geeft een inzicht in de invloed van de omgeving en de organisatie zelf wanneer het gaat om vernieuwing in de publieke sector en in hoeverre zij deze stimuleren of belemmeren.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 leest u over de rol van de gemeentelijke overheid op het gebied van onderwijs en de vier sturingsvormen die een gemeente aan zou kunnen nemen. Tevens wordt in dit hoofdstuk het (samenwerkings)proces beschreven tussen de gemeente en het scholenveld waar een sturingsvorm invloed op heeft. Ook wordt ingegaan op de wijze om van de huidige sturing naar de nieuwe sturing te komen (procesinnovatie). Er worden elementen op omgevingsniveau en organisatieniveau uiteengezet die een procesinnovatie stimuleren of belemmeren. In hoofdstuk 3 leest u over de onderzoeksmethoden en betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de onderzoeksvariabelen waarmee wordt gewerkt en wordt duidelijk hoe de analyse is gedaan. In hoofdstuk 4 komt de onafhankelijke variabele uitgebreid aan bod. De eerste drie deelvragen worden beantwoord. Er wordt geanalyseerd wat de perceptie op de huidige sturing is en wat de gewenste sturing zou zijn en hoe deze verschillende sturingen het proces beïnvloeden. In hoofdstuk 5 wordt vervolgens de vierde deelvraag beantwoord en wordt een analyse gedaan van welke elementen op omgevings- en organisatieniveau de verandering van de huidige naar gewenste sturing belemmeren of bevorderen. Hoofdstuk 6 brengt de conclusie van het onderzoek. Tevens zullen aanbevelingen gedaan worden om de belemmeringen weg te nemen waardoor de gemeente de gewenste sturingsvorm kan hanteren. Hoofdstuk 7 sluit het rapport af door terug te kijken op de aanpak van het onderzoek en te reflecteren op de uitvoering en keuzes die zijn gemaakt.

2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de relevante begrippen binnen dit onderzoek. In paragraaf 2.1 zal worden ingegaan op de *sturing* van de (gemeentelijke) overheid op het onderwijs in Nederland. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 het begrip *sturing* belicht en de verschillende vormen van sturing die een overheid kan aannemen. In paragraaf 2.3 komt het begrip *proces* aan bod en wordt de verandering van de huidige naar de gewenste sturing belicht. Tevens wordt ingegaan op het *aanpassingsvermogen* van de procesinnovatie. Tot slot worden in paragraaf 2.4 en 2.5 het conceptueel model en de verwachting van het onderzoek behandeld.

2.1 Overheidssturing op het onderwijs

Aan het eind van de 18^e eeuw kreeg het eerste onderwijsbeleid vorm. Er lag een politieke opgave om een natie op te bouwen. Onderwijs werd daarvoor gezien als één van de instrumenten (van Wieringen, 1996). In de loop van de 19^e eeuw zette de overheid het onderwijs in als instrument om de emancipatie van bepaalde bevolkingsgroepen te stimuleren. Nog later, aan het einde van de 19^e eeuw en in het begin van de 20^e eeuw, werd onderwijs ingezet als instrument voor de economische opbouw van het land (van Wieringen, 1996). De sturende rol van de overheid was ook groot tijdens de wederopbouw van het land na de oorlog (Bekke, Hakvoort & de Heer, 1994). Deze voorbeelden tonen aan dat er door de geschiedenis heen sprake is geweest van verschillende vormen van sturing binnen het onderwijsbeleid in Nederland.

De verantwoordelijkheid van de overheid voor het onderwijs is in artikel 23, lid 1 van de grondwet tot uitdrukking gebracht: *“Het onderwijs is een voorwerp van aanhoudende zorg der regering.”* De invloed van gemeenten op het onderwijsbeleid is van oudsher omstreven (Bronneman, 2012). Dit hangt samen met het duale onderwijsbestel. Het Nederlandse onderwijssysteem kent een onderscheid tussen openbare en bijzondere scholen (Rijksoverheid, 2018). Bijzondere scholen geven les op basis van godsdienst, levensovertuiging of een visie op het onderwijs. Dit kan bijvoorbeeld rooms-katholiek, protestants-christelijk of islamitisch zijn. Een bijzondere school mag van leerling of leraar eisen dat zij deze godsdienst ook hebben. Een openbare school is toegankelijk voor iedere leerling en leraar en is niet gebaseerd op een bepaalde levensovertuiging. Het is een taak van de gemeente om te zorgen dat er voldoende openbaar onderwijs in de buurt is (Rijksoverheid, 2018). Dit staat in artikel 23, lid 4 van de Nederlandse Grondwet. De gemeenteraad is toezichthouder en moet zorgen dat voldoende openbaar onderwijs wordt gewaarborgd.

Gemeenten hebben een beperkte rol op het gebied van onderwijs. In het formele takenpakket zit alleen huisvesting en buitenschoolse aangelegenheden als leerlingenvervoer, vroegtijdig schoolverlaten en onderwijsachterstand. Tijdens de twee paarse kabinetten (1994-2002) kregen gemeenten meer invloed op het onderwijsbeleid omdat er geld vrij werd gemaakt voor het bestrijden van onderwijsachterstanden. Later werd die invloed weer teruggebracht naar de traditionele taken: het handhaven van de leerplicht en huisvesting van scholen (Bronneman, 2012). Veel gemeenten hebben het openbaar onderwijs op afstand gezet en haar taken en bevoegdheden, vooral bij het onderwijsachterstandenbeleid, werden teruggebracht. Daardoor bleven nog weinig mogelijkheden over om invloed op het onderwijs uit te oefenen. Dat leidt tot conflicten. Zeker toen de Inspectie van het Onderwijs duidelijk maakte dat een deel van de scholen zwak of zeer zwak is. Wethouders van grote gemeenten, zoals Amsterdam en Rotterdam, probeerden vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid verbeteringen aan te brengen in de kwaliteit van zeer zwakke scholen. Zij stuitten hier nogal eens op schoolbestuurders die zich, met een beroep op artikel 23 van de Grondwet, tegen die bemoeienis verzetten. Momenteel vervullen gemeenten voornamelijk een rol bij school overstijgende maatschappelijke opdrachten. Een belangrijk voorbeeld daarvan is de ontwikkeling van de brede school, die begin jaren negentig door Rotterdam en Groningen werd geïnitieerd. Hierbij bieden scholen kinderen allerlei buitenschoolse activiteiten aan, bijvoorbeeld op het gebied van sport en cultuur. Sinds 2007 hebben veel gemeenten ook een belangrijke regierol in het lokale onderwijs- en jeugdbeleid door de lokale educatieve beleidsagenda (LEA). Aan die agenda werden de afgelopen jaren steeds meer onderwerpen toegevoegd. De gemeente kan daar echter alleen succesvol blijven wanneer zij ook voldoende bevoegdheden, geld en overtuigingskracht heeft.

In het eerder genoemde onderzoek van de Onderwijsraad uit 2017 kwam naar voren dat de rol van gemeenten op onderwijsgebied geactualiseerd moet worden. In het rapport werden drie redenen genoemd die leidde tot die conclusie. Ten eerste hebben de decentralisaties in het sociaal domein gezorgd dat sturing op dat gebied meer bij gemeenten kwam te liggen. Veel gemeenten kiezen daarom voor een eigen onderwijsbeleidsprogramma (Onderwijsraad, 2017). De tweede reden is de behoefte aan meer samenwerking tussen onderwijs en gemeenten in het vormgeven van het onderwijsbeleid. Het scholenveld en de gemeente zijn

afhankelijk van elkaar om succesvol beleid te voeren. De ruimte voor samenwerking en afstemming is in de huidige bestuurlijke inrichting onvoldoende geregeld (Onderwijsraad, 2017). De derde reden zijn de schaalverschillen tussen partijen in het onderwijs. Gemeenten en onderwijsinstellingen verschillen in grootte en bestuurskracht, wat leidt tot moeizame samenwerking (Onderwijsraad, 2017). De drie redenen laten zien dat de verhouding tussen gemeenten en scholen complex is. De in de wet vastgelegde bestuurlijke verhoudingen maken het samenwerken niet gemakkelijk.

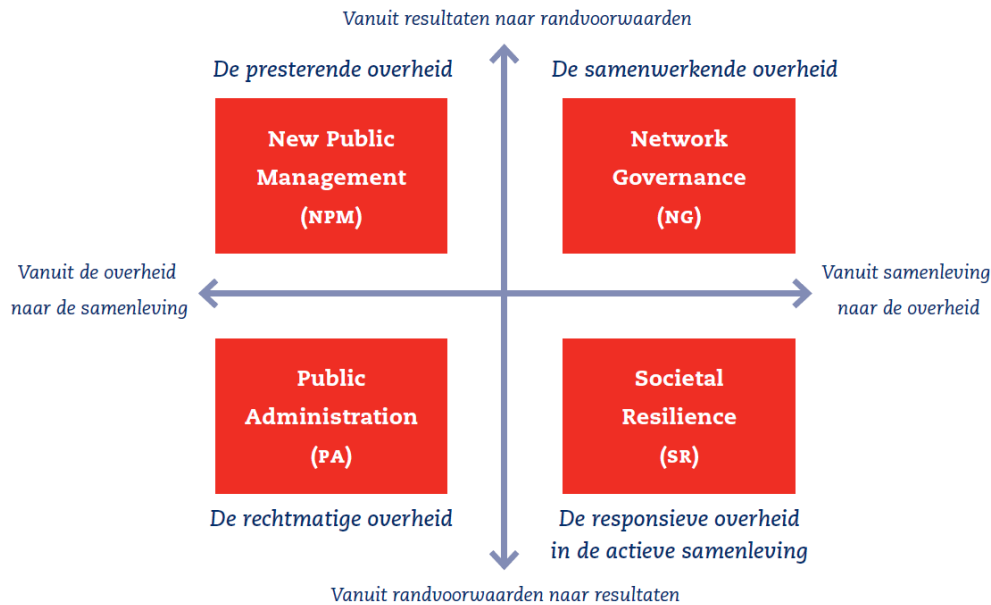
De rijksoverheid en ook gemeenten willen graag sturen op onderwijs, maar er blijkt vaak sprake van een moeizame relatie. Dit is een gevolg van het feit dat onderwijsorganisaties *loosely coupled systems* zijn (Weick, 1976). Weick (1976) omschrijft dit als organisaties met een hoge mate van autonomie ten opzichte van andere organisaties zoals de gemeente of andere scholen. Een voorbeeld: een schooldirecteur, een leerkracht en een conciërge zijn allemaal een belangrijk onderdeel van de schoolorganisatie. In die zin zijn ze gekoppeld aan elkaar. Tegelijkertijd hebben ze allen een eigen identiteit en eigen taken die zij individueel kunnen uitvoeren. Ze kunnen los van elkaar functioneren en hebben elkaar niet direct nodig voor het uitvoeren van hun werk. Dit staat tegenover een *tightly coupled system*, waar dit vaak wel het geval is. Daarbinnen zijn actoren afhankelijk van elkaar en kunnen niet zonder elkaar kunnen functioneren. Een voorbeeld van een tightly coupled system is de jeugdzorg waar kinderen worden doorgestuurd naar een andere instantie wanneer ze zijn uitbehandeld. De instanties hebben elk een eigen rol in de keten en elke instantie heeft een eigen bijdrage aan het welzijn van het kind. Afdeling Jeugd van gemeente Rotterdam functioneert meer in een tightly coupled system. Die theorie gaat niet op voor een schoolorganisatie en daarmee de manier waarop afdeling Onderwijs kan sturen. De school in haar geheel is loosely coupled met de omgeving. Wanneer een gemeente iets wil, betekent dat niet automatisch dat scholen hierin meegaan of daarop reageren. Dit is in tightly coupled systems vaak juist wel het geval. De sturing die een overheid kiest wanneer zij invloed wil hebben op een *loosely coupled system* is erg belangrijk. Binnen loosely coupled systems kunnen er connecties (coupling) ontstaan door middel van woorden, beloften, symbolen, leugens, vertrouwen en gesprekken. Heldere communicatie en een goed netwerk is van groot belang in een loosely coupled system (Weick, 1976).

2.2 Sturing

Door middel van het formuleren en uitvoeren van beleid probeert een overheid te sturen op bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen, en wel op een manier die aansluit bij de doelstellingen die deze overheid voor ogen heeft (Bekkers, 2012). In 't Veld (1989) definieert sturing als een *doelgerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context*. Deze definitie impliceert dat er een partij (binnen dit onderzoek de gemeente) is die probeert te beïnvloeden. Het sturend vermogen verwijst naar het vermogen van een actor om bepaalde hulpbronnen te mobiliseren en op grond daarvan instrumenten in te zetten om de ontwikkelingen in de gewenste richting te beïnvloeden (Bekkers, 1994). Er zijn dus een aantal manieren waarop sturing vorm kan krijgen. Hulpbronnen die de sturing vormgeven kunnen onder andere wettelijke taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, geld, informatie en expertise, maar ook de kwaliteit van de eigen organisatie zijn. Het sturende vermogen van een overheid is verankerd in de gekozen organisatiestructuur en instituties (Bekkers, 2012). De gemeentelijk overheid ziet haarzelf als (mede)stuurder van het onderwijs. Zij probeert haar beschikbare instrumenten (o.a. subsidie en beleid) in te zetten om haar eigen doelstellingen te bereiken en invloed uit te oefenen op de kwaliteit van het onderwijs.

Van der Steen, Scherpenisse en van Twist (2014) onderscheiden vier vormen van overheidssturing. Er zal in algemene zin worden ingegaan op de inhoud van elke sturingsvorm. Deze vormen worden in het onderzoek gebruikt als houvast om de huidige en gewenste sturing te bepalen. Het proces om daar te komen, komt in paragraaf 2.3 aan de orde. Er is gekozen om gebruik te maken van het kwadrant van Van der Steen et al. (2014) omdat deze is ontwikkeld om toe te passen op een overheidsorganisatie.

In elke sturingsvorm gaat het over de realisatie van doelen, al dan niet in interactie met de omgeving. In de verticale as gaat het over de focus op resultaat ten opzichte van de focus op voorwaarden, het proces en de middelen. Aan de bovenzijde staat het resultaat centraal. Als de resultaten zijn behaald is het goed, los van of dat in lijn is met de oorspronkelijke bedoeling (Van der Steen, et al. 2014). Aan de onderzijde komen de randvoorwaarden vóór de resultaten. De horizontale as illustreert de mate van betrokkenheid van de overheid en burgers. Aan de linkerkant neemt de overheid het voortouw en is de omgeving enkel ontvanger van het beleid. Aan de rechterkant komt het initiatief mede vanuit de samenleving en komt overheidsbeleid tot stand in samenwerking met haar omgeving. De overheid kan volgens dit kwadrant rechtmatig, presterend, samenwerkend of responsief zijn.



Figuur 1. Perspectieven op overheidssturing (Van der Steen, et al. 2014: p. 23)

Teisman (1992) maakt onderscheid tussen een monocentrische en polycentrische sturing. De sturingsvormen in de linkerzijde van de kwadrant, Public Administration en New Public Management, behoren tot een meer *monocentrische* sturing. Hierbij heeft de overheid het monopolie op de vormgeving van de samenleving en de aanpak van maatschappelijke vraagstukken (Teisman, 1992). Het sturende vermogen van de overheid wordt bepaald door het primaat van de politiek. In het geval van onderwijs gaat het om een gerichte beïnvloeding van het onderwijsproces en de bedrijfsvoering bij onderwijsinstellingen. De overheid geeft instructies, normstellingen en planvorming waardoor zij invloed tracht uit te oefenen op het verloop en de inhoud van processen. Door middel van monitoring, toezicht en handhaving wordt een vinger aan de pols gehouden (Bekkers, 2009).

De sturingsvormen in de rechterzijde van de kwadrant, Network Governance en Societal Resilience, lijken meer op een *polycentrische* sturing. Sturing vindt plaats vanuit verschillende sturende centra, waarvan de overheid er slechts één is (Teisman, 1992). Het gevolg is dat de sturing plaatsvindt in allerlei netwerken en ketens van relatief autonome maar tegelijkertijd wederzijds afhankelijke actoren (Bekkers, 2009). De ene actor heeft hulpbronnen zoals geld, kennis, bevoegdheden en relaties waar het de andere actor aan ontbreekt (Bekkers, 2009). Deze hulpbronnen worden ingezet om machtsposities te verzekeren, belangen te versterken en draagvlak te zoeken. Overleg, onderhandeling, coalitievorming en ruil zijn het gevolg. In de volgende paragrafen zullen de vier sturingsvormen aan bod komen.

2.2.1 Public Administration

De eerste sturingsvorm is Public Administration (PA), ook wel bekend als 'de bureaucratie'. In het gedachtegoed van PA staat een *mechanische opvatting* over het aansturen van een sector centraal; maatschappelijke problemen kunnen het beste worden aangepakt via de traditionele beleidscyclus: initiëren, maken, implementeren, uitvoeren, evalueren (Osborne, 2006). Dit perspectief bouwt voort op het concept geïntroduceerd door Max Weber (1948): *de bureaucratie*. Volgens Weber zijn bureaucratische organisaties en haar (1) hiërarchische structuur efficiënt, omdat (2) het werk wordt gedelegeerd naar afdelingen (3) met elk een eigen specialisatie, (4) er sprake is van officiële regels en procedures waar men zich streng aan houdt en mensen enkel (6) onpersoonlijke relaties met elkaar onderhouden. Tot slot worden bureaucratische organisaties gestuurd via (6) formele verslaggeving en besluitvorming. Van der Steen et al. (2014) noemen PA de *rechtmatige overheid*. De overheid is succesvol (ofwel rechtmatig) als voorwaarden en afspraken juridisch goed in elkaar zitten. Het naleven van de voorwaarden en regels binnen de cyclus is dan ook belangrijker dan het te behalen resultaat. De overheid is zelf de *initiatiefnemer* van het maken van beleid. Ambtenaren voeren hun werk goed uit wanneer zij zich in het beleidsproces *zorgvuldig, onpartijdig en integer* opstellen. De legitimiteit en rechtmatigheid van het overheidshandelen staat centraal (van der Steen, et al. 2014). De overheid bepaalt de regels en de burger wordt gezien als klant of cliënt (Van Buuren, 2017).

2.2.2 New Public Management

Vanaf de jaren 1970 verspreidde het idee van een New Public Management (NPM), het tweede type van overheidssturing. Hood (1991) omschrijft NPM als de introductie van private sector managementtechnieken in de publieke sector, wat zou leiden tot meer efficiëntie en effectiviteit. Van der Steen et al. (2014) spreken bij dit sturingsperspectief van een *presterende overheid*. De resultaten zijn belangrijker dan de randvoorwaarden. Het gaat niet om hoe men tot het resultaat komt, als men er maar komt. Het behalen van de afgesproken doelen en prestaties wordt gezien als maatstaf voor succes.

Hood (1991) geeft een zestal kenmerken van de NPM-gedachte:

- *Hands-on* management. Vanuit de top van de organisatie zijn managers benoemd die ruimte en vrijheid hebben om te besturen
- Accountability. Een betere verantwoording mogelijk maken door het vastleggen van targets, prestaties en indicatoren, het liefst in kwantitatieve termen
- Een grotere nadruk op het resultaat of de output in plaats van op de procedure
- Opbreken van organisatieonderdelen om meer *manageable* afdelingen en minder hiërarchie te creëren
- Meer competitie
- De introductie van private sector methoden zoals het werken met flexibele contracten, materiële beloningen en meer aandacht voor marketing

Door verschillende auteurs zijn kanttekeningen geplaatst bij NPM. Osborne (2006) ziet NPM als een mislukte theorie omdat het context-afhankelijk is. De verspreiding van NPM beperkte zich tot Anglo-Amerikaanse landen en Australië, terwijl PA overal dominant bleef (Osborne, 2006). Daarnaast ziet hij het als subonderdeel van PA (Osborne, 2006). Uit onderzoek van Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler (2006) bleek dat de ingevoerde NPM-elementen in de publieke sector voor een groot deel zijn teruggedraaid. Zij verklaren dit door de toegenomen beleidscomplexiteit.

2.2.3. Network Governance (NG)

Door de opkomst van grote maatschappelijke problemen werd het idee van een netwerksturing steeds populairder. Om deze grote problemen het hoofd te bieden is het vermogen nodig om in interactie met andere partners in het netwerk tot oplossingen te komen (Klijn & Koppenjan, 2012). Binnen de Network Governance (NG) staat het bereiken van resultaat nog steeds centraal, maar wel vanuit het idee dat het resultaat in samenwerking met de omgeving gerealiseerd moet worden. De netwerkbenadering gaat ervan uit dat actoren wederzijds afhankelijk zijn van elkaar en dat doelen niet bereikt kunnen worden zonder samenwerking (Klijn & Koppenjan, 2000). Een *netwerkende overheid* zet daarom andere organisaties in om de eigen doelen te behalen (Van der Steen, et al. 2014). Ansell & Gash (2008) gebruiken de term *collaborative governance* of ketensamenwerking. Zij definiëren dit als *'het samenbrengen van publieke en private stakeholders in een collectief forum waarbij de publieke organisatie de regie neemt in het aanjagen van consensus-georiënteerde besluitvorming.'* Bij ketensamenwerking is het belangrijk dat er ook stakeholders worden betrokken die *non-state* zijn. Deze stakeholders dienen niet als adviseur, maar participeren in het proces. Collaborative governance richt zich op het faciliteren van dialoog en organiseren van samenwerking (Ansell & Gash, 2008). Provan & Kenis (2008) noemen meerdere voordelen van het sturen door meerdere organisatie gezamenlijk. Zo leidt dit tot verbetering van leervermogen, worden bronnen efficiënter gebruikt, is er meer capaciteit om complexe problemen het hoofd te bieden, meer competitiviteit en een betere service voor de klant (Provan & Kenis, 2008).

Binnen een netwerksturing kan een overheid haar rol op vier manieren invullen (Klijn & Koppenjan, 2000). Ten eerste kan zij ervoor kiezen om niet te participeren in het netwerk. Ze probeert haar doelen over te brengen op andere actoren die wel deelnemen in het netwerk. Het risico dat overheidsbelangen niet worden meegenomen is hoog. Ten tweede kan een overheid besluiten om haar taken in samenwerking met andere publieke, semi-publieke en private actoren uit te voeren. Dit gebeurt door middel van dialoog. Deze rol is lastiger omdat publieke actoren vaak te maken hebben met hiërarchische organisatiestructuren waardoor een horizontale samenwerking tussen alle partijen complex is. Een derde rol is die van procesmanager: de overheid faciliteert het interactieproces tussen alle betrokkenen en zorgt voor oplossingen van bepaalde problemen. Ten slotte kan de overheid de rol van *network builder* aannemen. Dit kan een geschikte rol zijn voor de overheid, maar het bouwen van een netwerk gaat ook gepaard met strategische onderhandelingen waar de overheid zich niet in moet willen mengen. Het is van belang dat de overheid duidelijk is in welke rol zij op zich neemt, anders kan dit conflict en onbegrip veroorzaken onder de betrokkenen (Klijn & Koppenjan, 2000).

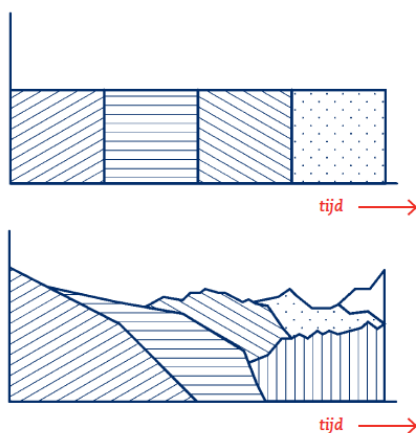
2.2.4 Societal Resilience (SR)

De laatste sturingsvorm kan worden vertaald naar *maatschappelijke veerkracht*. De afgelopen jaren is er in onze samenleving steeds vaker sprake van initiatieven die zonder bemoeienis van de overheid tot stand komen. Dit wordt ook wel het zelf organiserend vermogen van de samenleving genoemd (Nederhand, Bekkers & Voorberg, 2016). *De responsieve overheid* hoeft niet naar buiten te gaan om ideeën op te doen of plannen te verkopen. De beweging tot organiseren ontwikkelt zichzelf binnen de samenleving (Van der Steen, et al. 2014). Er zijn twee manieren om tot publieke waarde te komen. Vanuit de private sector kunnen sociale ondernemers bijvoorbeeld een business model maken wat een bijdrage levert aan de maatschappij. Vanuit de maatschappij kan er sprake zijn van actieve burgers die vanuit een maatschappelijke organisatie of vanuit eigen initiatief tot zelforganisatie komen (Van der Steen, et al. 2014). Bekkers (2007) omschrijft de responsieve overheid als 'de mate waarin de beoogde doelstellingen zijn gemaakt in overeenstemming met de oorspronkelijke wensen en voorkeuren van bijvoorbeeld burgers of bedrijven'. Partijen die de realisatie van publieke goederen of diensten zelf willen regelen krijgen ruimte (Van Buuren, 2017).

De sturing van de overheid richt zich daarbij op het resultaat. Het initiatief, de denkkraft en de besteding van geld wordt aan de externe partijen overgelaten. Het idee is 'overlaten, maar niet loslaten' (Van Buuren, 2017). Bij deze sturingsvorm past ook het opgave gestuurd werken. Dat houdt in dat er wordt gewerkt vanuit een bedoeling of opgave. Deze opgave heeft als doel om een gewenste situatie te bereiken waarin een maatschappelijk effect wordt bewerkstelligt (Pröpper, Litjens & Struik, 2012). Er wordt gewerkt vanuit de opdracht zelf. Wie betrokken is, welke taken uitgevoerd moeten worden en wie welke taak uitvoert wordt besloten op basis van de bedoeling van de opgave. Het idee is dat er door het van 'buiten naar binnen' werken meer maatschappelijk effect bereikt wordt (Pröpper, et al. 2012). In het geval van scholen wordt bekeken welke opgave er ligt voor een school, waarbij rekening wordt gehouden met de wijk, de leerlingenpopulatie, ouders en leerkrachten. Een punt van kritiek op deze sturingsvorm die Van der Steen et al. (2014) geven is dat het maar de vraag is hoe groot en veerkrachtig de draagkracht van de maatschappij in werkelijkheid is. Deze sturingsvorm is interessant voor dit onderzoek omdat deze gaat over de spanning tussen autonome scholen die zelf initiatief nemen en de gemeente die deze scholen wil ondersteunen.

2.2.5 Welke sturing?

De gekozen sturingsvorm is afhankelijk van de opgave waar een organisatie voorstaat (Van der Steen, et al. 2014). De ontwikkelingen in het Masterplan illustreren dat bekeken moet worden of de huidige sturingsvorm van gemeente Rotterdam nog past bij de nieuwe opgaven die zij heeft. De vier sturingsvormen worden gebruikt als kader om te bepalen wat de huidige en gewenste sturingsvorm is. Het zou ook kunnen dat dit een combinatie is van verschillende vormen. Het is voor een overheidsorganisatie cruciaal om het verschil tussen de perspectieven te begrijpen en hierin te kunnen schakelen. Overheden moeten deze *meervoudigheid* van het bestuur in de vingers krijgen (Van der Steen, et al. 2014). Dit hoofdstuk is opgebouwd van de klassieke vorm (PA) naar de modernere vorm (SR). De afkortingen zullen ook later in het onderzoek worden gebruikt. Om te illustreren dat de perspectieven geen opeenvolgende stappen zijn die een overheidsorganisatie doorloopt, wordt het beeld van sedimentatie geschetst in figuur 3 (Van der Steen, et al. 2014).



Figuur 2. De vier perspectieven als sedimentatie (Van der Steen et al. 2014: 12)

2.3 Naar een nieuwe manier van sturen

In paragraaf 2.2 zijn vier verschillende sturingsvormen beschreven en kwam de onafhankelijke variabele van het onderzoek aan bod. De sturing van de gemeente heeft namelijk invloed op hoe het samenwerkingsproces tussen gemeente en het scholenveld wordt vormgegeven. Die manier van (samen)werken vormt in dit onderzoek de afhankelijke variabele en wordt het *proces* genoemd. Om dit proces te kunnen veranderen, zal de sturing aangepast moeten worden, maar om dit te kunnen onderzoeken moet eerst duidelijk worden uit welke verschillende fasen het proces bestaat.

In paragraaf 2.3.1. wordt uiteengezet uit welke fasen het 'proces' bestaat. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3.2 ingegaan op het begrip procesinnovatie: de verandering van de huidige naar nieuwe sturing. In paragraaf 2.3.3. komt het aanpassingsvermogen aan bod. Het aanpassingsvermogen heeft invloed op de totstandkoming van de procesinnovatie. In paragraaf 2.3.4 en 2.3.5 worden de verschillende niveaus van het aanpassingsvermogen, namelijk het omgevingsniveau en het organisatieniveau toegelicht.

2.3.1. Het proces

Bekkers (2012) onderscheidt vijf fasen in beleidsprocessen: agendavorming, ontwikkeling, besluitvorming, uitvoering en evaluatie. Hij noemt dit een cyclus die bestaat uit fasen of processen die door elkaar heen kunnen lopen. Het *proces* van samenwerken tussen de gemeente en het scholenveld, wat vorm krijgt door de sturing die de gemeente kiest, wordt in dit onderzoek aan de hand van vier fasen onderzocht. Het gaat om de planvormingsfase, de besluitvormingsfase, de uitvoeringsfase en de monitoring- of evaluatiefase. De agendavorming en ontwikkeling die Bekkers (2012) los van elkaar definieert worden in dit onderzoek samen genomen omdat het in de relatie tussen de gemeente en het scholenveld gaat om het samen bedenken en ontwikkelen van plannen voor het Rotterdams onderwijs.

1. Planvorming: het maken van een plan

De planvormingsfase is een belangrijke fase. Het gaat om het inventariseren en analyseren van de betrokken actoren en de problemen die er zijn waarvoor een oplossing gevonden moet worden. De verschillende actoren achterhalen wat hun eigen doelen zijn en wat doelen van anderen zijn. Vervolgens wordt op eigen initiatief of gezamenlijk een oplossing aangedragen voor het probleem. Een belangrijk aspect van deze fase is het vinden van draagvlak, wat nodig is in latere fasen.

2. Besluitvorming: het maken van beslissingen en zorgen voor financiering

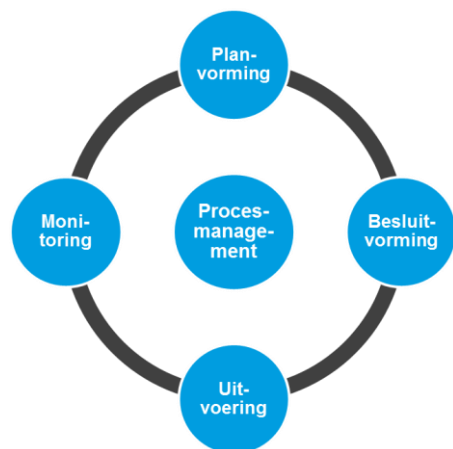
De verschillende partijen, in dit geval de gemeente en het scholenveld, hebben elk hun eigen afwegingskader wat zij zullen gebruiken bij het maken van een besluit. Een partij kan een besluit zelf maken, met wellicht minder draagvlak, of in gezamenlijkheid en met draagvlak van een of meer andere partijen. Ook de financiering speelt hierbij een rol. Vaak is het geval dat degene die mee betaalt, ook mee mag beslissen.

3. Uitvoering: uitvoeren van het plan, wie is verantwoordelijk voor de uitvoering

De uitvoering van het plan moet worden georganiseerd door een van de partijen. In dit geval ligt de coördinatie van het plan bij de gemeente, bij het scholenveld of wordt dit in gezamenlijkheid gedaan. De verantwoordelijkheid in de uitvoering ligt in het informeren van de betrokkenen, checken van de voortgang en eventueel bijstellen van het plan waar nodig. De manier van uitvoeren is erg afhankelijk van de sturing die wordt toegepast.

4. Monitoring: het evalueren en monitoren van de effecten van het plan

De evaluatie is de uitkomst van wat gemonitord is. Het proces kan een doorgaand proces zijn waarin tussentijds van elkaar wordt geleerd, maar er kan ook strak worden vastgehouden aan het plan zoals deze in het begin is vastgesteld en alleen achteraf worden verantwoord op basis van de cijfers.



Figuur 3. Kwaliteitswijzer Beleid, KpVV Crow, 2015

In dit onderzoek wordt veronderstelt dat er bewogen moet worden naar een andere sturing. Er wordt veronderstelt dat de huidige sturing traditioneel is ingericht. Die huidige sturing (PA) heeft invloed op het huidige proces, wat daardoor traditionele kenmerken heeft. De gemeente zou meer toe zou willen naar een nieuw, open en inclusief samenwerkingsproces met het scholenveld. In de volgende kopjes zal worden ingegaan op wat een traditionele (PA) sturing of een nieuwe (NG of SR) sturing zou betekenen voor de invulling van het proces. In dit hoofdstuk worden theoretische veronderstellingen gedaan waarbij enkele uitspraken worden gedaan over de huidige en gewenste sturing van gemeente Rotterdam. In hoofdstuk 4 zullen deze uitspraken bevestigd of weerlegt worden.

In paragraaf 2.2.1 is de sturingsvorm Public Administration al aan bod gekomen. De klassieke vorm van sturing (PA) gelooft in de maakbaarheid van de samenleving, wat inhoudt dat de samenleving vooruitgang kan kennen wanneer hier op de goede manier op wordt gestuurd door een centraal orgaan. De overheid wordt gezien als maatschappelijke probleemoplosser (Bekkers, 2012). In de planvormingsfase zou dit betekenen dat initiatieven voor nieuw beleid of nieuwe ideeën enkel vanuit de gemeente komen. Het sturende vermogen van de overheid wordt vooral gezien als een ordeningsvraagstuk van mensen en middelen (Bekkers, 2012). Het idee is dat de organisatie, mits goed onderhouden, werkt als een machine en daardoor op een betrouwbare en geroutiniseerde manier functioneert (Bekkers, 2012). De huidige sturing van de gemeente Rotterdam lijkt erg top-down ingericht. In de besluitvormingsfase betekent dit dat de macht om beslissingen bij de overheid, en in dit geval, de gemeente zelf ligt. Door het goed functioneren van de geoliede machine die de gemeente zou zijn is het immers ook niet nodig om beslissingen gezamenlijk te maken. In de PA-sturing is weinig aandacht voor het zelfsturend vermogen van andere organisaties en sectoren (Bekkers, 2012). De uitvoering van plannen wordt gedaan door een partij. Op het gebied van onderwijs zal de uitvoering vaak volledig uit handen worden gegeven aan de scholen omdat uitvoering dan binnen de school kan plaatsvinden en de gemeente er geen omkijken naar heeft tot de evaluatie of monitoringsfase. Planning en regelgeving zijn ook belangrijke aspecten van de werkwijze van een klassieke sturing (Bekkers, 2012). Er wordt strak vastgehouden aan regels en plannen waar niet van afgeweken mag worden. Voor de monitorings- en evaluatiefase betekent dit dat er weinig tussentijdse monitoring plaatsvindt en alleen achteraf wordt geëvalueerd door een enkele partij. In het geval van de subsidieverlening van de gemeente Rotterdam wordt het gesprek aan gegaan aan de hand van cijfers.

Traditioneel proces met huidige sturingsvorm (PA)	
Planvormingsfase	Alleen gemeentelijk initiatief
Besluitvormingsfase	Gemeente besluit
Uitvoeringsfase	Binnen de school
Monitoringsfase	Verantwoording achteraf met cijfers

Ook al wordt deze benadering omschreven als 'klassiek' of 'traditioneel', dat wil niet zeggen dat deze tot het verleden behoort. Ook de huidige sturing van gemeente Rotterdam lijkt kenmerken te hebben van deze top-down manier van sturen. Een voorbeeld hiervan is de subsidierelatie tussen de gemeente en het scholenveld, waarbij de gemeente subsidiegever is en de scholen worden losgelaten in de uitvoeringsfase. Er wordt voornamelijk achteraf gekeken wat er met het geld gedaan is en scholen moeten zichzelf verantwoorden. Er wordt wel meer geprobeerd om ook tussentijdse evaluaties te laten plaatsvinden en tijdens de uitvoering ook te monitoren op de resultaten. Dat heeft meer weg van een ander proces wat zou zijn beïnvloedt door een Network Governance of Societal Resilience sturing. Dit zou kunnen betekenen dat de huidige sturing van gemeente Rotterdam ook kenmerken heeft van deze sturingsvormen.

De NG en SR sturing zijn aan bod gekomen in paragraaf 2.2.3 en 2.2.4. De overkoepelende idee is dat beleid veel meer *gezamenlijk* ontstaat en wordt uitgevoerd en het gaat om de paradigmawisseling van *government* (PA) naar *governance* (NG/SR) (Bekkers, 2012). De Network Governance sturing is meer gericht op het structureren van relaties in het beleidsveld. Deze vormen van sturing zullen daarom ook zorgen voor een heel ander samenwerkingsproces tussen de gemeente en het scholenveld. Co-productie is hierbij een belangrijke term: *"wederzijds afhankelijke partijen (als de gemeente en het scholenveld) krijgen gestalte in een netwerk door middel van overleg, ruil en onderhandeling en komen daardoor toe een gemeenschappelijke definitie van het probleem én de aanpak"* (Bekkers, 2012, p. 208). In de planvormingsfase houdt dat in dat initiatieven, oplossingen en ideeën voor maatschappelijke vraagstukken door elke partij aangedragen kan worden. Als er eenmaal een plan ligt, zal deze ook door alle partijen, in dit geval de gemeente en het scholenveld, samen worden doorontwikkeld. Wanneer beide partijen al betrokken zijn bij de planvorming, is de kans groter dat ook beide partijen aanwezig zijn in de besluitvormingsfase. Besluitvorming zal instemming vereisen van beide partijen. De

aanpak in de uitvoering is een kwestie van “zowel het organiseren van samenhang als het scheppen van *samenspel*” (Bekkers, 2012, p. 209). Samenhang in de zin dat de twee partijen onderkennen dat ze afhankelijk zijn van elkaar, *samenspel* in de zin dat het plan alleen zal slagen als de partijen ook echt samenwerken. In de uitvoering zijn co-productieprocessen vaak lang en stroperig omdat zij gebaseerd moeten zijn op vertrouwen. Dit vertrouwen moet vaak nog groeien tussen twee partijen, zo ook in het geval van de gemeente en het scholenveld. Dat betekent dat het bewaken van de voortgang een kritische factor is volgens Bekkers (2012, p. 223). In het ideale scenario kan er van elkaar geleerd worden en wordt er tussentijds gemonitord waardoor doelen tussentijds bijgesteld kunnen worden. Dit zal ook gebeuren omdat er in het samenwerkingsproces constant sprake zal zijn van onderhandeling in de uitvoeringsfase.

Nieuw proces door nieuwe sturingsvorm (NG/SR)	
Planvormingsfase	Initiatieven door iedereen
Besluitvormingsfase	Gezamenlijk besluiten
Uitvoeringsfase	Tussentijds leren en tussentijds doelen bijstellen
Monitoringsfase	Gezamenlijk leren van de uitkomsten

Het is duidelijk geworden dat de sturingsvorm die de gemeente Rotterdam kiest van invloed is op het proces. Een andere sturingsvorm zorgt voor een andere invulling van het proces tussen de gemeente en het scholenveld. In deze paragraaf is een theoretische veronderstelling gedaan van het huidige proces wat is beïnvloed door de huidige (PA) sturing. Een andere invulling van de sturing (NG/SR) zou in theorie kunnen zorgen voor een ander proces waarin veel meer gezamenlijk wordt opgetrokken gedurende de vier beleidsfasen. Deze veronderstellingen zullen in hoofdstuk 4 onderzocht worden.

2.3.2. Procesinnovatie

In dit onderzoek wordt onderzocht hoe te komen naar een nieuwe sturing en daarmee een andere invulling van het proces tussen de gemeente en het scholenveld. De manier om te komen naar de nieuwe sturing wordt in dit onderzoek gedaan door middel van procesinnovatie: een verandering, vernieuwing of aanpassing van de huidige naar de gewenste sturing. Een *procesinnovatie* is het verbeteren of verhogen van de kwaliteit van het interne of externe proces (Walker, 2013). Een *interne* procesinnovatie beïnvloedt of verandert de structuur, strategie of bestuurlijke processen van een organisatie. Deze verandering vindt plaats door de aanpassing van relaties, rollen, procedures, structuren of communicatie binnen de organisatie. De veranderingen zijn van invloed op de relaties van en samenwerking tussen actoren binnen en buiten de organisatie (Walker, 2013). De procesinnovatie moet niet worden gezien als eindresultaat. Het eindresultaat wat bereikt moet worden is de nieuwe sturingsvorm.

Er is een verschil tussen het *proces*, wat wordt beïnvloed door de sturing, en de *procesinnovatie*, als verandering of aanpassing van de sturing. Procesinnovatie is de verandering van het huidige (oude) proces naar het gewenste (nieuwe) proces. In paragraaf 2.3.3. wordt ingegaan het aanpassingsvermogen van een organisatie, wat van invloed is op de procesinnovatie.

2.3.3. Aanpassingsvermogen

De Vries, Bekkers & Tummers (2015) categoriseren vier antecedenten die, afhankelijk van hun niveau en context, dienen als barrière of stimulans op de procesinnovatie. Antecedenten hebben invloed op het *innovatief vermogen* of het vermogen tot aanpassing van een organisatie. Ze stimuleren dan wel belemmeren de procesinnovatie. In dit onderzoek worden twee niveaus van de door De Vries et al. (2015) onderscheiden antecedenten gebruikt en deze vormen het aanpassingsvermogen wat de procesinnovatie om te komen tot de gewenste sturing kan stimuleren of belemmeren. In onderstaande tabel staan de verschillende niveaus met hun kenmerken beschreven.

I. Omgevingsniveau
- Invloeden van buitenaf als media aandacht, politieke druk en politieke opinie
- Al dan niet participeren in netwerken
- Concurrentie met andere organisaties die al dan niet vernieuwen
II. Organisatieniveau
- Tijd, geld en ICT faciliteiten
- Leiderschap
- Ruimte om te leren
- Conflicten en conflicthantering

<ul style="list-style-type: none"> - Organisatiestructuur - Mate van risico's nemen of beperken - Beloningen
<p>III. Innovatieniveau</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gebruiksgemak van de vernieuwing - Toepasbaarheid in praktijk - Te behalen voordeel - Vertrouwen
<p>IV. Individueel niveau</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zelfstandigheid medewerkers, empowerment - Mobiliteit in organisatie - Professionalisme - Creativiteit - Demografische aspecten als leeftijd en geslacht - Commitment en werktevredenheid - Acceptatie van het innovatie idee - Gedeelde normen en waarden

Voorwaarden voor innovatief vermogen, uit: De Vries, Bekkers & Tummers (2015). *Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda*.

In dit onderzoek wordt procesinnovatie om te komen tot een nieuwe sturingsvorm onderzocht. Daarbij staat het samenwerkingsproces en de relatie tussen de gemeente en het scholenveld centraal. Er wordt onderzocht of een andere relatie ook andere resultaten oplevert. De sturing die het proces vormgeeft wordt beïnvloedt door directe en indirecte factoren. Binnen dit onderzoek wordt gekeken naar twee van de vier door De Vries et al. (2015) onderscheidde antecedenten. Het innovatieniveau en het individueel niveau worden niet meegenomen omdat zij niet van toepassing zijn op de onderzoeksconcepten. In de relatie tussen de gemeente en andere partijen is het *innovatieniveau* zelf niet relevant omdat dit gaat over innovaties als output en niet om het proces om daar te komen. Dit niveau is daarom niet relevant wanneer het gaat om de sturing van gemeente Rotterdam of het ontwerpen van een samenwerkingsproces. Het *individueel niveau* zou relevant kunnen zijn. Individuen spelen een rol binnen organisaties en de relaties die zich tussen organisaties ontwikkelen. Echter wordt gekeken naar het gehele proces en zaken die een nieuw proces bevorderen of belemmeren op het niveau van de gehele organisatie of zelfs het gehele netwerk. Individuen zijn daarom geen focus in dit onderzoek.

De focus ligt wel op het omgevingsniveau en het organisatieniveau. Innovaties spelen zich altijd af binnen een bepaalde context. Deze context vormen indirecte factoren waar de gemeente geen of weinig invloed op heeft, maar deze zijn wel van invloed op de sturing zoals de gemeente die vormgeeft. Het *omgevingsniveau* is van belang voor dit onderzoek omdat deze de relatie tussen de gemeente en het scholenveld *indirect* kunnen beïnvloeden. In paragraaf 2.3.4 leest u meer over de invloed die de verschillende elementen van het omgevingsniveau kunnen hebben op een innovatieproces. Daarnaast is het *organisatieniveau* van toepassing op dit onderzoek. Er zijn verschillende elementen van sturing binnen een organisatie die van invloed zijn op de ruimte om te vernieuwen. Deze elementen, zoals tijd, geld, conflicten en leiderschap worden in paragraaf 2.3.5 uiteengezet. De sturingselementen op organisatieniveau zijn gemakkelijker te veranderen dan de elementen op omgevingsniveau, waar een organisatie nauwelijks invloed op heeft. Dat is interessant omdat door interventies op organisatieniveau invloed kan worden uitgeoefend op de sturing, en daarmee ook op het uiteindelijk te behalen doel. De antecedenten van de Vries, Bekkers & Tummers (2015) worden in veel literatuur onafhankelijk van elkaar onderzocht, zonder de mogelijke invloed die zij op elkaar hebben te bestuderen. Er is een voorbeeld van een onderzoek waarin zowel wordt gekeken naar het omgevingsniveau als het organisatieniveau. Borins (2000) onderzoekt de manier waarop leiders en innovators in de publieke sector anticiperen op problemen om crises te voorkomen. Hij kijkt daarbij naar politieke omstandigheden en de omgeving (omgevingsniveau) en het interne beleid van een organisatie (organisatieniveau). In paragraaf 2.4 wordt ingegaan op de *samenhang* tussen het omgevingsniveau en organisatieniveau.

In de volgende paragrafen zal worden ingegaan op het omgevingsniveau en het organisatieniveau en de elementen die daarbij horen. De in totaal tien elementen worden gebruikt voor de analyse.

2.3.4 Omgevingsniveau

De Vries et al. (2015) onderscheiden **drie** omgevingselementen die van invloed kunnen zijn op het gemak waarmee een procesinnovatie al dan niet teweeg wordt gebracht. Elementen van het omgevingsniveau zijn moeilijk veranderbaar en een organisatie heeft hier in beperkte mate invloed op. De relatie tussen de omgeving en procesinnovaties is non-lineair (Walker, 2013). Dat betekent dat zij onafhankelijk van elkaar kunnen opereren. De elementen zijn gelinkt aan een specifieke context waarin de organisatie opereert (De Vries, Bekkers & Tummers, 2015). Volgens de contingentie theorie zorgt de externe omgeving ervoor dat organisaties zich blijven aanpassen en innovatie kan daarvan een resultaat zijn (Donaldson, 2001, in: Walker, 2013).

I. Invloeden van buitenaf als media aandacht, politieke druk en publieke opinie

Het omgevingsniveau benadrukt het belang van de omgeving waarin een organisatie zich bevindt en de invloed die deze omgeving heeft (Bekkers, et al. 2011). De primaire functie van publieke organisaties is voorzien in de behoeften van de omgeving en daarmee te zorgen voor het collectief (Walker, 2013). Deze behoeften kunnen worden uitgedrukt in de vraag naar bijvoorbeeld zorg, veiligheid, onderwijs of andere voorzieningen. De mate waarin de behoefte aanwezig is, is vaak afhankelijk van de omgeving. Daarbij kan gedacht worden aan de politiek, de media, het bedrijfsleven, andere (maatschappelijke) organisaties of burgers. Deze actoren kunnen druk uitoefenen op organisaties om op die manier hun eigen belang te streven. Deze invloed van buitenaf heeft veel effect op de manier waarop sturing binnen zo'n organisatie plaatsvindt. Deze sturing is weer van invloed op de mate waarin vernieuwing in een sector teweeg kan worden gebracht.

Politieke druk is volgens Borins (2000) vaak een reden om over te gaan tot innovatie. Dit kan zijn door een verandering in het electoraat, nieuwe wetgeving of politieke druk door politici die hun doelen willen bereiken. Volgens Klijn en Korthagen (2017) is de media van grote invloed op bestuurlijke processen. Media aandacht kan ervoor zorgen dat een maatschappelijk vraagstuk op een bepaalde manier op de publieke agenda komt. Door nieuwsberichten te versimpelen, dramatiseren of op een andere manier te framen kan de media grote invloed uitoefenen (Klijn & Korthagen, 2017). Media aandacht kan daardoor zorgen voor een plotselinge koerswijziging van een politicus of publiek manager. Op die manier kan de media zowel een positieve als negatieve invloed hebben op een innovatieproces.

II. Al dan niet participeren in netwerken

Innovatie vraagt om openheid en interactie tussen de verschillende partijen, hun systemen en de omgeving waarin zij opereren. Innovatie speelt zich af buiten de grenzen van een organisatie. Ansell en Gash (2007) spreken over *collaborative governance*, waarin zowel publieke als private stakeholders samenwerken in een netwerk om op die manier samen tot vernieuwing of verbetering te komen. Zij benadrukken dat er altijd één *non-state* actor betrokken moet zijn bij het proces. De triple helix van overheid, markt en wetenschap zijn allemaal van belang. Een belangrijke voorwaarde voor het teweeg brengen en bevorderen van een innovatieproces is dat al deze actoren worden betrokken (Ansell & Gash, 2007).

Van Twist (2005) bepleit dat innovatie vooral teweeg wordt gebracht door *nieuwe* verbindingen. Deze nieuwe verbindingen moeten gelegd worden tussen actoren waarvan niet meteen wordt verwacht dat zij deelnemen aan het proces. Het bevorderen van innovatie vraagt om ruimte voor alliantievorming en ontwikkeling van het netwerk rondom de innovatieopgave (van Twist, 2005). In veel contexten wordt alleen gewerkt met dezelfde mensen, partijen en actoren die aan de vergadertafel zitten. Het idee is dat juist mensen die normaal niet deelnemen aan het proces worden betrokken. Dit zou (kunnen) leiden tot ongezochte (innovatie)opbrengsten. Een voorbeeld wat van Twist (2005) noemt is een afvalberg die werd omgetoverd tot skiheuvel dankzij een toevallige ontmoeting tussen een afvalverwerker en een projectontwikkelaar.

III. Concurrentie met andere organisaties die al dan niet vernieuwen

Partijen werken samen in een netwerk waarin zij afhankelijk zijn van elkaar (Ansell & Gash, 2007). Grote innovaties hebben te maken met verschillende partijen die allemaal andere prioriteiten hebben. Het kan voorkomen dat de innovatie het belang van een van de partijen op dat moment schaadt, waardoor deze partij zal proberen de innovatie tegen te houden (de Bruijn, et al. 2014). Partijen stellen hun eigen belang voorop. Er komen verschillende vragen aan de orde waardoor concurrentie kan ontstaan. Wie heeft de regie? Wie wordt betrokken en op welk moment in het proces? Hoe wordt een gezamenlijke consensus gevonden? Met andere organisaties kan binnen dit onderzoek worden gedacht aan het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, schoolbesturen, schoolbegeleidingsdiensten en het bedrijfsleven.

In de analyse zal naar dit element op omgevingsniveau worden gekeken als invloed van andere organisaties in de omgeving die al dan niet vernieuwen. Omdat er wordt gekeken naar de relatie tussen de gemeente en het scholenveld zou er geen sprake zijn van concurrentie. Het idee van een openbaar bestuur is dat er geen concurrentie is.

2.3.5 Organisatieniveau

Op organisatieniveau onderscheiden De Vries et al. (2015) **zeven** elementen die van invloed kunnen zijn op de mate waarin een procesinnovatie al dan niet succesvol is. Organisationele antecedenten worden gedefinieerd als structurele en culturele kenmerken van een organisatie (de Vries, et al. 2015). Deze elementen zijn gemakkelijker te beïnvloeden dan elementen op omgevingsniveau.

I. Tijd, geld en ICT faciliteiten

Elke organisatie heeft te maken met eigen middelen, zoals faciliteiten, personeel, tijd, geld, en kennis. Elke organisatie zet deze op een andere manier in. Ansell & Gash (2007) stellen dat wanneer deze middelen ongelijk verdeeld zijn binnen een netwerk, dit een grote belemmering kan zijn binnen een samenwerkingsproces. Het is dan van belang dat er een strategie wordt ingezet om de zwakkere partij te ondersteunen in het verkrijgen van deze middelen. Een nog groter probleem ontstaat wanneer een partij te klein is en niet de organisationele infrastructuur heeft om bij een netwerk betrokken te raken. Over het algemeen geldt, hoe groter de organisationele ruimte in geld, kennis, personeel en ICT faciliteiten, hoe meer kansen er zijn voor een organisatie om voor goede ideeën samenwerkingspartners te vinden (Walker, 2006).

Wanneer enkel een beperkt geldbudget beschikbaar is, zal een overheid moet prioriteren. Dit zou kunnen leiden tot een prioritering waardoor oplossingen op een andere creatieve manier tot stand komen in plaats van door geld ter beschikking te stellen. Een beperkt budget zou kunnen leiden tot een goede prioritering van zaken en taken (Sahni, et al. 2013). Echter onderzoek van Demircioglu & Audretsch (2017) waar het framework van Sahni et al. (2013) wordt gebruikt, wijst uit dat budgetten geen invloed hebben op het innovatief vermogen. Walker (2003) stelt zelfs dat zonder de financiële middelen publieke organisaties geen ruimte hebben voor innovatie omdat zij niet kunnen investeren in het doen van experimenten.

II. Leiderschap

Leiderschap is cruciaal voor het vaststellen van regels, het bouwen aan vertrouwen, het faciliteren van de dialoog en het ontdekken van de gezamenlijke doelen die partijen in een netwerk kunnen hebben (Ansell & Gash, 2007). Wanneer de partijen in een netwerk veel conflict kennen en het vertrouwen in elkaar laag is, maar wanneer alle stakeholders wel hetzelfde gezamenlijke doel voor ogen hebben en de machtsverdeling gelijk is, kan een proces succesvol zijn wanneer er sprake is van een *honest broker* (Ansell & Gash, 2007). Dit zou een professionele mediator kunnen zijn. Deze leider moet het vertrouwen hebben van alle partijen die betrokken zijn in het samenwerking- of vernieuwingsproces en het is van belang dat hij te allen tijden integer en transparant handelt.

Een ander type leiderschap is de organisch leider. Deze vorm van leiderschap is volgens Ansell & Gash (2007) nodig wanneer de machtsverdeling tussen stakeholders in een netwerk meer ongelijk verdeeld is er geen sterke incentives zijn om samen te werken. De organisch leider ontstaat dan vanuit het netwerk zelf, treedt soms bevelend op en is een persoon die het respect en vertrouwen heeft van alle stakeholders. Organische leiders zijn echter vaak moeilijk te vinden omdat weinig mensen over dit natuurlijke charisma beschikken (Ansell & Gash, 2007).

III. Ruimte om te leren

De ruimte om te leren is in de wetenschappelijke literatuur terug te vinden als social of organizational learning. In social learning wordt er vanuit gegaan dat men van elkaar leert door gedrag te observeren. *Organizational Learning* doet in principe hetzelfde, maar dan op organisatieniveau. Organizational learning past bij organisaties in voor de publieke sector, omdat het gaat om professionele organisaties die werken vanuit collectieve doelen (Walker, 2013). Ansell & Gash (2007) concluderen dat leerprocessen *time, trust and interdependence* nodig hebben. Het komen tot een vruchtbare samenwerkingsrelatie is een tijdrovend proces waarvoor veel geduld nodig is. Het doel van zo'n leerproces als innovatie is het komen van een vijandige relatie tot een coöperatieve samenwerkingsrelatie. De organisaties binnen deze relatie moeten ruimte hebben om te leren, van elkaar en van zichzelf. Door dialoog met de andere partners en door het vieren van kleine successen met elkaar, is er een grote kans om tot een betere samenwerkingsrelatie te komen (Ansell & Gash, 2007).

IV. Conflicten en conflicthantering

Grote innovaties binnen een systeem vinden meestal plaats op het raakvlak van de publieke en de private sector. Zoals Ansell & Gash (2007) al opmerkte moet er altijd een non-state actor betrokken zijn. Dit heeft als gevolg dat men te maken krijgt met conflicterende waarden (de Bruijn, et al. 2014). Een overheid zal eerder over willen gaan op verduurzaming in plaats van een bedrijf wat winst wil maken. Deze verschillende waarden kunnen leiden tot conflict. De vraag is of er gezamenlijke belangen te vinden zijn die kunnen leiden tot een publiek-private samenwerking of dat zo'n samenwerking gedoemd te mislukken is. Wanneer de actoren binnen een netwerk een verleden kennen van veel vijandigheid en conflict, heeft de vernieuwing weinig kans van slagen (Ansell & Gash, 2007). Echter er zijn twee manieren waarop de slagingskans verhoogt kan worden. Ten eerste moet er dan een hoge mate van afhankelijkheid zijn. Wanneer de actoren zonder elkaar hun individuele doelen niet kunnen bereiken, zullen zij hoe dan ook bereid zijn samen te werken (Ansell & Gash, 2007). Het wordt dan streng aangeraden om tijd en geld te investeren in het bouwen aan dit vertrouwen door het inschakelen van een coach. De tweede manier waarop de slagingskans verhoogt kan worden is door het nemen van stappen in de richting naar meer vertrouwen en het investeren in sociaal kapitaal onder de stakeholders (Ansell & Gash, 2007).

V. Organisatiestructuur

De organisatiestructuur wordt vaak bepaald door protocollen en ongeschreven regels voor samenwerking binnen een organisatie. Ansell & Gash (2007) noemen dit het *institutional design*. Een aantal voorwaarden binnen dit design kan het samenwerkingsproces en het innovatief vermogen daarbinnen stimuleren. De basisregels en transparantie over die regels zijn cruciaal voor de legitimiteit van een proces. Belangrijke vragen hierbij zijn wie heeft de regels gemaakt, hoe worden beslissingen genomen en wie worden er betrokken bij het proces.

Een belangrijke voorwaarde waardoor innovatie en vernieuwing sneller van de grond komt is dat het proces open en inclusief moet zijn. Stakeholders tonen meer commitment wanneer zij het gevoel hebben gehad vrij te zijn in hun keuze om al dan niet deel te nemen aan het proces (Ansell & Gash, 2007). Tegelijkertijd kan exclusiviteit van een samenwerkingsverband ook leiden tot motivatie van stakeholders om erbij te horen (Ansell & Gash, 2007). Daar kan tot slot weer tegen in worden gebracht dat wanneer een netwerk exclusief is, potentiële gemotiveerde stakeholders ook andere uitwegen gaan zoeken om hun doelen te bereiken en het netwerk daardoor kansen mist. Walker (2013) stelt dat grote publieke organisaties over het algemeen monopolistisch, inefficiënt en bureaucratisch zijn, waardoor innovaties minder snel van de grond komen omdat zij niet snel kunnen reageren op veranderingen in de omgeving. Daar staat tegenover dat grote organisaties wel in het bezit zijn van de nodige faciliteiten en professionele en vaardige werknemers die veel kennis bezitten (Rogers, 2003).

VI. Mate van risico's nemen of beperken

Voorberg, Bekkers & Tummers (2015) onderzochten omstandigheden waarop co-creatie en co-productie tot stand konden komen. Zij kwamen tot de conclusie dat politici en publieke managers co-creatie vaak zien als een onbetrouwbaar proces, omdat zij andere partijen zien als onvoorspelbare partner. Overheden zijn conservatieve culturen waar veel risicomijdend gedrag wordt vertoond. Overheden hebben weinig ervaring met het samenwerken met andere partijen, daardoor wordt weinig institutionele ruimte geboden dit te doen (Voorberg, et al. 2015). Er is vaak een slechte infrastructuur binnen zo'n organisatie om te communiceren, netwerken en contact te leggen met externe partijen. Ansell & Gash (2007) noemen dat het werken met een 'buy-in' een essentieel aspect is wanneer het gaat om een samenwerkingsproces. Op deze manier wordt de samenwerking verzegeld en weten partijen dat zij allebei willen investeren. Bij gemeente Rotterdam wordt dit gedaan op basis van cofinanciering. Amerikaans onderzoek door Sahni, Wessel & Christensen (2013) naar hoe innovatie te creëren in de publieke sector wijst uit dat ruimte voor experiment een noodzakelijke voorwaarde is voor innovatie. Er moet de mogelijkheid zijn om binnen bestaande structuren te experimenteren met nieuwe technologieën en modellen. Zonder deze experimenteerruimte is het bijna onmogelijk om tot nieuwe aanpakken te komen. Binnen de organisatie moet men dus het risico durven nemen om over te gaan tot experiment.

VII. Beloningen

Ansell & Gash (2007) stellen dat small wins belangrijk zijn, vooral wanneer het onderling vertrouwen in een samenwerkingsproces laag is. Wanneer stakeholders of beleidsmakers niet tevreden zullen zijn met kleine overwinningen, dan moeten zij niet aan het vernieuwingsproces beginnen (Ansell & Gash, 2007).

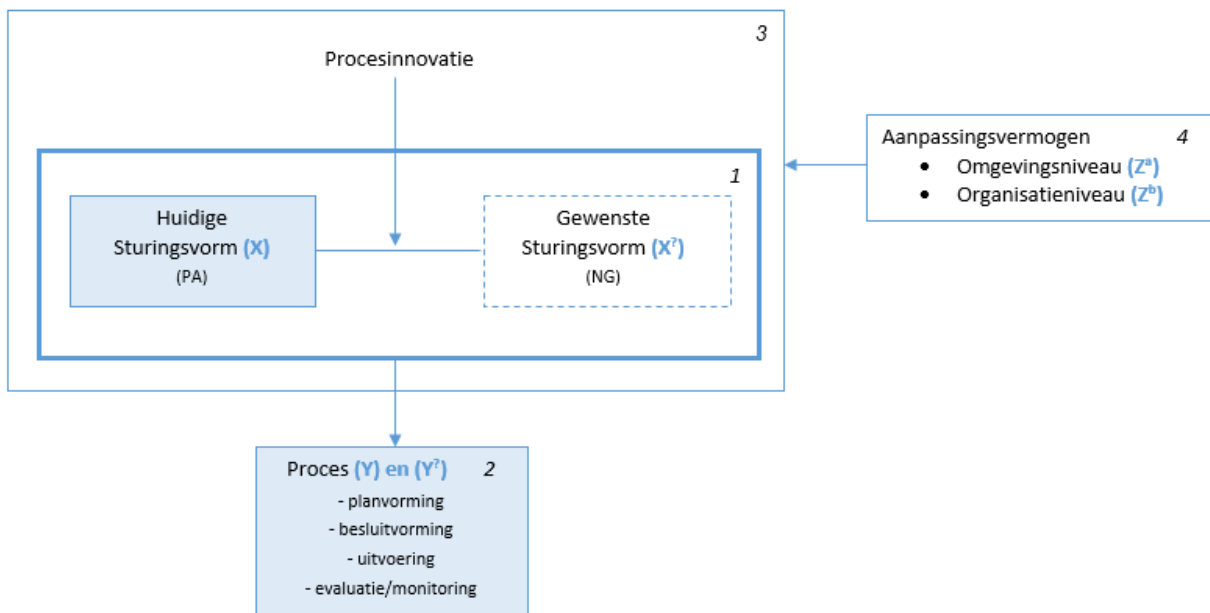
2.4 Conceptueel model

In paragraaf 2.2 zijn vier verschillende sturingsvormen aan bod gekomen die elk op hun eigen manier invloed hebben op het proces wat een bepaalde relatie met het scholenveld met zich mee brengt. In dit onderzoek wordt onderzocht welk van deze vier sturingsvormen de gewenste vorm is voor gemeente Rotterdam en wat de belemmeringen zijn in de verandering naar de gewenste sturingsvorm toe. Er wordt veronderstelt dat er bewogen moet worden van een traditionele sturingsvorm (PA) naar een nieuwere vorm van sturen (NG/SR).

De onafhankelijke variabele is de sturing op onderwijs (X) van gemeente Rotterdam. Deze *sturing* (box 1) geeft de relatie vorm die gemeente Rotterdam heeft met het scholenveld en andere partijen binnen het Rotterdamse onderwijsnetwerk en heeft daardoor invloed op de onafhankelijke variabele (Y), het proces. Het *proces* (box 2) gaat over de samenwerking tussen de gemeente en het scholenveld bij de planvormingsfase, besluitvorming, uitvoering en monitoring. De manier waarop dit proces tot stand komt is namelijk afhankelijk van de sturing. De sturing, onafhankelijke variabele is dus van invloed op het proces, de afhankelijke variabele. Er wordt daarbij veronderstelt dat een andere sturing een ander proces teweeg brengt.

Er wordt veronderstelt dat de huidige sturing en het proces wat daaruit voortvloeit niet meer past of niet meer kan voldoen aan de taken en ambities van gemeente Rotterdam. In dit onderzoek wordt daarom de verandering van de huidige naar de gewenste sturing onderzocht, onder de noemer *procesinnovatie* (box 3). Er zijn verschillende elementen, op zowel context- als organisatieniveau, die van invloed zijn op de procesinnovatie. Het *aanpassingsvermogen* (box 4) van de gemeente Rotterdam beschrijft deze invloed. Er moet iets gebeuren om tot de verandering van de huidige naar de gewenste sturing te komen en het aanpassingsvermogen toont aan welke context- en organisatie elementen de procesinnovatie stimuleren of belemmeren.

De procesinnovatie vindt plaats binnen een bepaalde context (Z^a), waar gemeente Rotterdam zelf geen tot weinig invloed op heeft. Deze drie elementen op omgevingsniveau, die zijn beschreven in paragraaf 2.3.5., zijn aan te merken als *onveranderbaar*. Desalniettemin moet wel rekening worden gehouden met de invloed die de context kan hebben op de sturingsvorm. Als de gemeente een andere relatie wil met het scholenveld, kan deze haar sturing meer richting geven door de *veranderbare* elementen (Z^b) op organisatieniveau aan te passen. De zeven veranderbare elementen zijn in paragraaf 2.3.5. beschreven. Door de veranderbare elementen die nu belemmerend werken voor de aanpassing van het proces weg te nemen, zal de nieuwe sturingsvorm tot stand kunnen komen. Volgens Giddens (1984) bestaan binnen grote organisatiestructuren *agents* die vrij zijn om binnen de organisatiestructuur te bewegen. In dit onderzoek is gemeente Rotterdam de grote organisatiestructuur en zijn ambtenaren de agents die zich daarbinnen bewegen. Ambtenaren kunnen de gemeentelijke organisatie beïnvloeden, maar andersom beïnvloedt de organisatiestructuur ook hoe ambtenaren zich gedragen. Deze interactie tussen ambtenaren en de organisatiestructuur is volgens Giddens (1984) wederkerig. Onder Z^a , Z^b en X is dus sprake van een constante wederzijdse beïnvloeding.



Figuur 4. Conceptueel model

Door de verschillende elementen van het aanpassingsvermogen (Z) te onderzoeken, wordt bekeken waar eventuele belemmeringen zitten in de verandering van de huidige naar de gewenste sturing. De aanpassing van de sturing betreft geen nieuwe middelen of producten waardoor onderwijsresultaten zouden kunnen stijgen. Het gaat om het gevoel, de ervaring en de perceptie die de nieuwe, gewenste sturing teweeg brengt. Het gaat dus niet om het verbeteren of introduceren van een nieuw product, maar om het tot stand komen van een nieuwe proces tussen de gemeente en het scholenveld.

Het eindresultaat wat bereikt moet worden is de nieuwe sturingsvorm. Klijn & Koppenjan (2000) definiëren outcome als het resultaat van de complexe interacties tussen de actoren die hebben deelgenomen aan concrete acties in het netwerk. De actoren waarom het gaat binnen dit model zijn de gemeente en het scholenveld. Scholen hebben momenteel een bepaalde perceptie op de sturingsvorm die gemeente Rotterdam hanteert. Het doel is dat deze perceptie verandert waardoor scholen meer ruimte en autonomie voelen. Het doel van dit onderzoek is niet om in te zetten op verhoging van het resultaat of de output, maar op aanpassing van het proces waardoor de gewenste sturingsvorm tot stand komt. Wat zich uiteindelijk moet ontwikkelen door de gewenste sturingsvorm te hanteren is volgens medewerkers van afdeling Onderwijs van de gemeente Rotterdam het volgende: *“het verbreden van het speelveld, in termen van regels en deelnemers, daarbij uitgaande van verschillende waarden, om op die manier te komen tot toekomstbestendigheid van het Rotterdamse onderwijs”*.

2.5 Verwachting

Er wordt verondersteld dat de sturing een invloed heeft op het proces. In paragraaf 2.3.1. zijn de verschillende invloeden besproken. Het doel is om de huidige sturing aan te passen naar de gewenste sturing, zodat dit een ander proces met het scholenveld teweeg brengt. Er wordt gekeken naar het aanpassingsvermogen om te bepalen wat er nog nodig is om tot die verandering te komen. In deze paragraaf worden de verwachtingen van de onderzoeksresultaten over de verschillende concepten in het conceptueel model besproken.

- *Huidige sturingsvorm (X)*: De verwachting is dat de huidige sturingsvorm een traditionele, top-down manier van sturen is vanuit de gemeente op het onderwijs in Rotterdam. Dit wordt verwacht omdat de literatuur stelt dat veel gemeentelijke overheden nog op een klassieke manier sturen in het onderwijs en daarnaast zijn verschillende aspecten te herkennen van deze manier van sturen. In deelvraag 2 zal hier verder op worden ingegaan.
- *Gewenste sturingsvorm (X')*: De verwachting is dat een polycentrische sturingsvorm het best past bij de ambities die gemeente Rotterdam hebben voor de toekomst van het onderwijs in de stad. Dit wordt verwacht omdat binnen een polycentrische sturing actoren door middel van overleg en onderhandeling hulpbronnen zoals kennis, geld en bevoegdheden uitwisselen (Bekkers, 2009). De verwachting is dat door vanuit een polycentrische sturing te werken, de interactie tussen actoren (de gemeente en het scholenveld) beter op gang komt en er een collectieve strategie tot stand kan komen (Klijn & Koppenjan, 2000). In deelvraag 3 wordt hier verder op ingegaan.
- *Huidige proces (Y)*: De verwachting is dat het huidige proces wordt beïnvloed door een PA sturing waarbij vooral top-down wordt gestuurd. Voor de verschillende fasen in het proces betekent dit dat de bal bij de gemeente ligt. Het initiatief voor nieuwe plannen komt meestal vanuit de gemeente en zij neemt dan ook de besluiten over wat moet gebeuren (Bekkers, 2012). Uitvoering wordt wel uit handen gegeven en blijft binnen de school. Er wordt achteraf wel om verantwoording gevraagd aan de scholen over hoe het geld is besteed.
- *Gewenst proces (Y')*: De verwachting is dat er meer ruimte voor vernieuwing aanwezig zal zijn in het samenwerkingsproces tussen de gemeente en het scholenveld bij een andere sturing. Volgens de theorie zou dit een NG of SR sturing zou moeten zijn, waar meer vrijheid en eigenaarschap gevoeld kan worden door het scholenveld. Dit wordt verwacht omdat door een open en inclusief proces vernieuwing sneller van de grond komt (Ansell & Gash, 2007). In de verschillende fasen van het proces staat bij een NG/SR sturing het *gezamenlijk* bedenken, besluiten, uitvoeren en monitoren centraal waarbij er sprake is van tussentijds leren en gezamenlijke doelen (Bekkers, 2012).
- *Procesinnovatie*: De verwachting is dat door te kijken naar het aanpassingsvermogen duidelijk wordt welke elementen een procesinnovatie belemmeren of bevorderen. Door de belemmerende elementen aan te passen, zal de gemeente Rotterdam zich kunnen bewegen naar de gewenste sturingsvorm waardoor het proces zal veranderen.
- *Aanpassingsvermogen (Z)*: Er wordt verwacht dat het aanpassingsvermogen van invloed is op de procesinnovatie maar in hoeverre kan niet worden gesteld. De verwachting is dat zowel het

organisatieniveau als het omgevingsniveau van invloed is. In deelvraag vier zal deze invloed worden onderzocht.

- *Organisatieniveau (Z^a):* De verwachting is dat de elementen over de organisatiestructuur en over het nemen van risico's eruit het meest belemmerend werken voor de procesinnovatie omdat het beeld heerst dat er sprake is van gesloten organisatiestructuren bij de gemeente en het scholenveld.
- *Omgevingsniveau (Z^b):* Voor de elementen op omgevingsniveau, als onderdeel het aanpassingsvermogen, is vastgesteld dat deze onveranderbaar zijn. Er wordt verwacht dat ondanks dat er geen invloed op uitgeoefend kan worden, dat de elementen op omgevingsniveau wel van grote invloed zijn op de procesinnovatie. De verwachting is dat deze invloed negatief zal zijn en een procesinnovatie naar de gewenste sturing toe eerder zal belemmeren dan bevorderen.

3 Methodologische verantwoording

Dit hoofdstuk vormt de verbinding tussen de theorie en de resultaten en geeft een inkijk in de logica van het onderzoek. In de eerste paragraaf wordt uiteengezet hoe de benodigde informatie verzameld zal worden. In de tweede paragraaf worden de begrippen waarmee wordt gewerkt geoperationaliseerd om een beeld te geven bij de aanpak van de analyse. Ten slotte zal in de derde paragraaf aandacht worden besteed aan de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

3.1 Onderzoeks aanpak

Onderzoeksstrategie- en methode

Er is sprake van een gevalstudie als onderzoeksstrategie. De casus die is onderzocht is de sturing van de onderwijssector door de gemeente Rotterdam. Binnen deze casus is gekeken naar het *proces* waarop deze sturing invloed heeft. De data is op kwalitatieve wijze verzameld, er zijn 21 semigestructureerde interviews afgenomen. De respondenten waren individuen die alle verschillende functies en posities bekleden binnen het Rotterdams onderwijs. De respondenten zijn geselecteerd op basis van hun expertise in en kennis van de Rotterdamse onderwijssector. De selectie van respondenten was erg breed. Binnen de gemeente is gesproken met managers, beleidsadviseurs en beleidsmedewerkers. Binnen het scholenveld is gesproken met (medewerkers bij) schoolbesturen, directeuren, een leerkracht en een schoolbegeleidingsdienst. Er zijn interviews gehouden met twee medewerkers bij de onderwijsafdelingen van andere gemeenten, namelijk gemeente Amsterdam en gemeente Almere. Daarnaast zijn interviews gehouden met medewerkers bij maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met onderwijsvernieuwing zoals Kennisland en Stichting de Verre Bergen. Tot slot zijn er twee focusgroepen gehouden, een binnen de gemeente en een met het scholenveld, om de eerste bevindingen te valideren. Alle respondenten hebben te maken gehad of zijn nauw betrokken bij de relatie tussen de gemeente en het scholenveld.

Een belangrijk onderdeel van het afnemen van interviews was het vertrouwen krijgen van de respondent. Dit was van belang voor dit onderzoek, omdat in sommige gevallen het scholenveld wantrouwend is tegenover de overheid. De onderzoeker stelde zich daarom gedurende interviews op als onafhankelijke partij. Door de verscheidenheid aan respondenten is gebruik gemaakt van verschillende interviewhandleidingen. De interviewhandleidingen, die zijn gebruikt als houvast tijdens de interviews, zijn te vinden in bijlage 1. Dit onderzoek is inductief. Dat houdt in dat eerst het probleem is omschreven en is gezocht naar kenmerken of oorzaken van de situatie waarin het probleem zich voordoet (Van Thiel, 2013). Er is eerst op een open manier onderzocht wat de huidige en gewenste sturing is en hoe dit het proces beïnvloedt (deelvraag 2 en 3). Vervolgens is terug geredeneerd naar de theorie over procesinnovatie om de verandering naar de gewenste sturing toe in te kunnen vullen (deelvraag 4).

Onderzoekstraject

Het onderzoekstraject is grofweg opgedeeld in drie fasen. In de uitvoering van het onderzoek liepen de verschillende fasen door elkaar heen. De hele keten is onderzocht, waarbij van binnen naar buiten is gewerkt. Daarmee wordt bedoeld dat eerst binnen de gemeentelijke organisatie is verkend en daarna naar het scholenveld, andere gemeenten en andere organisaties is gekeken. In de eerste fase werd het vraagstuk en de rol die de huidige sturing daarbij speelt verkend. Op die manier moest duidelijk worden hoe de huidige sturing eruit ziet en wat daar knelpunten zijn. In de tweede fase is naast de perceptie op de huidige sturing meer verbreed naar de verandering die nodig zou kunnen zijn. In de tweede fase is ook informatie opgehaald bij andere gemeenten, namelijk bij gemeente Almere en gemeente Amsterdam, over hoe zij hun sturing inrichten en wat voor invloed dat heeft op hun relatie met het scholenveld. De laatste fase kan worden gezien als testfase. De resultaten uit de voorgaande fasen zijn tijdens twee focusgroepen gevalideerd. Het doel was te toetsen of de bevindingen bij zowel de gemeente als het scholenveld landde. Bij de eerste focusgroep waren zes personen uit het veld aanwezig. De tweede focusgroep is gehouden onder het team primair onderwijs van afdeling onderwijs van gemeente Rotterdam. De aanbevelingen en conclusie zijn mede met input van de focusgroep geschreven. In de derde fase is besloten om drie extra interviews af te nemen bij medewerkers van gemeente Rotterdam waarbij dieper is ingegaan op de huidige relatie die de huidige sturing met zich meebrengt. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de manier waarop de verzamelde informatie is geanalyseerd.

3.2 Operationalisering

Alle gehouden interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. Vervolgens is in twee lagen gecodeerd. In de eerste laag van het coderen is heel breed geclusterd op de problematiek, huidige perceptie op de sturing en de gewenste sturing. In de tweede laag is dieper ingegaan op het proces. Hoe beoordelen respondenten de relatie? Waar zien zij knelpunten? Waar zien zij verbetermogelijkheden? Daarbij is gebruik gemaakt van de elementen op omgevings- en organisatieniveau die werken als stimulans of belemmering voor procesinnovatie. Deze paragraaf geeft duiding aan hoe de verzamelde informatie is geanalyseerd.

De definitie van **sturing** die in dit onderzoek wordt gebruikt is een *doelgerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context*. Deze doelgerichte beïnvloeding kan volgens de kwadrant van Van der Steen et al. (2014) voorkomen in vier sturingsvormen. In onderstaande tabel worden de vier sturingsvormen, samen met indicatoren en waarden die aan die indicatoren gegeven kunnen worden uiteengezet. Deze indicatoren en waarden zijn gebruikt tijdens het coderen.

Sturingsvorm (X)	Indicatoren	Waarden
Public Administration (PA)	Rechtmatig; hiërarchie; bureaucratie; formele verslaglegging; regels en procedures; onpersoonlijk; afspraken; planmatig; orde; stabiliteit; voortgang bewaken; concreet; traditie; volgen van de leider; geborgenheid; taakgericht; stappen; volgzaam aan het systeem; proces bewaken; uniformiteit	Gevoel van veel regels Gevoel van onpersoonlijkheid Gevoel van veel plannen Gevoel van controle Gevoel van hiërarchie Gevoel van traditiegetrouw Gevoel van volgzaamheid
New Public Management (NPM)	Presterend; resultaatgericht; output; scoren; accountability; indicatoren; winnen; status; effectiviteit; tempo; competitive; cijfers	Gevoel van presteren Gevoel van snel moeten werken Gevoel van afrekencultuur Wel/geen indicatoren
Network Governance (NG)	Netwerkend; netwerk; interactie; coördinatie; van government naar governance; (keten)samenwerking; consensus; gelijkwaardig; dialoog; afhankelijk; gesprek; groepsgevoel; saamhorigheid; harmonie; sociale relaties; delen; gezamenlijkheid	Gevoel van gelijkwaardigheid Gevoel van gedeelde doelen Gevoel van gedeelde kennis Hulp kunnen krijgen van partners Veel/weinig interactie tussen partners Wel/geen gesprek met partners Wel/geen gevoel van saamhorigheid Wel/geen gevoel van harmonie
Societal Resilience (SR)	Responsief; zelforganisatie; overlaten; initiatief van onderop; maatschappelijke veerkracht; inspiratie; visie; flexibel; dromen; strategie; intellectuele vrijheid; verbeteren; publieke waarde; sociaal ondernemend; actief burgerschap; beweging; ideeën; out of the box; opgavegestuurd werken	Gevoel dat ideeën van onderop ontstaan Wel/geen ruimte om zelf beslissingen te maken Wel/geen flexibiliteit Wel/geen vrijheid Wel/geen autonomie Wel/geen gemakkelijke bewegingen binnen een netwerk

De huidige en de gewenste sturing worden ingevuld door een *proces* met vier fasen. Door middel van een verandering in dit proces zal worden bewogen naar de gewenste sturing. Er is een verschil tussen het proces als inhoud of werkwijze van de sturing en de procesinnovatie als vernieuwing of aanpassing van dit proces. Het proces bestaat uit vier fasen welke in onderstaande tabel geoperationaliseerd worden.

Fasen in proces	Bestaat uit	Wordt bepaald door
1. Planvorming	Maken van een plan; inventariseren van het probleem; draagvlak zoeken bij betrokkenen; oplossing aandragen voor het problemen; zoeken van medestanders	Aanpak gezamenlijk of op initiatief van een enkele partij Aantal betrokkenen
2. Besluitvorming	Het maken van een beslissing over de inhoud en financiering van het plan	Verschillende percepties en meningen over de aanpak, instemming, wie draagt zorg voor de financiering: een of meerdere partijen?
3. Uitvoering	Het uitvoeren van de genomen beslissing	Bij wie ligt de coördinatie voor de uitvoering, wordt dit samen of alleen gedaan, mag het plan tijdens uitvoering worden bijgesteld en wie bepaald dat?
4. Monitoring	Monitoren van de voortgang en evalueren van de einduitkomst	Bij wie ligt de monitoring, wordt daarop actie ondernomen, tijdens of alleen achteraf, op basis van cijfers of op basis van gesprekken

Bepaalde elementen in een organisatie kunnen worden aangepast om een andere sturing vorm te geven. Deze elementen vormen het *aanpassingsvermogen*, welke van invloed is op de procesinnovatie. De elementen op organisatieniveau zijn *veranderbaar* en kunnen door gemeentelijke sturing worden geïmplementeerd in de organisatie. Tegelijkertijd is sturing ook afhankelijk van de context waarin een organisatie zich begeeft. Daarbij kan worden gedacht aan contextuele factoren als politiek, media of macht van andere organisaties in het veld. Op deze contextuele factoren op omgevingsniveau heeft de gemeente zelf nauwelijks invloed en deze worden daarom aangemerkt als *onveranderbaar*. In de onderstaande tabel staan de omgevings- en organisatieniveau samen met hun indicatoren en de waarden die daaraan gegeven kunnen worden. Met behulp van deze tabel konden tijdens de elementen tijdens de codering herkend worden in de interviews. Dit droeg bij aan de analyse waarin is bepaald in hoeverre de veranderbare of veranderbare elementen invloed hadden op de procesinnovatie.

Elementen op omgevingsniveau (X ^a)	Indicatoren	Waarden
Invloeden van buitenaf	Media aandacht; politieke druk; politieke afhankelijkheid; publieke opinie; burgers; andere betrokken partijen	Positief/negatief in media Veel/weinig politieke druk Veel/weinig afhankelijkheid Positief/negatief beeldvorming Veel/weinig reacties van burgers Veel/weinig
Al dan niet participeren in netwerken	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; scholen; directeuren; leerkrachten; schoolbesturen; schoolbegeleidingsdiensten; stichtingen; bedrijven; andere partners die zich op een of andere manier bezighouden met het onderwijs in Rotterdam	Wel/geen contact met elk van deze partners in het netwerk Positief/negatief contact Positief/negatief beeld van elkaar als partner
Invloed van andere organisaties die al dan niet vernieuwen	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; gemeente Amsterdam; gemeente Almere; andere gemeenten	Veel/weinig invloed Veel/weinig vernieuwing bij organisatie

Elementen op organisatieniveau (X ^b)	Indicatoren	Waarden
Tijd, geld en ICT faciliteiten	Faciliteiten; tijd; aanwezig budget; kennis	Wel/niet aanwezig
Leiderschap	Bouwen aan vertrouwen door leiderschap; faciliteren van dialoog door leiderschap; vaststellen van regels door leiderschap; ontdekken van gezamenlijke doelen door leiderschap	Wel/niet aanwezig Positief/negatief beeld
Ruimte om te leren	Collectieve doelen; leren van elkaar; observeren; fouten maken; vieren van kleine successen	Wel/niet aanwezig
Conflicten en conflicthantering	Verleden van vijandigheid; tijd en geld om conflicten op te lossen; wil om conflicten op te lossen	Veel/weinig conflicten
Organisatiestructuur	Regels; afspraken; processen; openheid; geslotenheid; patronen; structuren; protocollen; transparantie	Open/gesloten
Mate van risico's nemen of beperken	Durf; behoefte aan nieuwe dingen; lef; experimenteren	Veel/weinig
Beloningen	Successen vieren; materiële beloningen	Wel/niet aanwezig

3.3 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid

Een veel voorkomend probleem ten aanzien van betrouwbaarheid van gevalsstudies is het geringe aantal onderzoekseenheden of respondenten (Van Thiel, 2013, p. 106). Van dit probleem was binnen dit onderzoek geen sprake. Er is triangulatie toegepast: de data is op meer dan één manier verzameld (Van Thiel, 2013, p. 106). Het onderzoek is breed opgezet door het doen van zowel een documentanalyse, 21 interviews als twee focusgroepen. Daarnaast is gedurende het onderzoek aangesloten bij meerdere bijeenkomsten zowel binnen als buiten de gemeente, brainstormsessies en een werkgroep om op die manier de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek te vergroten. Bij het afnemen van interviews is rekening gehouden met risico's van subjectiviteit en selectiviteit. Het was vooral in de eerste fase van belang om hier als onderzoeker gefocust op te blijven omdat men snel beïnvloedt kan raken door de omgeving. In de eerste fase van het onderzoek werd enkel het gemeente perspectief belicht. In de tweede fase kwam duidelijk naar voren dat er sprake was van nog veel meer belangen, meningen, ervaringen dan alleen die van de gemeente. In hoofdstuk 4 en 5 is geschetst hoe al deze percepties op elkaar inwerken. Dit verkregen voerzicht kon getoetst worden tijdens de focusgroepen.

De rol als onderzoeker binnen een organisatie kan de objectiviteit van een onderzoek zowel positief als negatief beïnvloeden. Door als onbeschreven blad binnen te komen bij de opdrachtgevende organisatie werd in eerste instantie door een externe bril naar de opdracht gekeken. Dit was van hoge toegevoegde waarde in het onderzoek. Het was namelijk merkbaar dat respondenten het lastig vonden zich te verplaatsen in een andere partij en ieders eigen belang werd voorop gesteld. Het is daarom van groot belang dat de onderzoeker onafhankelijk is. Na enige tijd bij de gemeente Rotterdam als onderzoeker deel uit te maken van de organisatie, werd het moeilijker om vanuit die neutrale bril te blijven denken door beïnvloeding van de omgeving. De onderzoeker was zich hier bewust van en stelde zichzelf constant de vraag: in wiens belang is dit en wie heeft er baat bij dit te zeggen? Op die manier is getracht zo onafhankelijk mogelijk te blijven wat ten goede kwam aan betrouwbaarheid van en objectiviteit in het onderzoek. De aanbevelingen zijn gericht aan de gemeente Rotterdam over welke maatregelen zou zij kunnen treffen, maar zijn niet geschreven om het gemeentelijk belang te dienen. De aanbevelingen zijn geschreven met het oog op het collectieve onderwijsbelang.

Het afnemen van interviews is een flexibele manier om kwalitatieve informatie te verzamelen, maar deze flexibiliteit kan ook gevaren opleveren voor de betrouwbaarheid van het onderzoek (Robson, 2002, p. 273). De brede selectie van respondenten gaf aanleiding gebruik te maken van verschillende interviewhandleidingen. Na

het afnemen van enkele interviews werd duidelijk er strenger vast gehouden moest worden aan de interviewhandleiding, zodat de goede informatie naar boven zou komen. Als dit niet werd gedaan werd ingegaan op details en werden particuliere belangen naar voren geschoven. De onderzoeker moest dus richting geven aan het interview en daarom is ook de interviewhandleiding op een later moment bijgesteld.

Een ander probleem wat de brede diversiteit van respondenten met zich mee bracht was de complexiteit bij het coderen. Elke respondent redeneerde vanuit een andere invalshoek en een aantal respondenten vond het ook erg lastig om bij het onderwerp *sturing* te blijven omdat vragen over *ruimte voor vernieuwing* verwarrend werkte. Respondenten dachten daardoor dat het bijvoorbeeld ging om innovatieve methoden in het onderwijs. Dit heeft niet tot grote problemen geleid omdat er sprake was van inductief onderzoek en er genoeg elementen van sturing te herkennen waren tijdens de interviews. Er kon worden begonnen met data verzameling en later is pas ingezoomd op welke theoretische concepten toegepast zouden worden. Zoals al verwacht werden dit het omgevings- en organisatieniveau omdat deze de relatie tussen de gemeente en het scholenveld vormden. Om deze reden in de derde fase nog een drietal extra interviews afgenomen om betrouwbaarheid te garanderen.

Validiteit

Het onderzoek zou zowel intern als extern valide moeten zijn. De interne validiteit gaat over de vraag of het effect is gemeten wat gemeten moest worden, dus eigenlijk of de hoofdvraag adequaat is beantwoord. Bij beantwoording van de hoofdvraag is gekeken naar verschillende meetbare elementen die stimuleerde of belemmerde dat een procesinnovatie naar de gewenste sturing van de grond zou komen en voor zoveel mogelijk vernieuwing zou zorgen. Het meetbaar maken van de elementen zoals in paragraaf 3.2 gedaan is was daarbij van grote hulp en belang. Op die manier kon worden aangetoond waar de belemmeringen zaten en welke aanbevelingen gegeven konden worden om belemmeringen weg te nemen of te verminderen. Tot slot zijn de bevindingen voorgelegd aan anderen, in onder andere twee focusgroepen, om ze te beoordelen op juistheid en toepasbaarheid. Deze extra controle heeft bijgedragen aan verhogen van de interne validiteit (van Thiel, 2013, p. 107).

De externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van de bevindingen van het onderzoek. De externe validiteit is niet te garanderen omdat het onderzoek voor een specifieke organisatie is uitgevoerd. De analyse betreft de sturing van afdeling Onderwijs van gemeente Rotterdam en de resultaten zijn daarom ook alleen van toepassing op het Rotterdams onderwijs en de gemeente Rotterdam. De conclusie en aanbevelingen zijn specifiek gericht op gemeente Rotterdam. Dit onderzoek is dus niet generaliseerbaar voor andere gemeenten. Dit is geen zwakte van het onderzoek maar draagt juist bij aan specificiteit wat heeft uitgemond in concrete aanbevelingen voor de opdrachtgevende organisatie.

Het betekent ook niet dat het hele onderzoek onbruikbaar zou zijn voor vervolgonderzoek of andere onderzoeken op het gebied van sturing, vernieuwing en de relaties tussen partijen. De inzichten op het gebied van sturing op onderwijs door de overheid in algemene zin is generaliseerbaar. De relatie tussen de gemeente en het scholenveld zal door de bijzondere rol van de gemeente in heel veel opzichten vergelijkbaar zijn met andere grote steden. Dit was ook merkbaar in het interview met gemeente Amsterdam. Daarnaast is het onderzoek interessant omdat is gekeken naar elementen op omgevings- en organisatieniveau in het doen van procesinnovaties. Dit kan worden gebruikt voor vervolgonderzoek omdat is gebleken dat dit belangrijke niveaus waren om rekening mee te houden wanneer het gaat om het onderzoeken van relaties in een netwerk. Het onderzoek is wel extern valide wanneer het gaat om het onderzoeken van een procesinnovatie en over de rol van de gemeente op het gebied van onderwijs.

4 Resultaten: de huidige en gewenste sturingsvorm

In dit hoofdstuk wordt eerst een beschrijving gegeven van de sturing op onderwijs door de gemeente Rotterdam in de afgelopen jaren. Daarna worden in paragraaf 4.2 best practices toegelicht die zijn opgehaald bij andere gemeenten en van waarde kunnen zijn voor de gemeente Rotterdam. Vervolgens worden de eerste resultaten van het onderzoek beschreven door beantwoording van de eerste drie deelvragen. Dit zijn beschrijvende en empirische vragen. De eerste deelvraag die aan bod komt in paragraaf 4.3 onderzoekt waarom er een nieuwe sturingsvorm gehanteerd zou moeten worden door gemeente Rotterdam. De tweede en derde deelvraag gaan in op de *onafhankelijke* variabele van het onderzoek en brengen de perceptie op de huidige sturingsvorm (paragraaf 4.4) en de gewenste sturingsvorm in kaart (paragraaf 4.5) en beschrijven wat de invloed is van deze sturingen op het proces tussen de gemeente en het scholenveld.

4.1 het Rotterdamse onderwijsbeleid

Het onderwijsbeleid in Rotterdam is de afgelopen jaren aan veranderingen onderhevig geweest. In deze paragraaf wordt kort weergegeven hoe de sturing van gemeente Rotterdam afgelopen jaren is geweest.

Van 2010 tot 2014 werd gewerkt met het beleidsprogramma Beter Presteren. Het doel van het programma was het verhogen van de onderwijsresultaten van alle Rotterdamse leerlingen in de basisvakken taal en rekenen. De gemeente zette in op drie actielijnen: meer leertijd, professionele school en betrokken ouders. De actielijnen kregen vorm door het uitvoeren van interventies. Doelen werden meetbaar gemaakt waardoor scholen afgerekend konden worden wanneer zij niet voldeden aan de norm. Scholen hadden hierdoor het idee dat hen een strakke sturing werd opgelegd. Evaluaties onder leerlingen, ouders en leraren toonden aan dat het doel van Beter Presteren, verbeteren van de onderwijsresultaten in het algemeen, wel werd onderschreven (Hooge, Hendriks & Meuleners, 2014). Er was minder draagvlak voor de leertijduitbreiding. De inhoud van het onderwijs werd belangrijker gevonden dan de hoeveelheid lestijd. Daarnaast bleek uit de evaluatie dat men vond dat er een te grote nadruk lag op taal en rekenen, maar daar kon men immers op afgerekend worden. Er komt duidelijk naar voren dat een brede ontwikkeling, zoals ook lessen in creativiteit en sociale vaardigheden, minstens zo belangrijk werd gevonden (Hooge, et al. 2014). Edith Hooge deed in haar evaluatieonderzoek een aantal aanbevelingen. De belangrijkste aanbeveling was dat de sturing die nodig is om richting te geven aan onderwijskwaliteit moest ontstaan in voortdurende uitwisseling van informatie, onderling vertrouwen, afstemming en in continue dialoog tussen alle partners (Hooge, et al. 2014).

Met het daaropvolgende en huidige programma is de gemeente Rotterdam een andere weg ingeslagen. De focus moest worden verbreed en zou meer moeten worden afgestemd met het scholenveld. Voor de jaren 2014 tot 2018 kwam daarom *Leren Loont!* tot stand, in co-creatie met leraren, directeuren, ouders, schoolbestuurders en andere partners. Door deze co-creatie zou een meer gezamenlijke ambitie tot uiting komen. Er kwam meer stabiliteit in de hoogte en het verkrijgen van subsidiebedragen door een schoolontwikkelingsbudget te bepalen op basis van het leerlingenaantal en de mate van achterstand. De gedachte achter het schoolontwikkelingsbudget is dat scholen zelf het beste weten wat nodig is om het maximale uit hun leerlingen te halen. Elke school kan haar eigen budget inzetten op wat voor die specifieke school belangrijk is, mits deze keuze goed verantwoord wordt. De gemeente kwam de scholen op die manier tegemoet en bood hen meer vrijheid, waar zij om hadden gevraagd. In *Leren Loont!* is niet de gemeente expert, maar zijn de schoolplannen leidend. De beleidsregels die onder *Leren Loont!* vallen geven meer ruimte aan scholen door minder harde eisen te stellen en minder gebruik te maken van criteria waaraan getoetst wordt. Een ander voorbeeld van de uitwerking is dat scholen en schoolbesturen hun eigen schoolplannen gebruiken als basis voor de subsidieaanvraag. Dit zou de administratieve last in het schrijven van plannen voor de scholen verminderen.

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur heeft een evaluerend essay geschreven over *Leren Loont!* Het doel was om te achterhalen wat de ervaringen met *Leren Loont!* kunnen betekenen voor de toekomst. De NSOB concludeerde dat de gemeente zich moet bewegen van alleen co-creatie naar meer synchronisatie. Dit moet worden gedaan vanuit een collectieve ambitie, welke alleen gerealiseerd kan worden door samenwerking tussen gemeente, actoren in het onderwijsveld en actoren daarbuiten. Synchronisatie houdt in dat actoren aan verschillende tafels, in verschillende netwerken en op verschillende deelthema's aan dezelfde collectieve ambitie kunnen werken. In onderstaande tabel is het verschil tussen co-creatie en synchronisatie uit een gezet.

	Co-creatie	Synchronisatie
Afstemmingsvorm	Gezamenlijk	Gedeeld
Samenhang	Verbonden	Los-vast
Focus	Hetzelfde doen	Naar hetzelfde doel werken
Object	Eén geheel	Meerdere gehelen
Tijdsperspectief	Permanent	Tijdelijk
Betrokkenheid	Gevraagd worden	Aanhaken, initiatief nemen

Uit: NSOB. (2018). *Tussen Fasen. Het organiseren bij de faseovergang bij het onderwijsprogramma Leren Loont!*

Van de sturing onder Beter Presteren werd geleerd dat er meer moest worden afgestemd met het scholenveld. Bij de sturing onder Leren Loont! is getracht dit te doen. In de planvormingsfase lijkt dit gelukt te zijn door de gezamenlijke ambitie die tot uiting kwam in het nieuwe beleid en omdat dit een co-creatie proces was. Daar staat tegenover dat de NSOB als conclusie heeft dat er juist niet zozeer gedaan moet worden aan co-creatie, maar eerder aan synchronisatie. Over de besluitvormingsfase is weinig duidelijkheid, maar de tendens is dat de gemeente de besluiten zelf maakt, na advies te vragen aan het scholenveld. In de uitvoeringsfase is getracht administratieve last weg te halen bij de scholen. In de monitoringsfase is er in vergelijking met Beter Presteren bij Leren Loont meer ruimte gekomen om tussentijds te evalueren. Bij Beter Presteren werd er vooral achteraf verantwoord wat er met het geld gedaan was en gekeken naar de cijfers als indicatoren.

4.2 Best practices

De worsteling met sturing op onderwijs is ook merkbaar in andere grote steden. Er is een bezoek gebracht aan gemeente Amsterdam en gemeente Almere. Er is gekozen voor gemeente Amsterdam omdat zij net als gemeente Rotterdam te maken heeft met grootstedelijke problematiek en probeert te zijn vernieuwend in haar beleid. Daarnaast is gekozen voor gemeente Almere omdat zij veel doet op het gebied van vernieuwing en omdat de afdeling Onderwijs bij gemeente Almere iets kleinschaliger is ingericht. Op die manier konden twee steden met een verschillende sturing en andere onderwijsproblematiek onderzocht worden. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de sturingsvorm die gemeente Amsterdam en Gemeente Almere hanteren en welke inzichten gemeente Rotterdam kan meenemen.

Gemeente Amsterdam

Voor 2014 werd er bij gemeente Amsterdam met de kwaliteitsaanpak basisonderwijs Amsterdam strakker gestuurd op onderwijs dan nu het geval is. Door deze aanpak daalde het aantal zwakke scholen. In 2014 kwam er een nieuwe wethouder die vond dat de gemeente teveel op de stoel van de scholen zat en hen autonomie ontnam om een eigen richting te kiezen. De inhoud ging meer naar de scholen. De geïnterviewde denkt dat scholen blij zijn met het vertrouwen dat de gemeente hen geeft. Over het algemeen zijn zij tevreden met de gemeente als partner. De gemeente merkt wel dat scholen niet altijd goed uit de voeten kunnen met deze vrijheid. Een ambtenaar van gemeente Amsterdam zegt daarover: *“En dan krijg je het Mattheus effect. Scholen die het toch al goed doen worden er alleen maar beter van. En de scholen die het niet zo goed weten, of niet de mogelijkheden of een goede schoolleider hebben, die gaan erop achteruit [R:7]”*.

In 2015 startte de gemeente met het project Onze Nieuwe School (ONS). Het hoofddoel was om samen met Amsterdammers te zoeken naar goede en innovatieve oplossingen voor nieuw onderwijsaanbod. Het traject van Onze Nieuwe School begon met 150 inzendingen voor nieuwe schoolconcepten. Burgers konden stemmen op het plan wat zij het beste vonden. Hieruit kwamen vier kraamkamer initiatieven voort: initiatieven die subsidie en steun kregen van de gemeente om echt een school te worden. Momenteel zijn drie van de vier scholen operationeel. De vierde school loopt aan tegen wettelijke beperkingen. De ambtenaar bij gemeente Amsterdam vindt het wel een succesvol project: *“Ze voegen inhoudelijk wel echt iets toe aan het aanbod in de stad. En er zijn ook andere initiatieven uit de wedstrijd voortgekomen. Geen winnaars, maar die worden wel uitgerold op bestaande scholen [R:7]”*.

Gemeente Rotterdam kan drie inzichten meenemen die zijn opgedaan bij de bestudering van de sturing op onderwijs door gemeente Amsterdam. Dit zijn drie opvallende zaken die werden aangedragen door de geïnterviewde en passen bij het vraagstuk van gemeente Rotterdam. Ten eerste wordt in gemeente Amsterdam opgemerkt dat niet stellen van strenge voorwaarden kan leiden tot grote kwaliteitsverschillen bij scholen. Het

advies van gemeente Amsterdam zou zijn om vooraf een duidelijk toetsingskader te maken en dit toetsingskader van tevoren af te stemmen met leraren en scholen. Ten tweede levert het werken met een prijsvraag mooie en innovatieve plannen op, maar is voor het onderwijs niet gebruikelijk. Deze manier van werken, zoals bij het project Onze Nieuwe School, is in Amsterdam bij de schoolbesturen niet erg goed bevallen. Een ambtenaar bij gemeente Amsterdam zegt daarover het volgende: *Schoolbesturen voelden zich daardoor overvallen en hadden zoiets van: het onderwijs is onze expertise, waarom ga je buitenstaanders plannen laten maken, we hebben al zo'n versnipperd school bestuurlijk veld [R:7].* Ten derde moet vernieuwing vanuit scholen en schoolbesturen zelf komen. Het is belangrijk om hen te faciliteren in het maken van plannen en ze te betrekken bij de uitwerking, maar laat hen zelf ideeën aandragen zodat zij niet het gevoel hebben dat zaken worden opgelegd.

Gemeente Almere

Het voelt aan alsof er bij de gemeente Almere, in vergelijking met in Rotterdam en Amsterdam, veel minder wordt gestuurd op wat er gebeurt met de subsidie die aan de scholen wordt verleend. Een ambtenaar van de afdeling Onderwijs in gemeente Almere zegt: *"We stellen geld beschikbaar, maar het is aan de besturen om het in te vullen [R:11]."* Daarbij gaat gemeente Almere uit van de kracht van dialoog en heeft zij een vertrouwensrelatie met schoolbesturen. In samenwerking met de schoolbesturen wordt bepaald waar de prioriteiten liggen. Gemeente Almere heeft geen eigen budget voor onderwijs, het geld voor onderwijs komt uit de rijksmiddelen en het OAB. Dat is een verschil met Rotterdam, waar extra geld wordt vrijgemaakt voor het onderwijs.

Gemeente Almere kent drie grote schoolbesturen. Die kleinschaligheid maakt het gemakkelijker om goed contact met deze besturen te onderhouden en minder te sturen. De ambtenaar legt uit: *"Ik denk dat wij in die zin weinig opvragen. Daar hebben we wel eens discussie over met accountants. Hebben wij er baat bij als er uren worden gestoken in het schrijven van plannen of het maken van projectkosten? Nee, dat is zonde want dan gaat het geld niet naar de kinderen [R:11]."* Gemeente Almere kent een lange termijn visie voor onderwijs: de Capital Agenda. Daarin wordt benadrukt dat het onderwijs een belangrijke functie heeft in een stad die aan het opgroeien is. Deze collegeperiode werd gewerkt met aanjaaggelden voor onderwijs. Deze zijn bedoeld om nieuwe innovatieve projecten aan te jagen. Het gaat om een eenmalige inzet van geld voor nieuwe initiatieven die binnen het onderwijs kunnen zorgen voor een structurele verandering. De belangrijkste randvoorwaarde daarbij was cofinanciering, maar dat mocht ook worden vormgegeven als de inzet van eigen personeel. Ambtenaren hadden het gevoel dat er geen duidelijke doelstellingen aan de aanjaaggelden zaten, waardoor zij het lastig vonden te begrijpen wat hun taak en rol was. Een ambtenaar bij gemeente Almere vertelt daarover: *"Het kwam, in mijn woorden, niet echt van de grond. Maar de wethouder zal daar anders over denken [R:11]."*

Gemeente Rotterdam kan twee inzichten meenemen die zijn opgedaan bij de bestudering van de sturing op onderwijs door gemeente Almere. Wederom zijn dit suggesties die zijn aangedragen door de geïnterviewde en aansluiten bij het vraagstuk van gemeente Rotterdam. Ten eerste is innovatie en vernieuwing in het onderwijs een kwestie van een lange tijd investeren in de ontwikkeling die je wil doormaken. Het werken met eenmalige aanjaaggelden zoals bij gemeente Almere had daardoor geen duurzame werking. Ten tweede raadt gemeente Almere aan om vooraf doelstellingen vast te leggen over wat bereikt moet worden met de innovatie zodat dit duidelijk is voor zowel de gemeentelijke organisatie als het scholenveld.

4.3 Waarom een andere sturingsvorm?

De eerste deelvraag van dit onderzoek luidt: *Waarom is een andere sturingsvorm nodig?* De aanleiding van het onderzoek wordt nader onderbouwd. Het eerder genoemde onderzoek van de Onderwijsraad uit 2017 concludeerde dat de bestuurlijke verhoudingen, zoals zij zijn vastgelegd in de wet, samenwerking tussen verschillende partijen in het onderwijs lastig maakt. De verhoudingen zijn traditioneel en al jaren op dezelfde manier ingericht. De rol van de gemeente op het gebied van onderwijs is blijvend aan verandering onderhevig geweest, waar zowel gemeenten als de onderwijssector mee worstelen. Daarbij komt dat onderwijsorganisaties loosely coupled systems zijn (Weick, 1976), wat betekent dat zij onafhankelijk van andere partijen kunnen functioneren. Voor het functioneren van en communiceren met partijen in een loosely coupled system is het van belang om te blijven werken aan het leggen van losse verbindingen (Weick, 1976). Door de huidige bestuurlijke verhoudingen die het complex maken om duurzame samenwerking tot stand te brengen (Onderwijsraad, 2017), zou een andere sturing, die samenwerking meer stimuleert en omarmt, welkom zijn.

Onder een groot deel van de respondenten heerst ook het gevoel dat het onderwijssysteem in Nederland 'op slot' zit. Er zijn een aantal voorbeelden die naar voren kwamen uit interviews die onderstrepen dat een andere

sturingsvorm nodig is. Ten eerste is er sprake van vaste curricula waarin leerlingen niet zomaar kunnen of mogen doorstromen. Aan het begin van het schooljaar wordt op veel scholen de invulling van uren vastgesteld. Daardoor zijn roosters voor het hele jaar en soms zelfs voor meerdere jaren dichtgetimmerd. Ten tweede voelen leraren de behoefte om meer tijd en ruimte in het rooster te krijgen. Een adviseur op het gebied van onderwijsvernieuwing zegt dat docenten de ruimte missen om zichzelf te ontwikkelen. *“Als je als docent merkt, ik ben niet zo goed in toetsen opstellen, daar wil ik wat meer over leren, dan is er nu geen ruimte om dat te doen [R:5]”*. Leerkrachten voelen ook dit gebrek aan tijd om naast hun reguliere werkzaamheden bezig te zijn met verbetering en vernieuwing. Een basisschool leerkracht onderstreept dat: *“Ik merk nu gewoon, je bent druk, je doet je klas, je doet je ding, en ik doe nu zelf wel een opleiding tot taalspecialist dus ik ben wel bezig mezelf uit te dagen om nieuwe dingen te leren. Maar toch, soms heb ik wel zoiets van dat vernieuwen, maar hoe dan [R:13]”*. De administratieve verplichtingen, die vooral vanuit het Rijk of soms de inspectie van het onderwijs worden opgelegd en zijn vastgesteld, worden vaak genoemd. Er heerst het gevoel dat deze onnodig zijn, waardoor frustratie ontstaat. De gemeente zorgt ook voor een klein deel van deze administratieve lasten, door het schrijven van plannen bij de subsidie aanvragen. Er zijn ook respondenten die van mening zijn dat er binnen het onderwijs talloze mogelijkheden zijn om je als professional verder door te ontwikkelen en dat er al ruimte is om te vernieuwen. Een schooldirectrice illustreert dat door te zeggen dat *“het onderwijssysteem juist enorm vernieuwend en altijd maar weer aanpassend is [R:8]”*.

Het grootste deel van de respondenten van zowel de gemeente als het scholenveld denkt wel dat er muren moeten worden afgebroken om het onderwijssysteem open te breken. Dat kan de gemeente niet alleen, maar ambtenaren zien wel een rol weggelegd voor de gemeente om daaraan bij te dragen. De gemeente kan dit doen door een andere sturingsvorm te hanteren. De gemeente geeft haarzelf in het Masterplan niet voor niets als expliciete opdracht om te kijken waar zij door die grenzen heen kan kijken. De tiende bouwsteen van het Masterplan, ruimte voor vernieuwing, toont ook aan dat de gemeente kritisch wil kijken naar haar eigen beleid en instrumentarium. Het doel van het hanteren van een andere sturingsvorm zou tweeledig zijn volgens een ambtenaar [R:14]. Enerzijds wil de gemeente het onderwijs als werkplek aantrekkelijker maken, wat bijdraagt aan het oplossen van problemen als het lerarentekort. Anderzijds is het doel om de leerresultaten te verbeteren, wat in Rotterdam blijvend op de onderwijsagenda staat. De grenzen die er momenteel worden gesteld door het onderwijssysteem als geheel houden dit vaak tegen. De manier waarop de subsidiestromen momenteel zijn ingericht laat weinig ruimte voor vernieuwing en samenwerking. Een citaat van een ambtenaar illustreert dat: *“Nu stimuleren wij op geen enkele manier innovatie via dat lumpsum, want het is allemaal al vergeven. En innovatie gaat over denken en durven en doen. Maar dat doen zit vaak ook een geldbedrag aan vast [R:14].”* De bekostiging van een school wordt voor het grootste deel gedaan door de rijksoverheid, maar het kleine deel wat de gemeente bijdraagt zou anders kunnen worden ingericht. Het afbreken van die muren en grenzen in de bekostiging kan een organisatie als de gemeente niet alleen. Haar wettelijke rol en haar financiële bijdrage op het gebied van onderwijs is maar beperkt. Daarom is samenwerking nodig met andere partijen zoals scholen, het ministerie en de inspectie van het onderwijs en dit vereist een andere sturingsvorm.

Het antwoord op de eerste deelvraag is dat het scholenveld te weinig flexibel kan zijn in haar werk door de huidige inrichting van het scholensysteem. Hiermee wordt het onderwijssysteem bedoeld met vaste curricula, roosters, lesmethoden en bekostiging op basis van het aantal leerlingen. Daarnaast is er sprake van praktische vraagstukken als een groeiend lerarentekort in het Rotterdams onderwijs. Er zal iets moeten veranderen in de Rotterdamse onderwijsstructuur om dit soort grote problemen in de toekomst het hoofd te kunnen bieden. Een ander proces van samenwerking tussen de gemeente en het scholenveld kan daarbij helpen. Om deze relatie verder te brengen zal eerst de perceptie op de huidige sturing en de gewenste sturing worden geanalyseerd. Nogmaals, de sturing heeft namelijk invloed op de invulling van het proces. Het gaat over een andere sturing die de gemeente zich eigen zou kunnen maken, zodat scholen meer ruimte en autonomie gaan voelen in het proces. In deelvraag 2 en 3 zal worden ingegaan op de huidige en gewenste sturing en het proces wat deze teweeg brengen.

4.4 Huidige sturing

In paragraaf 4.1 is ingegaan op het onderwijsbeleid van gemeente Rotterdam, zoals deze in beleidsdocumenten is opgeschreven. In deze paragraaf wordt gekeken naar de ervaring van respondenten met deze sturing. Er wordt antwoord gegeven op de tweede deelvraag: *Wat is de perceptie op de huidige sturing op onderwijs van de gemeente Rotterdam?* Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen de perceptie van ambtenaren bij de gemeente en de perceptie van het scholenveld en er wordt ingegaan op de invloed van de huidige sturing op de invulling van het samenwerkingsproces tussen de gemeente en het scholenveld. Met het scholenveld worden alle respondenten die niet bij de gemeente werkzaam zijn bedoeld. Na de verschillende percepties uit een te

zetten, wordt bekeken wat het verschil is in de perceptie van de gemeente en het scholenveld. In deze paragraaf worden de verschillende sturingsvormen die zijn onderscheiden in hoofdstuk 2 afgekort. Public Administration wordt PA, New Public Management wordt NPM, Network Governance wordt NG en Societal Resilience wordt SR.

Hoe percipiëren ambtenaren de huidige sturing op onderwijs?

Ambtenaren hebben het gevoel dat zij de laatste jaren aan het terugtreden zijn in hun rol: *“Wij zijn in elk geval in ons hoofd aan het terugtreden als gemeente. Mentaal gezien zeggen we ‘we gaan er niet meer over’. We zetten de hoofdlijnen vast en dat is het [R:14].”* Dat houdt in dat de gemeente het gevoel heeft dat zij het scholenveld steeds meer ruimte geven in de **planvormingsfase**, maar ook laten zij hen bij de **uitvoering** een grotere rol spelen. Ondanks dat de gemeente grip wil houden, wordt het scholenveld in de uitvoering steeds meer losgelaten. Hoewel de meeste ambtenaren dit een positieve ontwikkeling vinden, leeft er onder sommige ambtenaren het idee dat scholen daardoor teveel ruimte krijgen. *Leren Loont!* heeft geleid tot een bepaalde mate van vrijblijvendheid, volgens sommigen. Zo noemt een ambtenaar met een managementfunctie bijvoorbeeld dat er geen duidelijke verantwoordingsafspraken zijn met scholen: *“we hebben niet genoeg afspraken gemaakt over prestaties en het meten van de voortgang [R:1].”* Daardoor is er geen duidelijk overzicht van waaraan het subsidiegeld precies besteed wordt en heeft de gemeente het gevoel dat zij in de **monitorings- of evaluatiefase** te weinig weet. Tegelijkertijd zijn de ambtenaren zich er ook van bewust dat de scholen nog steeds het gevoel hebben dat beleid wordt ‘opgelegd’ en dat zij daardoor het gevoel hebben geen inspraak te hebben bij de **besluitvorming**. De gemeente weet ook dat het scholenveld het gevoel heeft dat zij veel administratieve verplichtingen hebben en een hoge zogenoemde planlast hebben [R:4].

De ambtenaren willen de samenwerking met scholen wel versterken, maar over het algemeen geldt dat zij niet goed weten hoe zo’n samenwerking in te richten of op te zetten. De gemeente denkt dat scholen niet altijd de goede dingen doen met het geld wat zij krijgen van de gemeente. Een interviewfragment toont dit aan: *“Kijk, we zeggen altijd, we doen alles in vertrouwen. Dat zegt de gemeente. Maar dat doen ze niet toch? Ja, dat klopt wel. Ik vind je moet ze het vertrouwen wel geven, maar je moet ook wel achterdochtig blijven. Je mag best wel eens controleren of het verhaal wat ze zeggen klopt [R:16].”* Ondanks dat ambtenaren zeggen scholen te willen vertrouwen, is er wantrouwen. Dat ligt niet alleen aan scholen zelf, dat zit volgens een andere ambtenaar in een managementfunctie ook *“in de houding en het gedrag van de ambtenaren [R:21].”* Vertrouwen is in de **besluitvormings- en uitvoeringsfase** belangrijk omdat de gemeente zonder vertrouwen in het scholenveld altijd zelf de beslissingen zal willen blijven nemen en zij hen niet het vertrouwen durven te geven om autonoom plannen uit te voeren. De schoolcontactpersonen stimuleren de samenwerking en werken aan het vertrouwen door het gesprek te voeren met de scholen, in de **uitvoering-** en in de **monitoringsfase**. Er zijn verschillende evenementen die worden georganiseerd door de gemeente, zoals Atelier21 en de Praktijkspiegel, waar mensen bij elkaar worden gebracht die elkaar anders niet zouden ontmoeten. Dit wordt gezien als een soort kennismakingsplateau waar nieuwe gezichten op af komen. Er wordt met elkaar gepraat in de lichtheid der dingen, *“we praten met elkaar en daarna zeggen we tot ziens [R:14].”* Deze evenementen behoren tot de **planvormingsfase**.

De gemeente heeft de perceptie dat zij stuurt vanuit een mono-centrische gedachte, en vindt dit op bepaalde gebieden ook noodzakelijk. Binnen de sturing hebben PA en NPM-achtige ideeën de boventoon, medewerkers zijn alleen niet helemaal tevreden over de implementatie daarvan. Zij zouden liever zien dat als er prestatie afspraken zijn, dat die dan ook worden nageleefd en dat er overzicht is van de bereikte resultaten. De gemeente ziet zichzelf tegelijkertijd ook wel als een organisatie die open staat voor meer samenwerking met andere betrokken partijen (NG). Echter de veelheid aan regels en soms starre processen (PA) maken dit complex. Het lijkt erop dat dit niet te maken heeft met de welwillendheid van medewerkers, maar met de bureaucratische processen en vaste patronen waarmee men gewend is te werken. Deze vaste patronen zijn lastig te veranderen omdat deze al jarenlang op dezelfde manier zo zijn ingericht en vanuit het Rijk komen.

Hoe percipieert het scholenveld de huidige sturing op onderwijs?

Het scholenveld heeft ook het gevoel dat de gemeente een mono-centrische sturing hanteert. Het volgende citaat van een schooldirecteur illustreert dit: *“We zitten in een afrekencultuur waar citoscores nog steeds leidend zijn [R:6]”*. Scholen percipiëren beleid dat wordt opgelegd zonder dat zij daar invloed of inspraak in hebben. Zij hebben dus het gevoel niet te kunnen deelnemen aan de **besluitvormingsfase**. Zij denken dat dit enerzijds komt vanuit de gemeente, maar anderzijds misschien ook vanuit het rijk of ‘het onderwijssysteem’. Een onderwijsvernieuwer bij een groot schoolbestuur zegt: *“Je moet heel veel verantwoorden en noteren. Mensen zijn gewoon een beetje kwijt waar het uiteindelijk over gaat: lesgeven, en niet over administratie [red., R:12].”* Een deel van de respondenten denkt dat deze perceptie ook ontstaat door een informatiekloof, welke ontstaat door slechte communicatie in de **besluitvormings- en uitvoeringsfase**. De schoolbesturen zijn de eerste

contactpersoon vanuit de gemeente en fungeren daardoor als doorgeefluik van informatie naar directeuren. De informatie die bij schoolbesturen terecht komt wordt niet één op één doorgegeven en daardoor gaat informatie verloren. De sturing wordt daarom soms zelfs gezien als controlerend: *“Je wordt vaak in een vaste lijn geduwd, dat is geen verwijt, maar dat maakt het gesprek anders, terwijl je allemaal voor hetzelfde doel op pad bent [R:17].”*

Respondenten zijn positief over het proces bij CityLab, wat in hun ogen aanzienlijk anders is en waar zij het gevoel hebben veel meer ruimte te krijgen. Dat maakt dat het scholenveld het gevoel heeft dat zij in de **planvormingsfase** wel kan participeren. Respondenten zien ook voordelen van een strakkere sturing, verantwoording en het stellen van doelen. *“Een nadeel van niet strak sturen en verantwoorden is dat mensen die op scholen werken ook maar gewoon mensen zijn, en dan zie je dat minder sterke schoolleiders, die een hele waslijst van dingen moeten aftikken, andere dingen met het geld gaan doen [R:9].”* Alle respondenten van buiten de gemeente zijn het met elkaar eens dat het logisch is dat je wanneer je een subsidie krijgt van de gemeente, je ook verantwoording af moet leggen tijdens de **uitvoering** over wat met het geld gedaan wordt. Een schooldirecteur zegt daarover: *“Je moet als gemeente ook wel om een bepaalde verantwoording vragen, als je dat niet doet dan denk ik ja, dan krijg je het geld ook niet [R:6].”* Dit is opvallend omdat tegelijkertijd wordt geklaagd over de planlast: de verantwoording zou minder werk mogen zijn. Zij zeggen zelf te weten wat het beste is voor hun school en willen daarbij in vertrouwen worden genomen. Het volgende citaat van een andere schooldirecteur toont aan dat het scholenveld vraagt om meer vertrouwen: *“Ze sturen veel te strak. Nou ja, ze mogen me wel kritisch bevragen op elk moment. Maar het is gek dat daar een geldbedrag aan verbonden is [R:8].”*

De perceptie op de huidige situatie lijkt door bepaalde uitspraken misschien negatief, maar over het algemeen is het scholenveld positief over de dingen die gemeente doet en zeker ook over het Masterplan Onderwijs. Het scholenveld vindt dat de gemeente faciliterend is op vele vlakken. Wanneer iemand een goed idee heeft, is er bijna altijd een manier om dit initiatief met gemeentelijke subsidie uit te voeren (**planvorming- en uitvoeringsfase**). De veelheid aan mogelijkheden wordt soms wel als nadeel gezien. Dit wordt geïllustreerd door het volgende citaat: *“De verschillende subsidies, de onderwijsparade die week, de Praktijkspiegel, de Hackaton. Er zijn best wel heel veel dingen die georganiseerd worden. Ze maken gratis lessen. Er is heel veel te halen. Dat is heel positief, alleen... hoort dat nou bij de gemeente of niet? [R:12]”*.

Het scholenveld percipieert een mono-centrische sturing. Een gevoel van controle, plannen, verantwoording in de **monitoringsfase** en een afrekencultuur in de behoren tot de perceptie die het scholenveld heeft op de sturingsvorm van de gemeente. Men is erg tevreden over het gevoerde beleid op papier, maar de invulling van de sturing die daarbij hoort wordt toch als controlerend ervaren. Er lijkt daar een kloof te bestaan tussen beleid en uitvoering. Leren Loont! was immers een beleid dat tot stand kwam door middel van co-creatie. Het scholenveld benoemt wel de elementen van een NG-sturing die aanwezig zijn, zoals het bestaan van schoolcontactpersonen, de Broedplaats010 en de vele subsidie mogelijkheden. Zij noemen deze voorbeelden vooral als zaken waarbij nog verbetering mogelijk is. Het scholenveld ervaart een goede wil voor samenwerking: *“Ik ontmoet alleen maar mensen die goede wil hebben. En die zitten echt niet op afstand bestuurtje te spelen, die willen kwalitatief samenwerken [R:9]”*. Daarbij wordt wel opgemerkt dat deze nog niet volledig tot zijn recht komt door de huidige samenwerkingsstructuur: *“Dan mis ik toch denkkraft van de gemeente, maar in het samenwerkingsverband zoals die er nu is kun je dat ook niet verwachten [R:9]”*.

Wat is de invloed van de huidige sturing op de verschillende fasen in het proces?

In de vorige stukken tekst is duidelijk geworden hoe de gemeente en het scholenveld aankijken tegen de huidige sturing van de gemeente Rotterdam op onderwijs. De huidige monocentrische sturing heeft invloed op invulling van verschillende fasen in het proces. Zowel de gemeente als het scholenveld heeft het gevoel dat het scholenveld wel betrokken wordt in de **planvormingsfase**. Het initiatief ligt bij beide partijen en er is ruimte om mee te denken en ideeën aan te dragen. Dit is anders dan de verwachting, welke was dat het initiatief bij de traditionele PA sturing enkel vanuit de gemeente kwam. Echter de beslissing over wat wel en wat niet wordt gedaan, die ligt bij de gemeente. Scholen hebben daardoor het gevoel geen inspraak te hebben in de **besluitvormingsfase**. Dit heeft voor een deel te maken met het gebrek aan vertrouwen, voor een ander deel met de huidige bestuurlijke inrichting en voor nog een ander deel met het feit dat de gemeente bij gezamenlijke besluitvorming ook graag gezamenlijke financiering wil zien wat het scholenveld niet waar kan maken. In de **uitvoeringsfase** ligt het weer wat anders. Scholen krijgen vaak veel ruimte om plannen naar eigen gelang uit te voeren, zolang het maar binnen de kader past die de gemeente heeft geschetst en zolang het maar de doelen bereikt die bereikt zouden moeten worden. Dat levert soms wel weer problemen op in de **monitorings- of**

evaluatiefase, als de doelen niet bereikt worden. Er worden op het moment geen maatregelen getroffen als de doelen niet worden bereikt door een school. Scholen worden er niet letterlijk op afgerekend, terwijl zij wel het gevoel hebben dat ze gecontroleerd worden. Er wordt geprobeerd tussentijdse evaluatiemomenten te organiseren via de schoolcontactpersonen, maar schoolcontactpersonen vinden het lastig hier inhoud aan te geven omdat er geen duidelijke indicatoren zijn aan de hand waarvan men het gesprek in kan gaan. Er wordt gemerkt dat de invloed van de huidige sturing op verschillende fasen in het proces soms door elkaar heen kan lopen. Alleen bij de besluitvormingsfase is het wel duidelijk dat het de gemeente is die de besluiten neemt over wat er met het geld gedaan wordt. Over de planvormingsfase zijn zowel de gemeente als het scholenveld tevreden. In de andere fasen is er minder overeenstemming over wat de aanpak van de gemeente zou moeten zijn. Scholen willen aan de ene kant minder verantwoording, terwijl zij van de andere kant wel snappen dat de gemeente wil zien wat de school doet met het gekregen geld.

Huidig proces door huidige sturingsvorm	
Planvormingsfase	Scholen mogen meedenken bij totstandkoming beleid en projecten (NG)
Besluitvormingsfase	Gemeente beslist alleen (PA)
Uitvoeringsfase	Scholen krijgen zelf de regie over uitvoering (NG/NPM)
Monitoringsfase	Lastig om goed te monitoren, geen duidelijk overzicht van bereikte resultaten

Waar zitten de verschillen in de perceptie op de huidige sturing door de gemeente en het scholenveld?

Zowel de gemeente als het scholenveld percipieert de gemeente als een organisatie met een mono-centristische sturingsvorm waarbij regels en verantwoording centraal staan. Er zijn daarin veel elementen van PA en NPM te herkennen. Daarbij kan worden gedacht aan regels, verantwoording, plannen, prestatie afspraken, afrekenen en doelstellingen. De perceptie op de sturing door scholen is over het algemeen iets negatiever, maar dit is afhankelijk per respondent. Een verschil in de perceptie is dat de gemeente het gevoel heeft dat zij aan het terugtreden is in haar rol, terwijl het scholenveld dat niet per se zo ervaart. Beide partijen zeggen dat een echte samenwerking ontbreekt. Er is besef dat men elkaar vooruit kan helpen en er meer sprake zou moeten zijn van één gezamenlijk doel. Het idee van een meer polycentrische sturing wordt vaak genoemd, maar als iets wat zich nog niet voldoende heeft kunnen nestelen in de relatie. Een polycentrische sturing met sturing van onderop en het betrekken van meer partijen wordt gezien als een ideaal toekomstscenario. Hier zal verder op in worden gegaan in de volgende paragraaf over de gewenste sturing en welke invloed die zou kunnen hebben op het proces.

4.5 Gewenste sturing

Er is nu zicht op de perceptie op de huidige sturing door zowel de gemeente als het scholenveld. In de volgende paragraaf wordt de vierde deelvraag beantwoord: *Wat is de gewenste sturing op onderwijs van de gemeente Rotterdam?* Daarbij wordt wederom een onderscheid gemaakt tussen de gewenste sturing van de gemeente en van het scholenveld, waarna het verschil in de gewenste sturing kan worden aangewezen en wordt ingegaan op wat deze sturing betekent voor de verschillende fasen in het samenwerkingsproces tussen de gemeente en het scholenveld. In deze paragraaf worden de verschillende sturingsvormen die zijn onderscheiden in hoofdstuk 2 afgekort. Public Administration wordt PA, New Public Management wordt NPM, Network Governance wordt NG en Societal Resilience wordt SR.

Wat is de gewenste sturing op onderwijs vanuit de gemeente?

Over de **planvormingsfase** was de gemeente tevreden. Andere fasen van het proces zou de gemeente graag anders zien. Zo willen zij bijvoorbeeld dat er duidelijkere afspraken worden gemaakt over welke doelen en resultaten bereikt moeten worden wat betreft de **monitoring**. De meeste ambtenaren vinden ook dat de gemeente in de **besluitvormingsfase** best duidelijker mag zijn over waar de prioriteiten liggen. Een beleidsadviseur zegt: *“Ik denk dat we moeten kijken naar wat vinden wij als overheid van belang dat de kinderen leren. Als we dat te weinig terugzien in het onderwijs dan moeten wij strakker sturen in de beleidsregel op een bepaald onderwerp [R:2].”* De gemeente blijft duidelijk de wens behouden om betrokken te blijven en zou ook graag intensieve kwaliteitsanalyses doen. Zoals bleek bij de huidige sturing vindt de gemeente dat zij nu te weinig zicht heeft op wat met het geld gebeurt, dus daar zou zij maatregelen voor willen treffen. In alle gesprekken met medewerkers van gemeente Rotterdam komt terug dat zij dit wel *samen* met het scholenveld willen doen: *“meer samenwerken is ook een voorbeeld van ruimte voor vernieuwing bieden [R:1].”* Wanneer werd gevraagd naar de gewenste sturing van gemeente Rotterdam, kwam in alle antwoorden de gedachte van een netwerksturing terug. Begrippen als gelijkwaardigheid, gedeelde doelen en interactie werden vaak genoemd voor de

uitvoeringsfase. Op het moment ligt de uitvoering vaak bij één van de twee partijen, maar de gemeente zou dit graag meer gezamenlijk doen. De gemeente zou meer willen samenwerken met schoolbesturen, welzijnspartners, schooldirecteuren in de uitvoering. Dit gebeurt nu al, maar in die samenwerkingen is zoals eerder genoemd soms sprake van te weinig vertrouwen. Het toewerken naar meer vertrouwen wordt gezien als wederkerig proces waar ook het scholenveld een bijdrage aan moet leveren, maar welke moet beginnen bij de gemeente zelf. Een respondent in een managementfunctie zegt: *“Want ik denk als we het willen veranderen, de kijk van de buitenwereld naar ons, dan moeten we bij onszelf beginnen [R:21]”*.

Zoals eerder genoemd wordt er vanuit de gemeente veel gefaciliteerd, maar daarmee worden niet altijd de juiste mensen bereikt. Al eerder is genoemd dat dit te maken heeft met de informatiekloof omdat er alleen contact is met schoolbesturen waardoor informatie minder snel bij de andere lagen (directeuren, leerkrachten) in het onderwijs terecht komt. Een ambtenaar zegt: *“Je moet ook kijken naar daar waar energie is als het gaat om innovatie. Die zit gewoon bij individuele scholen, bij een individueel persoon en een team wat daar ook in geloofd [R:14].”* Om die energie te vinden en beter te benutten zou de gemeente zich opener moeten opstellen en hen ook moeten laten mee denken in de **besluitvormingsfase**. Ambtenaren vinden dat de gemeente een liefdevolle relatie moet ontwikkelen met het veld. De gemeente zou gelijkwaardige partner moeten worden in projecten, in plaats van de organisatie die er vanuit een ivoren toren boven staat. Een ambtenaar vertelt: *“Dus niet alleen veel intensiever adviseren over hoe je dat kunt gaan doen, maar veel warmer. Veel meer er boven op zitten maar niet controlerend. Omdat je het als gemeente ook graag wil. Net als een bank. Die wil dat jij iets gaat doen, die zit er boven op, maar niet controlerend en die denkt met je mee en heeft er uiteindelijk ook zelf baat bij [R:14].”*

De gemeente ziet haar gewenste sturing als een meer polycentrische sturing, waarin zij wel een duidelijke koers uitzet met zaken waar zij op in wil zetten. De gemeente wil deze koers goed kunnen **monitoren** en ambtenaren vinden het van belang dat zij naar de gemeenteraad kunnen verantwoorden waar het geld aan uitgegeven is, vandaar dat de PA en NPM sturing terugkomen. De gemeente ziet graag meer samenwerking met het scholenveld en andere partijen in de stad (NG) die het onderwijs vooruit willen brengen.

Wat is de gewenste sturing op onderwijs vanuit het scholenveld?

Een aantal respondenten zou graag zien dat de gemeente meer zou prioriteren op onderwerpen die zij echt belangrijk vindt. Daarin laat zij de gemeente de regie houden over in de **besluitvormingsfase**, en dat heeft twee redenen. Ten eerste vinden sommige scholen (de scholen waar het goed gaat) het dubbel om naast aan de inspectie óók bij de gemeente hun ambities op rekenen en taal te moeten opgeven. Zij zouden liever zien dat dit gaat over een specifiek onderwerp zoals kansenongelijkheid of digitalisering. *“Iedere school wil goede opbrengsten op reken- en taalgebied, ik ga niet extra mijn best doen voor die ton die we van de gemeente krijgen [R:8].”* Ten tweede helpt een koers scholen om specifieke onderwerpen aangereikt te krijgen, dus dat zou zij graag meer zien. *“Ik was er nooit op gekomen om iets met leerbaanoriëntatie te doen voor de kinderen. Maar de gemeente ziet ook wel in welke sectoren er straks veel mogelijk is [R:15].”* Scholen beseffen dat de gemeente als grote organisatie veel verder vooruit kan kijken en daardoor beter kan inspelen op de ontwikkelingen van de toekomst die ook voor scholen belangrijk zijn. Uiteindelijk is het voor scholen wel belangrijk dat zij zelf de regie hebben en vrijheid en flexibiliteit voelen om zich binnen de afgesproken kaders te bewegen tijdens de **uitvoeringsfase**. De koers moet in elk geval samen bepaald worden, dus er is een duidelijke voorkeur voor een polycentrische sturing. *“Ik zou het super vinden als wij aan tafel zitten bij gemeente en schoolbesturen, zodat wij als critical friend en co-creator mee kunnen denken over wat op de werkvloer moet gebeuren [R:12],”* zegt een onderwijsvernieuwer van een schoolbestuur. Het scholenveld wil meer betrokken te willen worden, maar wel op een manier dat het niet lastenverzwarend is en waarschijnlijk dat zij daarom geen eenduidige mening hebben over het al dan niet betrokken willen worden bij de **besluitvorming**.

Een veel genoemde opmerking door het scholenveld is dat zij graag zouden zien dat er consistent beleid wordt gevoerd door de gemeente Rotterdam. Respondenten vinden dat beleid erg snel veranderd en dat is niet prettig voor de stabiliteit op een school. Individuele scholen vinden dat zij zelf het beste weten wat er op hun school moet gebeuren gezien de maatschappelijke opgave waar de school mee te maken heeft. Daarin is weer de roep om meer vertrouwen terug te vinden en stiekem ook de vraag om zelf de regie te krijgen over **besluitvorming**. Een schooldirecteur geeft zijn mening daarover: *“Eigenlijk moet je er vanuit gaan dat het goed is, en dat je verhelderingvragen stelt als gemeente, oké, maar dat vertrouwen zou er wel moeten zijn [R:15]”*. Tot slot was in alle interviews met het scholenveld te merken dat zij het lastig vonden om zich uit te spreken over een gewenste sturing, omdat zij misschien weinig beeld hebben van de mogelijkheden die de gemeente heeft. Het was voor respondenten gemakkelijker zichzelf te uiten over de huidige sturing.

Wat is de invloed van de gewenste sturing op de verschillende fasen in het proces?

In de vorige stukken tekst is duidelijk geworden hoe de gemeente en het scholenveld aankijken tegen de huidige sturing van de gemeente Rotterdam op onderwijs. Het scholenveld ziet een polycentrische sturing duidelijk als gewenste sturing. Daarbij wordt vooral gedacht aan een netwerksturing waarbij alle partijen gezamenlijk werken aan één gedeeld doel. Vrijheid, flexibiliteit en gezamenlijke koersbepaling staan centraal. Een kanttekening wel, scholen willen meedenken, mee bepalen en meedoen, maar het kan niet teveel tijd of geld kosten want dat is er niet. De gewenste polycentrische sturing zou invloed hebben op de invulling van verschillende fasen in het proces.

Over de **planvormingsfase** waren beide partijen al tevreden met de huidige sturing. Zowel de gemeente als het scholenveld konden plannen en ideeën aandragen en de gemeente faciliteert al erg veel voor het scholenveld om dit te kunnen doen. Een polycentrische sturing zou dit proces alleen maar extra bevorderen. Ideeën over hoe de **besluitvormingsfase** eruit zou moeten zien lopen meer uiteen. Dit komt waarschijnlijk omdat het lastig is voor respondenten om een toekomstscenario te bedenken wanneer zij zelf gewend zijn volgens een bepaalde manier te werken. Het scholenveld vindt het over het algemeen prima als de gemeente beslist waar het geld aan wordt besteed. Zij vinden dat logisch omdat het geld van de gemeente is. Ze zouden wel inspraak willen hebben en mee willen denken, maar het moet kan hen niet teveel tijd kosten want dat hebben ze niet. De gemeente wil deze inspraak wel verwelkomen, omdat zij van mening is dat dit zal bijdragen aan de liefdevolle relatie met het veld waar de gemeente heen wil. Het is voor het scholenveld belangrijker om nog meer ruimte krijgen in de **uitvoeringsfase**, dan in de besluitvormingsfase. Zolang het scholenveld genoeg ruimte heeft om binnen afgesproken kaders te bewegen, zal zij haar werk goed kunnen uitvoeren. De gemeente ziet daarbij ook iets in meer samenwerkingsverbanden met andere sociale instanties en welzijnsorganisaties in het kader de polycentrische sturingsgedachte. In de **monitoringsfase** vindt het scholenveld het logisch dat zij moeten verantwoorden wat met geld gedaan is, maar wensen daarbij zo weinig mogelijk administratieve last. De gemeente wil duidelijkere afspraken over doelen die behaald moeten worden en zou willen werken met andere indicatoren aan de hand waarvan het gesprek met scholen aangegaan kan worden. Vanuit een NG sturing wordt gedacht dat dat door meer gedeelde waarden, doelen en het gevoel van een gezamenlijke verantwoordelijkheid zulke afspraken eerder ontstaan. Ook door de scholen meer inspraak te geven bij de besluitvorming zouden duidelijkere doelstellingen tot stand kunnen komen.

Nieuw proces door nieuwe sturingsvorm	
Planvormingsfase	Initiatieven blijvend door zowel gemeente als scholenveld aangedragen
Besluitvormingsfase	Regie mag bij gemeente blijven, maar scholenveld wil meer inspraak
Uitvoeringsfase	Meer samenwerking als partners in netwerk, meer vertrouwen in elkaar, soms scholen meer vrijheid bieden
Monitoringsfase	Meer duidelijkheid over resultaten, minder administratieve last

Wat is het verschil in de gewenste sturing van de gemeente en het scholenveld?

De gewenste sturing van de gemeente verschilt niet veel van die van het scholenveld. Zowel de gemeente als het scholenveld ziet een polycentrische sturing als beste middel om tot meer samenwerking te komen in de realisatie van het gezamenlijke doel. Het gaat dan om een NG sturing en niet om een SR sturing omdat het niet gaat om het betrekken van burgers of heel veel nieuwe partijen, maar eerder om de partijen die binnen het scholennetwerk iets kunnen betekenen. Het scholenveld is daarbij wel iets meer gericht op het loslaten en vertrouwen, terwijl de gemeente liever wat meer grip wil vasthouden en controle wil uitoefenen op wat in gezamenlijkheid wordt afgesproken. Men weet dat er binnen het onderwijs niet alleen maar vernieuwende denkers rondlopen en juist die creatievelingen die er wel zijn mogen meer ondersteund of uitgedaagd worden. Het idee om voor de begeleiding en ondersteuning van onderwijsideeën die subsidie krijgen van de gemeente een onafhankelijke expertcommissie in het leven te roepen, om op die manier meer partijen te kunnen betrekken bij de besluitvorming, wordt enthousiast ontvangen.

4.6 Tussenstand

In paragraaf 4.3 is uit een gezet waarom een procesinnovatie van de huidige naar gewenste sturing moet plaatsvinden. In paragraaf 4.4 is gekeken naar de elementen van het proces van de huidige sturing om vervolgens, in paragraaf 4.5, te kijken naar wat respondenten onder de gewenste sturing verstaan en wat voor proces daaruit zou voortvloeien. Over het algemeen is de conclusie dat bewegen van moet worden van een monocentrische sturing waarbij de gemeente het monopolie heeft op de aanpak van vraagstukken naar een

polycentrische sturing, waarbij de overheid slechts één van de sturende organen is. Zo'n sturing zou plaats moeten vinden in een netwerk van relatief autonome maar tegelijkertijd wederzijds afhankelijke actoren (Bekkers, 2009). De gemeente en het scholenveld zijn in dit onderzoek de actoren waar het over gaat. Het gaat dus om het ontwikkelen van een betere (vertrouwens)relatie tussen de gemeente en het scholenveld.

Ook kunnen er conclusies worden getrokken over de verschillende fasen van het proces waar de huidige sturing momenteel invloed op heeft en waar de gewenste sturing invloed op zal hebben. Het nieuwe proces zal er dus meer uit moeten zien als een (echt) co-creërend proces waarin de gemeente meer samenwerkt met het scholenveld. Bij *Leren Loont!* werd gezegd dat er sprake was van co-creatie met het veld, maar dit was enkel het geval bij de totstandkoming van het beleid terwijl het scholenveld in de andere fasen van het proces te weinig betrokken werd. Over de planvormingsfase van het proces zijn zowel de gemeente als het scholenveld tevreden. Beiden hebben de ruimte om nieuwe plannen en ideeën aan te dragen. Echter komt een goede samenwerking niet altijd van de grond in de besluitvormings-, uitvoerings- en monitoringsfase. Een andere sturing zou moeten zorgen dat de kennis en ideeën niet alleen met elkaar gedeeld worden (planvormingsfase), maar dat hierover ook samen besloten kan worden en uitvoering en monitoring gezamenlijk kan plaatsvinden. De wensen van de gemeente en het scholenveld over hoe deze fasen er dan uit moeten zien, sluit aan bij de *NG sturing*. In de besluitvormingsfase vindt het scholenveld het niet erg als het vooral de gemeente is die de beslissingen maakt, maar zij zouden wel graag mee willen denken over wat de beste manier is om geld te besteden. Dat betekent dus meer *gezamenlijk* besluiten. Het scholenveld staat immers elke dag op de werkvloer, dus zij weten het beste wat het onderwijs nodig heeft. In de uitvoeringsfase staat vooral de roep om meer vertrouwen centraal. De gemeente moet het scholenveld durven *vertrouwen* en los durven laten bij de uitvoering. Dit gebeurt nu soms ook al en de schoolcontactpersonen spelen daarbij een rol, maar scholen hebben het idee dat zij hierop afgerekend kunnen worden. Er is dus geen sprake van een gelijkwaardige relatie. De uitvoeringsfase hangt voor een deel samen met de monitoringsfase. De gemeente wil graag duidelijkheid wil over de resultaten en beter kunnen monitoren, terwijl het scholenveld dit ziet als administratieve last en in vertrouwen genomen wil worden. Het *gezamenlijk monitoren en leren*, als onderdeel van de NG sturing, sluit hierbij aan. Het moet voor het scholenveld niet veel extra werk opleveren, maar vanuit de theorie is de gedachte dat gezamenlijk monitoren leidt tot betere resultaten en op die manier zou ook de irritatie van het constant achteraf verantwoord worden verdwijnen. De procesinnovatie van de huidige naar gewenste sturing zal voornamelijk in de *uitvoerings- en monitoringsfase* een grote verandering zijn, omdat de gemeente en het scholenveld in die fasen nog het meest uiteenlopen qua visie.

5 Resultaten: het aanpassingsvermogen

In hoofdstuk 4 is de perceptie op de huidige sturing en de gewenste sturing op onderwijs van gemeente Rotterdam in kaart gebracht. De gemeente en het scholenveld zijn het met elkaar eens: er moet bewogen worden van een mono-centrische sturing waar alleen de gemeente stuurt naar een meer polycentrische aanpak waarin veel meer gezamenlijk wordt opgetrokken door de gemeente en het scholenveld in alle fasen van het proces. Het komen van de huidige naar de gewenste sturing stuit in de praktijk op uitdagingen, daarvan zijn alle respondenten zich bewust. Dit hoofdstuk onderzoekt waar de belemmeringen liggen om tot de gewenste sturing en daarmee een nieuw proces te komen. Er wordt gekeken naar het aanpassingsvermogen: de invloed van het omgevings- en organisatieniveau op de procesinnovatie. Wat is het vermogen om zich aan te passen naar de nieuwe sturing en welke elementen de context (omgevingsniveau) of de organisatie (organisatieniveau) belemmeren of bevorderen dit vermogen?

De afhankelijke variabele van dit onderzoek, procesinnovatie, komt aan bod. Dit hoofdstuk geeft een antwoord op deelvraag vier: *Wat is de invloed van het aanpassingsvermogen (op omgevings- en organisatieniveau) op de procesinnovatie van de huidige naar de gewenste sturingsvorm?* De drie (onveranderbare) elementen op omgevingsniveau worden in paragraaf 5.1 behandeld. De zeven (veranderbare) elementen op organisatieniveau komen in paragraaf 5.2 aan bod.

5.1 De invloed van de omgeving

De drie elementen op omgevingsniveau zijn aangemerkt als onveranderbaar, maar worden wel meegenomen in de analyse. Er kan geen tot weinig invloed worden uitgeoefend op de context waarin een grote publieke organisatie als gemeente Rotterdam opereert, maar deze context is wel van belang op fasen in het proces en de relatie tussen de gemeente en het scholenveld. Bij het schrijven van de conclusie en aanbevelingen zal daarom rekening worden gehouden met de elementen op omgevingsniveau. Wanneer in deze paragraaf wordt gesproken over een netwerk, betreft het alle partijen die betrokken (willen) zijn bij het onderwijs in Rotterdam of partijen die beïnvloedt worden door de sturing op onderwijs van de gemeente Rotterdam.

I. Invloeden van buitenaf

De drie invloeden van buitenaf die zijn onderscheiden in hoofdstuk 2 zijn de politiek, de media en de samenleving. De politiek heeft van deze drie veruit het meeste invloed. Respondenten hebben het gevoel dat de politiek vindt dat het goed gaat met het onderwijs in Rotterdam. Respondenten van zowel de gemeente als het scholenveld hebben afgelopen collegeperiode (2014-2018) weinig tot geen politieke druk gevoeld met betrekking tot het onderwijs. In de nieuwe collegeperiode, die net gestart is verwachten de respondenten gezien de samenstelling van het nieuwe college ook weinig invloed. In de volgende periode komt er een wethouder voor Onderwijs, Cultuur en Toerisme. De nieuwe wethouder (D66) zal wel willen inzetten op onderwijs, maar hij zal zijn aandacht moeten verdelen over de drie thema's. In het coalitie akkoord, wat op 26 juni 2018 is gepresenteerd, komt de noodzaak tot samenwerking met andere partijen in de stad duidelijk naar voren. Belangrijke thema's uit het Masterplan als het lerarentekort, burgerschap en het vergroten van kansengelijkheid worden ook in het coalitie akkoord genoemd. De gewenste samenwerking vanuit de politiek met andere partijen wordt geïllustreerd aan de hand van vier actiepunten die worden genoemd in het coalitie akkoord. Ten eerste wordt aan de slag gegaan met een dagprogrammering binnen het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ). Partijen die zorgen dragen voor naschoolse opvang, huiswerkbegeleiding of sport na schooltijd en culturele organisaties en bedrijven ontwikkelen samen een uitgebreid dagprogramma voor kinderen op Zuid, om op die manier samen te werken aan betere onderwijsresultaten in de wijk (Coalitieakkoord, 2018). Een tweede voorbeeld van het samenwerken met een andere partij is het actiepunt om ouders meer te betrekken bij de schoolcarrière van kinderen. Ook is het plan om partijen zoals sportorganisaties en bedrijven inzetten bij de aanpak van het lerarentekort ten behoeve van muziek-, sport- en andere lessen (Coalitieakkoord, 2018). Een laatste voorbeeld is het voortzetten van de Onderwijs-zorgarrangement waar gemeente Rotterdam mee werkt. Deze worden ingezet om integratie van scholen en jeugdhulp te verbeteren (Coalitieakkoord, 2018). In het coalitie akkoord kan dus op verschillende manieren worden herleid naar de behoefte van de nieuwe coalitie om samenwerking met andere partijen in de stad op te zoeken ten behoeve van het onderwijs. Het lijkt er op dat hiervoor geen politieke druk uitgeoefend hoeft te worden omdat partijen zelf ook baat hebben bij deze samenwerking.

Hoewel er weinig politieke *druk* wordt uitgeoefend op het onderwerp, is er wel sprake van een politieke *afhankelijkheid* van de ambtenaren richting de politiek. De bedoeling van het Masterplan Onderwijs was onder andere om de politiek het signaal te geven dat het masterplan de lange termijn strategie was waarmee ambtenaren aan de slag zouden gaan. Ambtenaren toonden blijk van eigenaarschap en initiatief door het

masterplan te omarmen en uit te werken. Op hetzelfde moment zijn (en voelen) ambtenaren (zich) enkel uitvoerders van het beleid wat de politiek bepaalt. Ambtenaren zijn zich ervan bewust zij hun acties moeten kunnen verantwoorden richting de gemeenteraad en voelen daarin een sterke politieke afhankelijkheid. Een ambtenaar vertelt: *“De afdeling heeft een keuze gemaakt met het Masterplan, maar de politiek bepaalt nog wel waar de zwaartepunten liggen. Als het nieuwe college zegt wij willen tuchtscholen, dan gaat dat gebeuren. We zijn hier ambtenaren, we dienen het college, formeel gezien [R:2]”*. Tot slot is de bereidheid van de politiek om over te gaan tot grote vernieuwingen of nieuwe programma's afhankelijk van allerlei factoren. Dit hangt samen met de urgentie, het beeld aan een verandering wordt gegeven door de media, het beschikbare budget en de prioritering van de politieke agenda. Op dit moment lijkt het er sterk op dat er geen hoge prioriteit zal worden gegeven aan extra innovatiebudget voor onderwijs in de komende collegeperiode.

Er is geen tot weinig *media aandacht* over dit onderwerp. Bij de introductie van grote projecten zoals bijvoorbeeld Citylab010 of het Rotterdams Techniek en Technologie pact (RTTP) is er sprake van positieve berichtgeving in de media. De samenleving of de *publieke opinie* over de sturing op onderwijs in Rotterdam lijkt, gebaseerd op de interviews, neutraal te zijn. Ook de burger heeft weinig interesse voor dit onderwerp. Het onderwijsveld zelf ziet wel de urgentie van problemen in het Rotterdams onderwijs. Een recent voorbeeld is het Manifest op het Rotterdams Primair Onderwijs wat in februari 2018 als reactie op het Masterplan naar buiten werd gebracht door het scholenveld. Scholen werken op die manier samen om hun mening te uiten naar de gemeente toe, maar er is geen sprake van crises die daardoor ontstaan of veel media aandacht die deze opwekt. Daarnaast maken ouders en verzorgers zich sterk voor goed onderwijs in Rotterdam namens stichting Ouders010. Deze maatschappelijke organisatie gaat voornamelijk in gesprek met de wethouder, ambtenaren en schoolbesturen en uit zich niet kritisch ten opzichte van het gemeentelijk beleid.

Concluderend is de grootste invloed van buitenaf de politiek. Deze lijkt de afgelopen jaren stabiel te zijn en de komende jaren stabiel te blijven. Er kan *geen uitspraak* worden gedaan over of de invloed van buitenaf de procesinnovatie stimuleert of bevordert omdat de invloed van buitenaf neutraal is. Wel kan worden gezegd dat de afhankelijkheid van en verantwoording naar de politiek het proces eerder belemmert dan bevordert. Aan deze afhankelijkheid is weinig te veranderen omdat dit het democratisch stelsel in Nederland op die manier in elkaar zit: de volksvertegenwoordiging beslist en het ambtenarenapparaat voert uit. Ondanks dat er geen uitspraak gedaan kan worden voor dit element, moet altijd rekening gehouden worden met het feit dat een crisissituatie kan ontstaan. Wanneer dit gebeurt en de schuld van het probleem ligt bij de gemeente, dan zou de politiek grote druk op het ambtenarenapparaat kunnen uitoefenen en moet er rekening worden gehouden met veel media aandacht.

II. Het al dan niet participeren in netwerken

De gemeente heeft een bijzondere rol in het Rotterdamse onderwijsnetwerk. Zij probeert te participeren als gelijkwaardige partner, maar staat in de perceptie van veel respondenten boven of naast het netwerk. De gemeente heeft ambities om dit te veranderen. Om die verandering op gang te brengen probeert de gemeente steeds meer samenwerking op te zoeken met nieuwe partners in plaats van alleen met het scholenveld. Bij nieuwe partners kan worden gedacht aan zorginstaties, huiswerkbegeleidingsdiensten, ouders, leerlingen, sportverenigingen, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Bij het vorige element is ook beschreven dat de Rotterdamse politiek steeds meer op zoek gaat naar verbinding met andere partners in de stad ten behoeve van het onderwijs. Toch is de gemeente vanuit haar traditionele bedrijfsvoering nog steeds gewend om alleen samen te werken met bekende partijen zoals de schoolbesturen. Dat is merkbaar in de huidige (mono-centrische) sturing. *“Bij de totstandkoming van het beleid van het Masterplan zijn we gewend ons met de sector op te sluiten en dan tot beleid te komen. Dat houdt vernieuwing ook buiten de deur [R:1].”* De meeste ambtenaren zijn zich er wel van bewust dat dit ook op een andere manier zou kunnen of zelfs moeten. Het leggen van dit soort nieuwe verbindingen lukt soms wel, maar het lukt nog niet altijd om deze te borgen. De pogingen tot participatie (of eigenlijk eerder creatie) in het netwerk werken desalniettemin als *stimulans* voor de procesinnovatie. Het onderwijsveld waardeert de zoektocht van de gemeente naar nieuwe verbindingen.

III. Invloed van andere organisaties die al dan niet vernieuwen

Dit element gaat in op de invloed van andere organisaties op de relatie tussen de gemeente en het scholenveld. De invloed van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is groot. De relatie tussen de gemeente en het scholenveld wordt mede bepaald door de regelgeving en subsidiestromen vanuit het Rijk. Die invloed bepaalt voor een groot deel de rol van de gemeente in de relatie. Het scholenveld kijkt door die invloed niet naar de

gemeente als partner maar als subsidiegever. De gemeente maakt dan wel haar eigen beleid en heeft ook eigen geld, maar het grootste deel van het geld voor het onderwijs komt vanuit het Rijk. Het zijn gelden van het Onderwijsachterstandenbeleid waar sommige gemeenten, waaronder gemeente Rotterdam, voor in aanmerking komen. De noodzaak die scholen voelen om te concurreren heeft ook te maken heeft met de lumpsumfinanciering vanuit het Rijk. Hierop wordt later ingegaan bij de elementen op organisatieniveau. Dan is er nog de inspectie van het onderwijs, de landelijke instantie die toezicht houdt op de onderwijskwaliteit in Nederland. Er wordt verwacht dat deze invloed wel aanwezig is, maar niet erg groot. De invloed ontstaat doordat scholen informatie moeten aanleveren aan de inspectie van het onderwijs. Wanneer scholen niet voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen, krijgen zij een onvoldoende van de inspectie en dat legt ook druk op de rol van de gemeente. De gemeente heeft namelijk als taak om te zorgen dat alle scholen in de stad voldoende presteren. Aan de andere kant komt de inspectie van het onderwijs gemiddeld maar eens in de vier jaar op een school, wat relatief weinig is ten opzichte van het aantal keren contact wat de gemeente en het scholenveld met elkaar hebben in die periode. Over de invloed van de inspectie van het onderwijs op de relatie en het proces tussen de gemeente en het scholenveld kan geen harde uitspraak gedaan worden omdat deze niet aan bod is gekomen tijdens de interviews.

Tot slot zijn er nog andere grote gemeenten die invloed zouden kunnen hebben op de manier waarop de gemeente haar sturing en daarmee haar relatie met het scholenveld vormgeeft. Andere gemeenten, zoals gemeente Almere en gemeente Amsterdam, zijn zeer bereid om best practices met gemeente Rotterdam te delen en er vinden ontmoetingen plaats. De invloed van andere gemeenten is niet groot omdat er relatief weinig wordt samengewerkt, maar zou wel eerder werken als stimulans voor procesinnovatie. De invloed van andere organisaties moet uiteindelijk wel worden aangemerkt als *belemmering* voor de procesinnovatie van de huidige naar de gewenste sturing, omdat de Rijksoverheid druk legt op de relatie. Zoals alle elementen op organisatieniveau, ligt dit element buiten de sturingsmacht van de gemeente.

In conclusie is er op omgevingsniveau een element waarover geen uitspraak gedaan kan worden, namelijk de invloed van buitenaf. Dit element is dus zowel niet belemmerend als bevorderend voor procesinnovatie. Het tweede element, het al dan niet participeren in netwerken, werkt wel bevorderend voor procesinnovatie of houdt de verandering in elk geval niet tegen. Het derde element, de invloed van andere organisaties, werkt belemmerend voor procesinnovatie omdat met name de Rijksoverheid druk legt op de relatie. Zoals eerder genoemd is door gemeentelijke sturing weinig tot geen invloed uit te oefenen op deze elementen. In de uitwerking van beleid en het doen van aanbevelingen moet wel rekening worden gehouden met de context.

5.2 De invloed van de organisatie

Op de zeven elementen op organisatieniveau is wel invloed uit te oefenen door sturing van de gemeente. Door deze elementen aan te passen, kan de sturing een andere vorm krijgen, waardoor het proces ook anders kan worden ingericht in de besluitvormings-, uitvoerings- en monitoringsfase. De elementen zijn veranderbaar en daarom van belang voor het onderzoek omdat daardoor kan worden geconcludeerd waar maatregelen getroffen kunnen worden om tot dit andere proces te komen.

I. Verdeling van middelen

Het eerste element op organisatieniveau gaat over de verdeling van tijd, geld en andere faciliteiten. In de relatie tussen de gemeente en het scholenveld zijn de financiële middelen ongelijk verdeeld. De gemeente is een belangrijke subsidiegever voor scholen. Helemaal voorop staat de Rijksoverheid, die gemiddeld zorgt voor zo'n 90% van de onderwijskosten. De gemeente draagt, afhankelijk van de grootte van de school en haar leerlingenpopulatie, zo'n 10% bij. Scholen hebben zelf over het algemeen weinig eigen vermogen en zijn dus afhankelijk van het geld van overheden en andere organisaties. Deze afhankelijkheid maakt het lastig om een samenwerkingsproces in te gaan omdat er eerder sprake is van een subsidierelatie dan een partnerschap. De gemeente zou wensen dat binnen de relatie sprake is van een balans en de gemeente en het scholenveld meer gelijkwaardige partners zijn. Een van de respondenten gebruikt daarvoor de woorden 'brengen en halen', waarmee wordt bedoeld dat informatie, kennis of geld naar het netwerk toe kan worden gebracht en op een ander moment weer opgehaald. Het is een soort 'voor wat, hoort wat'-principe maar dan zonder dat dat meten hoeft te gebeuren. Dit brengen en halen moet voor beide partijen in balans zijn: soms haal je informatie op en een tijdje later draag je wat bij aan een project. Op het moment is het veelal de gemeente die 'brengt' en het scholenveld dat 'haalt'. Een ambtenaar bij de gemeente zegt: *"Nu moet ik elke keer zeggen, we hebben wel wat financiële ruimte, maar wat brengen jullie dan? En dan blijft het stil. Het is vooral halen [R:19]."* Het scholenveld

wil graag meedenken en meepraten, maar wanneer het gaat om de financiering wordt er naar de gemeente gekeken. Dat maakt het lastig om samen te werken in de besluitvormingsfase.

Gemeenten en scholen verschillen ook in grootte en bestuurskracht (Onderwijsraad, 2017). Gemeente Rotterdam is een grote gemeente en heeft daardoor meer faciliteiten. Gemeente Rotterdam zal gemiddeld ook meer personeel hebben, al is dit afhankelijk van het schoolbestuur. Dit is door de aard van de werkzaamheden alleen geen vergelijkingsmateriaal. Een schoolbestuur heeft gemiddeld veel leerkrachten en die zijn dagelijks bezig met het draaien van een klas terwijl medewerkers bij de gemeente bezig zijn met beleidstaken en programma uitvoering. Al met al kan worden geconcludeerd dat de verdeling van middelen een *belemmering* is voor procesinnovatie. Dit komt vooral door de ongelijke verdeling van financiële middelen. Walker (2016) noemt een ongelijke verdeling van middelen als een van de redenen die het lastig maken om samen te werken. Het is de reden waarom het scholenveld achterwege wordt gelaten in de besluitvormingsfase. Het geld komt immers toch alleen bij de gemeente vandaan, waarom zou het scholenveld dan mee besluiten nemen? De gemeente kan zelf niet sturen op het maken van grote wijzigingen in de bekostiging van het onderwijs. Wat de gemeente wel kan doen, is het losmaken van enthousiasme voor de inzet van middelen dan geld binnen een netwerk. Het leveren van mens- en denkkraft zou een mooie manier zijn voor scholen om deel te kunnen nemen aan de besluitvormingsfase, maar ook in termen van middelen bij te kunnen dragen in de uitvoeringsfase. Momenteel gebeurt dit weinig en scholen geven hiervoor als reden dat zij te weinig tijd en geld hebben om dit te kunnen doen.

II. Leiderschap

Het tweede element op organisatieniveau gaat over leiderschap. Wie toont leiderschap en welke invloed heeft dit op het proces en de relatie tussen de gemeente en het scholenveld? Door de huidige samenwerkingsstructuur is er geen duidelijk aangewezen leider in de relatie tussen de gemeente en het scholenveld. Er ontbreekt een onafhankelijke partij die boven alle andere partijen staat en zorg draagt voor het coördineren van gezamenlijke processen. Bij vernieuwingsprojecten of samenwerkingsverbanden wordt bijna altijd naar de gemeente gekeken als voorzitter, omdat zij de grootste rol speelt in de bekostiging. Een voorbeeld is de samenwerking bij het Rotterdamse Techniek en Technologie Pact (RTTP), waarbij veel leden het idee hebben dat het een netwerk van de gemeente is. Een ambtenaar die nauw betrokken is bij het RTTP zegt: *“Toen er een andere wethouder kwam, zei iemand in een vergadering tegen mij: hoe gaat het nu verder met het Pact nu hij weg is? Alsof hij de trekker en initiatiefnemer was vanuit de gemeente en het zonder hem als voorzitter zou ophouden, terwijl alle partijen het in gezamenlijkheid hebben ondertekend [R:19].”* Ambtenaren zouden graag zien dat de gemeente niet altijd direct als leider wordt gezien. Dit komt door het feit dat de grootste geldstromen bij de gemeente vandaan komen en daar kan met gemeentelijke sturing weinig aan veranderd worden.

Uit de perceptie op de huidige sturing van het scholenveld blijkt ook dat de gemeente als degene die leiderschap toont niet de manier is om een nieuw proces te creëren. Het scholenveld krijgt daardoor juist het gevoel dat dingen worden opgelegd. Externe begeleiding door een onafhankelijke partij wordt door een aantal respondenten, vanuit zowel de gemeente als het scholenveld, aangedragen als oplossing. In de focusgroepen werd de introductie van een externe leider in de uitvoeringsfase enthousiast ontvangen. De gemeente en het scholenveld zouden dan ook meer gelijkwaardige partners zijn in deze fase van het proces. Het begeleidingsteam moet een project inhoudelijk kunnen begeleiden, maar treedt tegelijkertijd op als bemiddelaar en voorzitter. In de aanbevelingen wordt hier verder op ingegaan. Vanuit de gemeente wordt dit gezien als onmisbaar. *“Wij zijn helemaal niet op innovatie gericht. Die kennis is hier niet en we vinden het ook heel eng [R:14].”* Het inschakelen van een onafhankelijke partij zou volgens Ansell & Gash (2007) nodig voor een netwerk waarin de machtsmiddelen ongelijk verdeeld zijn. De vraag is alleen wel wie deze leider zou moeten aanleveren of betalen. Een ambtenaar heeft de ervaring dat het scholenveld deze inzet niet kan of wil leveren: *“ik word er wel eens een beetje sip van, hoe weinig schoolbesturen willen samenwerken verder dan hun eigen belang reikt. Ik zou wel willen dat ze echt een keer drager zijn van zo’n programma. Heerlijk lijkt me dat, als ze een keer een projectleider aanleveren R:20].* Door de positie van de gemeente in het netwerk zal haar rol ook altijd op deze manier worden ingevuld. Een verschil tussen een gemeente en een schoolbestuur is dat een schoolbestuur niet publiekelijk wordt afgerekend. De gemeente en de wethouder die gaat over het onderwijs moet verantwoording afleggen in de raad over de maatregelen die zijn getroffen. Een ambtenaar voegt daaraan toe: *“Het is logisch dat vanuit de gemeente altijd een soort sturende kracht zal blijven bestaan omdat ze weten dat ze over een tijdje ook in de raad moeten uitleggen wat ze voor elkaar hebben gekregen [R:21].* Scholen moeten ook verantwoording afleggen, aan bijvoorbeeld de Inspectie van het Onderwijs, maar een school moet daarin vooral het individuele belang van de

school te dienen en zorgen dat de school voldoet aan de kwaliteitseisen. Dat is een andere invalshoek dan de gemeente, die het algemeen belang nastreeft.

Leiderschap is volgens Ansell & Gash (2007) cruciaal voor het vaststellen van regels, het bouwen aan vertrouwen, het faciliteren van de dialoog en het ontdekken van de gezamenlijke doelen die partijen in een netwerk kunnen hebben. Concluderend kan gesteld worden dat het gebrek aan leiderschap en ook vooral het gebrek aan de mogelijkheid om dit leiderschap in te vullen werkt als een *belemmering* voor procesinnovatie. Zowel de gemeente als het scholenveld is het erover eens dat leiderschap door beide partijen getoond zou kunnen worden, maar dat begeleiding van een externe partij bij zou dragen aan een betere samenwerking.

III. Ruimte om te leren

Ruimte om te leren in een organisatie bestaat wanneer er sprake is van leerprocessen waarin gezamenlijke ontwikkeling centraal staat. In de huidige relatie tussen de gemeente en het scholenveld is er geen sprake van ruimte om te leren in die zin. Het scholenveld en de gemeente treffen elkaar alleen wanneer zij iets elkaar nodig hebben. Dit zijn formele momenten waar bijvoorbeeld een handtekening gezet moet worden of wanneer goedkeuring nodig is van de andere partij. Dit is voornamelijk in de besluitvormingsfase en in de monitoringsfase. De ruimte om elkaar op een meer informele manier te leren kennen ontbreekt. Beide partijen zouden dit wel willen, maar de dagelijkse werkzaamheden zorgen ervoor dat deze ontmoetingen zonder dat daar iets achter zit niet plaatsvinden. Dat zou kunnen liggen aan een gebrek aan tijd of een gebrek aan initiatief, maar het heeft ook te maken met het feit dat dit altijd al zo is geweest. Zowel de gemeente als het scholenveld sinds jaar en dag haar eigen ding en voert haar werk uit, maar zonder dat daar een hecht partnerschap aan te pas kwam. De afwezigheid van een ruimte om van elkaar te leren werkt als *belemmering* voor procesinnovatie in de relatie tussen de gemeente en het scholenveld. Binnen de individuele organisaties wordt dit wel gedaan. De Broedplaats is een voorbeeld van een plek waar het scholenveld veel ruimte heeft om van elkaar te leren, elkaars gedrag te observeren, successen te vieren en te leren van fouten.

Het voelen van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke onderwijsopgaven waar de stad Rotterdam voorstaat, wordt door de gemeente wel deels gemist bij het scholenveld. Het hangt heel erg af van de persoon. Een ambtenaar zegt: *“Je hebt echt schoolbesturen die dragen uit dat ze het voor de kinderen en voor de stad doen, en alle hulp die ze daarbij krijgen omarmen ze. En je hebt ook besturen die veel meer van boven naar beneden kijken [R:20]”*. Zowel het scholenveld als de gemeente vinden dat er niet teveel gehamerd moet worden op het vaststellen van een gezamenlijk doel. Beide partijen vinden het lastig om een richting te kiezen en iedereen beaamt dat er sprake is van particuliere belangen en verschillende beleidsstukken. Het creëren van ruimte om te leren wil niet zeggen dat er een vast gezamenlijk pad uitgestippeld moet worden. De gemeente en het scholenveld kunnen beide hun eigen pad kiezen, maar het is wel van belang dat men elkaars waarden en keuzes beter kan begrijpen. De schoolcontactpersonen spelen hierbij een belangrijke rol. De ruimte om te leren zal geïntroduceerd moeten worden in de uitvoerings- en monitoringsfase omdat daar sprake moet zijn van tussentijds leren en het gezamenlijk leren van de evaluaties.

IV. Conflicten en conflicthantering

Het vierde element op organisatieniveau is het al dan niet aanwezig zijn van conflicten tussen de gemeente en het scholenveld en hoe daarmee wordt omgegaan. Binnen de relatie tussen de gemeente en het scholenveld is er geen sprake van grote conflicten, maar zijn er wel discussies, meningsverschillen en is er sprake van het vooropstellen van het eigen belang. Sommige respondenten vanuit het scholenveld hebben het idee dat discussies ontstaan doordat de gemeente haar regels zo streng naleeft. Een medewerker van een schoolbegeleidingsdienst zegt: *“Daar komen vaak de discussies over. Niet over het onderwijs, maar over procedurele dingen [R:17]*. Er is geen sprake van een vijandig verleden, maar er zit wel wantrouwen in de relatie tussen de gemeente en het scholenveld. De vraag waarom en hoe dit wantrouwen is ontstaan is aan meerdere respondenten gesteld, maar zij hebben er geen antwoord op. Een beleidsmedewerker van een schoolbestuur zegt: *“Ik zie wel bij onze bestuurders een kramp van ze moeten niet denken dat we ons extra moeten verantwoorden. En ze moeten niet dit en ze moeten niet dat [R:9]”*. Dit wantrouwen heeft dus vooral te maken met de verantwoordingseisen in de subsidierelatie die de gemeente altijd heeft gehad met het scholenveld. Een ambtenaar met een managementfunctie heeft wel het gevoel dat de gemeente en het scholenveld de afgelopen jaren meer naar elkaar zijn toe gegroeid. *“Toen ik hier net begon met werken werd letterlijk tegen mij gezegd door schoolbesturen: waar gaan jullie ons dan straks op afrekenen? Dat gevoel hebben ze nog steeds. De relatie*

is stukken beter dan die is geweest, maar er zitten voor een deel nog steeds dezelfde mensen die dat niet zijn vergeten [R:20]."

De belangen van de gemeente en het scholenveld lopen soms door elkaar heen, maar in beginsel streven zij wel hetzelfde belang na: zorgen voor goed onderwijs. De particuliere belangen van individuele scholen lopen veel meer uiteen. Een ambtenaar zegt hierover: *"In het primair onderwijs heel expliciet zijn de schoolbestuurders echt concurrenten van elkaar. Ze vechten om iedere leerling in hun gebied. Dat betekent dat jij de mooiste school moet hebben, de beste leraren, de leukste buitenschoolse activiteiten. Ze zijn heel erg gericht op hun eigen tuintje, en minder in staat om het algemeen belang van alle kinderen te bekijken. Ze zijn heel erg aan het concurreren [R:20]"*. Een andere ambtenaar is het daarmee eens: *"Het is een winkeliersvereniging in dezelfde branche in dezelfde straat. We willen graag met elkaar praten over meer publiek in onze straat, want dat is goed voor onze eigen winkel. Maar uiteindelijk is de eigen winkel belangrijker dan die van de ander. Dus het is niet zo'n elegant voorbeeld hoor [R:3]"*. Deze uitspraken tonen aan dat ambtenaren het gevoel hebben dat de samenwerking tussen scholen lijdt onder de onderlinge concurrentie. Zo expliciet als de ambtenaren die concurrentie noemen, zo impliciet komt deze concurrentie doorschemeren in interviews met het scholenveld. Scholen noemen wel dat zij de taak hebben om ervoor te zorgen dat er genoeg leerlingen naar hun school komen. Een schooldirecteur zegt het volgende: *"Hoe meer leerlingen, hoe meer geld, zo werkt het nu eenmaal in het Nederlandse onderwijs [R:8]"*. Scholen worden bekostigd op basis van het aantal leerlingen, dus het is vanzelfsprekend dat scholen hun best moeten doen om elk jaar voldoende leerlingen binnen te krijgen. De respondenten spreken met trots over de school of het schoolbestuur waar zij voor werken en praten vanuit het belang van die instelling. Hierdoor kan worden geconcludeerd dat het individuele schoolbelang voorop staat. Dit is een verschil met de gemeente, waar de onderwijssector als collectief voorop staat. Heel soms gebeurt het wel dat een individu vanuit het scholenveld zijn of haar nek durft uit te steken ten behoeve van het collectief. Dit gebeurt weinig omdat individuen dan een risico moeten nemen wat ten koste kan gaan van hun eigen schoolbelang.

De Bruijn et al. (2014) noemen het bestaan van conflicterende waarden een belemmering voor het tot stand komen van procesinnovatie. Door de concurrentie onder scholen zullen scholen minder snel participeren in één groot Rotterdams onderwijsnetwerk waar alle scholen onderdeel van zijn. Zij zijn immers ook al onderdeel van een schoolbestuur, waar wordt samengewerkt met andere scholen binnen het bestuur. Een gezamenlijk doel is moeilijk vast te stellen. Er kan daarom worden geconcludeerd dat dit element werkt als *belemmering* voor procesinnovatie.

De noodzaak die scholen voelen om te concurreren kan niet door de gemeente worden weggenomen, omdat dit te maken heeft met de lumpsumfinanciering vanuit het Rijk. Ansell & Gash (2007) noemen twee manieren om te werken aan een goede netwerkrelatie ondanks dat er sprake is van of was van conflicten. De eerste manier is het creëren van afhankelijkheid. De gemeente kan hier in voorzien door scholen van verschillende schoolbesturen aan elkaar te koppelen op verschillende thema's, zodat diensten uitgewisseld kunnen worden waardoor beide partijen verder worden geholpen, maar elkaar ook nodig gaan hebben. Zo kan een schoolbestuur wat meer kennis heeft over programmeren deze kennis delen met een ander schoolbestuur, die daar hun eigen opgezette methode voor burgerschap voor in ruil geven. Er moet sprake zijn van informatie brengen én halen in de agendavormings- en besluitvormingsfase. De schoolcontactpersonen en school bestuurlijke contactpersonen spelen hierbij een sleutelrol. De tweede manier is het nemen van stappen richting meer vertrouwen. Er zou sprake zijn van meer afhankelijkheid als doelen in gezamenlijkheid worden vastgesteld. Als iedereen immers dezelfde doelen heeft, zal men elkaar ook meer inschakelen bij het bereiken van deze doelen en elkaar moeten vertrouwen in de uitvoerings- en monitoringsfase. Zoals ook terugkwam in de evaluatie van *Leren Loont!* ontbreekt het momenteel aan een duidelijke collectieve ambitie. De gemeente kan daar een rol in spelen door meer ontmoetingen tussen verschillende schoolbesturen te faciliteren en hen te attenderen op de maatschappelijke én gezamenlijke verantwoordelijkheid die zij *gezamenlijk* hebben. Op deze twee punten zal verder worden ingegaan bij de aanbevelingen.

V. Organisatiestructuur

Ambtenaren beseffen dat het hebben van een open organisatiestructuur waarde toevoegt aan het werk wat zij doen en wat zij kunnen betekenen voor de stad. De grote organisatiestructuur laat dit niet altijd toe: *"We zijn gewend om dingen dicht te regelen in ons systeem [R:2]"*, maar ambtenaren proberen wel zoveel mogelijk *"met de deuren open te denken [R:2]"*. De afgelopen jaren zijn er een aantal veranderingen doorgevoerd om scholen meer vertrouwen te geven en de organisatiestructuur meer te openen. Ten eerste is de gemeente gaan werken met schoolontwikkelingsbudget. Dat houdt in dat elke school budget krijgt op basis van hun leerlingengewicht.

Scholen kunnen dit budget vrij inzetten zolang het maar ten behoeve komt aan de ontwikkeling van de school. Op die manier kregen scholen meer vrijheid. Ten tweede mochten subsidie aanvragen worden gedaan op basis van de schoolplannen die een school toch al maakt. Dit zou volgens de gemeente bijdragen aan het verminderen van de administratieve last. Ten derde werd de functie van schoolcontactpersoon geïntroduceerd als ingang en vraagbaak bij de gemeente. Schoolbesturen zagen de introductie van schoolcontactpersonen in eerste instantie niet zitten. *“Zij beseften dat als deze ambtenaren rechtstreeks contact zouden hebben met directeuren en dat de gemeente zicht zou krijgen op hoe hun scholen bestuurd werden [R:21]”*. De gemeente trachtte de scholen ook vertrouwen te geven en meer blijf te geven van een open organisatiestructuur door het scholenveld inzage te geven in de wijze waarop ambtenaren communiceren met de gemeenteraad. Tot slot zijn de sectorkamers ingericht waar schoolbesturen samen met de wethouder aan tafel zitten en zij in gezamenlijkheid beslissingen kunnen nemen. *“Dus dat is onze manier om hen te laten zien dat wij goed onderwijs willen, maar niet ten koste van hun, maar samen met hen [R:21]”*.

Het scholenveld ziet de gemeente ook niet als een gesloten organisatie. Zij voelen zich welkom om bij de gemeente aan te kloppen, maar sommige respondenten vinden wel dat de gemeente moeilijk te bereiken is. Zij denken dat dat ten eerste te maken heeft met de grootte van de organisatie. Er zijn veel verschillende afdelingen en de vraag is waarvoor je bij wie moet zijn. Ten tweede is er de veelheid aan afspraken en regels. De gemeentelijke organisatie kan niet heen om wat vaststaat in de verordeningen. Deze twee redenen wijzen eerder op een gesloten organisatiestructuur. Toch wordt veel moeite en energie gestoken in de organisatie open stellen naar andere partijen toe en dat wordt gevoeld bij de scholen: *“De stad Rotterdam is best wel bijzonder, met een groot onderwijshart, ze doen heel veel voor het onderwijs [R:17]”*. Het scholenveld ziet de gemeente niet als gesloten organisatie. Uit de focusgroep kwam naar voren dat respondenten vanuit het scholenveld wel vinden dat de gemeente hen op veel fronten vraagt om samenwerking. Het scholenveld heeft niet alleen contact met afdeling Onderwijs, maar ook afdeling Jeugd en Veiligheid en daarnaast zijn er nog andere partijen in de stad die willen samenwerken zoals bijvoorbeeld de politie. Scholen zeggen dat zij liever *“lekker hun ding willen doen”* oftewel hun werk willen uitvoeren en niet vermoeid willen worden met extra projecten, beleid of plannen van de gemeente.

De gemeente ziet scholen en schoolbesturen als gesloten organisaties. Het is voor de gemeente lastig om andere lagen dan de schoolbesturen, bijvoorbeeld leerkrachten of directeuren, te bereiken om kennis te delen of informatie op te halen. Er wordt vooral samengewerkt met de bovenste laag van het scholenveld, de schoolbesturen. Een ambtenaar zegt het volgende over die samenwerking: *“Als je morgen de schoolbesturen belt, dan staan ze altijd open voor samenwerking. Maar als je echt kijkt naar wat er uiteindelijk uitkomt, is het moeizamer [R:21]”*. De gemeente en het scholenveld zoeken elkaar dus wel op, maar een uiteindelijke samenwerking is in de praktijk moeilijker te bewerkstelligen. Dit lijkt te komen doordat het vaak misloopt in de besluitvormingsfase, omdat de gemeente het scholenveld wel raadpleegt maar het besluit uiteindelijk alleen maakt omdat zij de grootste financierder is. Het gevoel bij de gemeente heerst dat dit in het voortgezet onderwijs doorgaans makkelijker is dan in het primair onderwijs: *“Die po (primair onderwijs) besturen zijn niet in beweging te krijgen [R:19]”*.

Er kan voor zowel het onderwijsveld als voor de gemeente niet worden vastgesteld of er sprake is van een open of gesloten organisatiestructuur. De organisatiestructuur wordt bepaald door de basisregels en protocollen die gelden binnen een organisatie en de transparantie daarover (Ansell & Gash, 2007). Respondenten hebben geen eenzijdige mening over de openheid of geslotenheid van de verschillende organisatiestructuren die het scholenveld en de gemeente zouden hebben. Over het algemeen wordt de gemeente in vergelijking met het scholenveld meer gezien als een organisatie met een open organisatiestructuur. Respondenten percipiëren de organisatiestructuren op verschillende manieren. Dat toont aan dat de gemeente en het scholenveld elkaars organisatie niet goed begrijpen of kennen. Over de organisatiestructuur een bevorderend of belemmerend element is voor procesinnovatie kan daarom *geen uitspraak* worden gedaan. Wel kan worden gezegd dat door onduidelijkheid de huidige organisatiestructuren eerder belemmerend lijken te werken. Ansell & Gash (2007) bepleiten dat vernieuwing sneller van de grond komt wanneer het proces van samenwerken open is. Een open proces ontstaat sneller wanneer er sprake is van open organisatiestructuren. In de relatie tussen de gemeente en het scholenveld worden pogingen gedaan om het proces zo open mogelijk te laten zijn, maar de basisregels en transparantie over het proces waar beide organisaties mee te maken hebben stimuleren dit niet. Daarnaast is het nog het wantrouwen wat speelt binnen de relatie. De gemeente heeft voor haar gevoel wel op verschillende manieren geprobeerd om haar organisatie naar het scholenveld toe te openen en dat gaat steeds beter.

VI. Mate van risico's nemen of beperken

Er worden over het algemeen weinig risico's genomen op het gebied van onderwijs. De gedachte hierachter is dat *"het gaat om kinderen en daar kun je niet mee experimenteren [R:9]"*. De gemeente ziet scholen en schoolbesturen als risicomijdende organisaties: *"Het is risicomijdend gedrag tot de macht 100. Niet de nek uitsteken voor een ander [R:20]"*. Maar ze zeggen dat de gemeente zelf ook risico's zoveel mogelijk probeert te beperken: *"Subsidieregelingen en aanbestedingen door de gemeente zijn van tevoren helemaal dichtgetimmerd wat betreft waar je aan moet voldoen [R:18]"*. Het scholenveld percipieert vanuit de gemeente toch ook veel medewerking wanneer het zou gaan om risicovollere maatregelen. Er wordt zowel bij de gemeente als bij scholen wel geëxperimenteerd. Op scholen gebeurt dit voornamelijk binnen een schoolbestuur. De experimenten staan dus op zichzelf en er is geen sprake van een overkoepelend geheel. Er wordt wat dat betreft geen risico genomen om best of worst practices te delen. In het coalitieakkoord staat het voornemen om een nieuw experiment op te zetten in het kader van NPRZ op het gebied van jeugdhulp. Momenteel worden ook veel experimenten geïnitieerd door het bedrijfsleven of andere externe partijen. Een ambtenaar: *"En wie is bereid om aan zo'n experiment als de makers space of over maakeducatie mee te werken en dat risico te nemen. Nou ja, de schoolbesturen in elk geval niet [R:19]"*. Zowel de gemeente als het scholenveld zeggen ruimte voor experiment te voelen, maar wat wordt gemist is de bundeling van kennis en geld daarvoor zodat experimenten ook echt van de grond kunnen komen.

Een belangrijke voorwaarde voor het durven nemen van risico's is dat het niet erg is als iets mislukt. Dit punt wordt door vrijwel alle respondenten genoemd. Dat toont ook aan dat respondenten het niet aandurven om risico's te nemen, want iedereen wil een ruimte om te mislukken inbouwen. Zo'n ruimte is lastig te creëren wanneer iedereen voor zichzelf werkt, een echte mislukking komt dan des te harder aan bij een individuele partij. Voorberg, Bekkers & Tummers (2015) omschrijven overheden als organisaties die veel risicomijdend gedrag vertonen. Ambtenaren durven weinig risico's te nemen omdat zij trouw zijn aan de politiek en weinig buiten de kaders van de politiek durven te treden. Dit is ook terug te zien in de gemeentelijke organisatie van Rotterdam. Concluderend kan gesteld worden dat zowel de gemeente als het scholenveld risico's probeert te beperken en dat dit werkt als *belemmering* voor procesinnovatie. Het doorbreken van risicomijdend gedrag zit het hem volgens een respondent van het scholenveld, en anderen beamen dit, vooral in de kracht van het individu. Er zijn zowel binnen het scholenveld als ambtenaren bij de gemeente mensen die vanuit hun intrinsieke motivatie bepaalde stappen durven te zetten. Een onderwijsvernieuwer bij een groot schoolbestuur zegt hierover: *"Ik denk dat de andersdenkenden de grote oplossingen zijn. We moeten ons, vind ik, meer focussen op de mensen die anders naar het systeem durven te kijken en daar ook stappen in durven te nemen [R:12]"*. Een taak van de gemeente zou daarin zijn om deze andersdenkende individuen te faciliteren om hun ideeën en creativiteit te kunnen uiten. Momenteel gebeurt dit al in de vorm van de Broedplaats010.

VII. Beloningen

Over het laatste element op organisatieniveau, beloningen, is *geen uitspraak* te doen. Er is geen sprake van financiële beloningen binnen de relatie van het gemeente en het scholenveld. Het vieren van kleine successen zou wel gedaan kunnen worden door de gemeente door successen van Masterplan. Het scholenveld zou daar dan ook in meegenomen worden. Eén ambtenaar doet een uitspraak over de definitie van succes. Dit citaat gaat over de samenwerking binnen het Rotterdams Techniek en Technologie pact: *"De samenwerking tussen partners en dat partijen elkaar weten te vinden vind ik al een succes. Die verbinding op zich is al een succes. Je merkt ook dat ze onderling al allemaal lijntjes hebben gekregen, ook voor dingen waar we als de gemeente niet altijd bij betrokken zijn. Dat is ook niet erg, maar juist goed dat zij elkaar weten te vinden [R:19]"*. Het illustreert dat de gemeente het gevoel heeft dat met het opzetten van een netwerk als RTTP een stap in de goede richting wordt gezet en dat op dit moment het op gang brengen van de verbinding al een succes is. Vanuit het scholenveld worden over dit element geen uitspraken gedaan. Het element wordt niet herkend of gevoeld bij respondenten. Dat komt omdat de relatie nog niet zo goed is dat successen samen gevierd kunnen worden of beloningen uitgereikt worden.

5.3 Tussenstand

De deelvraag die in dit hoofdstuk centraal stond was: *Wat is de invloed van het aanpassingsvermogen (op omgevings- en organisatieniveau) op de procesinnovatie van de huidige naar de gewenste sturingsvorm?* In conclusie is er op omgevingsniveau één element wat procesinnovatie zowel niet belemmert als bevordert, namelijk de invloed van buitenaf. Er is één element wat procesinnovatie bevordert, namelijk het al dan niet

participeren in een netwerk, en er is één element wat procesinnovatie belemmert, namelijk de invloed van andere organisaties. Zoals eerder genoemd is weinig tot geen invloed uit te oefenen is op deze elementen door middel van gemeentelijke sturing, maar in de uitwerking van beleid en het doen van aanbevelingen moet wel rekening worden gehouden met de context. Op organisatieniveau zijn er vijf elementen die procesinnovatie belemmeren. Dit zijn de verdeling van middelen, leiderschap, ruimte om te leren, conflicten en conflicthantering en de mate van risico's nemen of beperken. Daarnaast waren er twee elementen die zowel niet belemmeren als bevorderen, namelijk de organisatiestructuur en beloningen. In hoofdstuk 6 wordt duiding gegeven aan wat deze bevindingen betekenen en wordt de hoofdvraag beantwoord. Tevens zullen aanbevelingen worden gedaan voor het wegnemen van de belemmeringen waardoor procesinnovatie kan plaatsvinden.

6 Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord. Het antwoord op de hoofdvraag is gebaseerd op de bevindingen die naar voren kwamen uit de verschillende deelvragen. Daarnaast worden in dit hoofdstuk aanbevelingen gedaan om het antwoord wat is geformuleerd in de praktijk toe te kunnen passen.

6.1 Conclusie

In deze paragraaf zal stapsgewijs worden toegewerkt naar beantwoording van de hoofdvraag van het onderzoek:

Op welke manier geeft de gemeente Rotterdam haar huidige sturing vorm, wat moet daar aan veranderen en welke procesinnovatie is nodig om tot de gewenste sturingsvorm te komen?

In dit onderzoek is gekeken naar de sturingsvorm die gemeente Rotterdam hanteert en de invloed van die sturingsvorm op het proces wat de relatie tussen de gemeente en het scholenveld vormgeeft. De eerste deelvraag gaf antwoord op de vraag waarom een andere sturingsvorm nodig was. Het scholenveld voelt te weinig ruimte voor flexibiliteit en autonomie in haar werk en daardoor kan geen oplossing bieden aan grote problemen in het Rotterdams onderwijs. Een ander proces van samenwerking tussen de gemeente en het scholenveld moet daarbij helpen en om dat te bereiken is een andere sturingsvorm nodig.

Zowel de gemeente als het scholenveld percipieert de *huidige sturing* als erg monocentrisch: gebaseerd op regels, controle en verantwoording (deelvraag 2). Respondenten zouden graag een verandering zien van een monocentrische naar een polycentrische sturing waarbij verbinding en het gezamenlijk optrekken met andere partijen centraal staat (deelvraag 3). Dit wordt dan ook ervaren als de *gewenste sturing*. De gemeente en het scholenveld komen in grote lijnen overeen met hun gedachten over de gewenste sturing en het proces wat daaruit moet voortvloeien. De planvormingsfase blijft vrijwel hetzelfde omdat beide partijen hierover tevreden waren en het scholenveld genoeg mogelijkheden ziet om te participeren bij de planvorming. In de besluitvormingsfase mag de regie bij de gemeente blijven (wie betaalt bepaalt), maar zou het scholenveld meer inspraak willen en in elk geval vaker geraadpleegd willen worden voordat besluiten worden genomen. De grootste verandering zouden beide partijen willen zien in de uitvoerings- en monitoringsfase. In deze fasen moet veel meer gezamenlijk worden opgetrokken door de gemeente en het scholenveld. De wens is dat er sprake komt van ruimte om gezamenlijk te leren, tijdens de uitvoering en achteraf.

	Huidig proces	Nieuw proces
Planvormingsfase	Scholen worden betrokken en hebben ruimte om ideeën aan te dragen	Idem dito
Besluitvormingsfase	Gemeente besluit	Gemeente besluit maar met inspraak van en advies door het scholenveld op besluiten
Uitvoeringsfase	Regie wordt bij een van de partijen gelegd (binnen de school of binnen de gemeente)	Gezamenlijke uitvoering/regie
Monitoringsfase	Lastig goed te monitoren, geen duidelijk overzicht van bereikte resultaten	Gezamenlijk en tussentijds leren waardoor meer duidelijkheid over resultaten en minder administratieve last voor scholen

Vervolgens is gekeken naar de omslag van de huidige naar gewenste sturing door procesinnovatie. Het is duidelijk in welke fasen van het proces de verandering vooral plaats zouden kunnen vinden (besluitvorming, uitvoering, monitoring) en in welke fase de huidige sturing al voldoet aan de wens (planvorming). Door te bestuderen welke elementen in de relatie tussen de gemeente en het scholenveld de verandering belemmeren, kan worden toegewerkt naar aanbevelingen. In deelvraag 4 is daarom gekeken naar het aanpassingsvermogen wat invloed heeft op de procesinnovatie. Het aanpassingsvermogen bestaat uit drie onveranderbare elementen op omgevingsniveau en uit zeven veranderbare elementen op organisatieniveau.

De drie elementen op **omgevingsniveau**, de invloed van buitenaf, het al dan niet participeren in netwerken en de invloed van andere organisaties, hebben gezamenlijk een neutrale invloed op de procesinnovatie. Het eerste element, de invloed van buitenaf is wel aanwezig door het gevoel van politieke afhankelijkheid, maar er is geen sprake van politieke druk, veel media aandacht of een duidelijke publieke opinie. Dit element werkt niet negatief door in de huidige relatie tussen de gemeente en het scholenveld en is daarom *zowel niet belemmerend als bevorderend* voor procesinnovatie. Het tweede element, participeren in netwerken, *bevordert* procesinnovatie omdat de gemeente zich inzet om verbindingen te leggen met nieuwe partners in het netwerk te leggen zoals

zorginstellingen, sportverenigingen en het bedrijfsleven. Het derde element, de invloed van andere organisaties, *belemmert* de procesinnovatie omdat met name de Rijksoverheid drukt op de relatie tussen de gemeente en het scholenveld door grootste financierder te zijn van het onderwijs in Nederland.

Al met al kan daarom gezegd worden dat de omgeving procesinnovatie zowel niet belemmert als bevordert. Dit is anders dan de verwachting zoals beschreven in paragraaf 2.5, namelijk dat de omgevingselementen een negatieve invloed zouden hebben op procesinnovatie. Zoals eerder genoemd zijn de elementen op omgevingsniveau aangemerkt als onveranderbaar wat betreft mate van invloed die de sturing zou hebben. Dat houdt in dat of het omgevingsniveau nu de procesinnovatie zou stimuleren of belemmeren, dit eigenlijk geen verschil maakt voor de gekozen sturingsvorm. Het feit dat de procesinnovatie niet wordt belemmerd door de omgeving, houdt in dat er extra goed gekeken moet worden naar de elementen op organisatieniveau. De belemmeringen voor procesinnovatie zullen voornamelijk daar liggen.

Op **organisatieniveau** zijn er vijf van de zeven elementen die een verandering naar de nieuwe sturingsvorm belemmeren, namelijk de verdeling van middelen, leiderschap, ruimte om te leren, conflicten en conflicthantering en de mate van risico's nemen of beperken. De overige twee elementen, de organisatiestructuur en beloningen, zijn neutraal en aangemerkt als elementen waarover geen uitspraak gedaan kan worden. Voor elk van de zeven elementen wordt de invloed kort besproken.

Het eerste element, de verdeling van middelen, is een *belemmering* voor procesinnovatie omdat de middelen niet gelijk verdeeld zijn. Dit element is niet door gemeentelijke sturing te veranderen omdat de bekostiging van onderwijs vast ligt in de wet. Om de middelen toch meer verdeeld te laten zijn, moet een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid ontstaan. De gemeente zou wel maatregelen kunnen treffen waardoor een meer wederkerige relatie ontstaat waar het 'voor wat, hoort wat'-principe geldt. Het scholenveld kan ook andere middelen leveren dan geld, bijvoorbeeld *mens- denkkracht*, zodat dit kan leiden tot meer bijdrage van het scholenveld in de **besluitvormingsfase**.

Het tweede element, leiderschap, vormt een *belemmering* voor procesinnovatie omdat er op dit moment geen duidelijke leider aangewezen kan worden. Als iemand leiderschap moet tonen, wordt meestal naar de gemeente gekeken, maar dit werkt belemmerend wanneer het gaat om het bouwen van een duurzame relatie. Daarom zou de gemeente een externe leider moeten aandragen die projecten inhoudelijk begeleidt, maar ook optreedt als bemiddelaar en voorzitter. Dit element is van belang voor het nieuwe proces in de **uitvoeringsfase**.

Het derde element, ruimte om te leren, vormt ook een *belemmering* voor procesinnovatie. Het gaat vooral om de mindset van beide partijen over hoe de samenwerking nu is ingericht en over in hoeverre ze elkaar nodig hebben. In de **uitvoeringsfase** komt dit element aan bod door tussentijds te evalueren op de resultaten, wat ook aansluit bij de **monitoringsfase**. Ook hier ontbreekt het gevoel van een gedeelde maatschappelijke verantwoordelijkheid. Het is logisch dat de gemeente en het scholenveld hun eigen doelen en beleid behouden, maar het zou van belang zijn om elkaars doelen meer te begrijpen om op die manier toe te kunnen werken naar eenzelfde perceptie.

Het vierde element op organisatieniveau, conflicten en conflicthantering, is tevens een *belemmering* voor procesinnovatie. Er is geen sprake van heftige conflicten tussen de gemeente en het scholenveld, enkel van discussie. Tussen scholen onderling is er wel sprake van particuliere belangen wat de samenwerking tussen verschillende schoolbesturen in de weg zit. Dit belemmert de gemeente om een proces op gang te zetten waarin sprake is van een integrale samenwerking tussen de gemeente en het scholenveld. De oplossing ligt hem in het creëren van afhankelijkheid en nemen van stappen richting meer vertrouwen. Het wegnemen van deze belemmering, waar verder op wordt ingegaan bij de aanbevelingen, zou kunnen zorgen voor betere procesvoering in de **besluitvormings-, uitvoerings-, en monitoringsfase**.

Het vijfde element, de organisatiestructuur, is zowel geen belemmering als stimulans voor procesinnovatie. Door verschillende meningen over of de organisatiestructuren van de gemeente en het scholenveld open of gesloten zouden zijn kan *geen uitspraak* gedaan worden. Het toont aan dat de gemeente en het scholenveld hun onderlinge verhouding moeilijk weten te verwoorden en waarschijnlijk ook niet goed begrijpen. Uit de literatuur blijkt dat een open organisatiestructuur en proces leidt tot een meer succesvolle procesinnovatie. Uit interviews blijkt dat de gemeente zoveel mogelijk probeert met de deuren open te denken omdat zij beseft dat dit waarde toevoegt aan de stad. Ze heeft ook maatregelen getroffen om haar organisatiestructuur te openen ten opzichte van het scholenveld door het scholenveld mee te nemen in het werk wat zij doen en scholen waarderen dit. Het

scholenveld daarentegen lijkt een gesloten organisatiestructuur te behouden omdat zij meer gericht zijn op zichzelf en het gevoel hebben de gemeente niet nodig te hebben.

Het zesde element is de mate van risico's nemen of beperken en dit is een *belemmering* voor procesinnovatie. Er wordt door beide partijen relatief weinig risico's genomen en dat zou meer gedaan mogen worden omdat dit zorgt voor een vernieuwender, opener proces. Zowel de gemeente als het scholenveld wil uitgaan van de kracht van het individu en van de kracht van andersdenkenden, maar lijkt het lastig te vinden dit vorm te geven. Alle respondenten geven aan dat zij het nodig vinden dat er ruimte bestaat om experimenten te laten mislukken. Dat toont aan dat de relatie tussen de gemeente en het scholenveld erg risicomijdend is, omdat zij beide proberen een ruimte voor mislukking in te bouwen. Wanneer iedereen voor zichzelf werkt, zou een echte mislukking namelijk heel hard aankomen bij één van de partijen. Dat toont opnieuw aan dat er geen gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid is en dat zou wel wenselijk zijn in de *besluitvormingsfase*.

Over het laatste element, beloningen, wordt *geen uitspraak* gedaan omdat deze te weinig naar voren kwam in de interviews. De huidige relatie tussen de gemeente en het scholenveld is nog niet zo goed ontwikkeld dat er beloningen worden uitgedeeld of successen samen gevierd worden.

De procesinnovatie van de huidige naar de gewenste sturing wordt belemmerd door vijf elementen op organisatieniveau die er allemaal voor zorgen dat bepaalde fasen in het proces stroef verlopen. In de onderstaande tabel vindt u een kort overzicht van op welke fase de belemmering het meest invloed zou hebben.

Element	Planvorming	Besluitvorming	Uitvoering	Monitoring
Verdeling van middelen		×		
Leiderschap			×	
Ruimte om te leren			×	×
Conflicten en conflicthantering		×	×	×
Organisatiestructuur				
Mate van risico's nemen of beperken		×		
Beloningen				

Daarnaast lijkt de procesinnovatie ook belemmerd te worden door een denkwijze die zowel de gemeente als het scholenveld heeft. De perceptie op de huidige sturing door scholen verschilt van de sturing zoals gemeente Rotterdam hem wil uitstralen. Het scholenveld voelt controle vanuit de gemeente, terwijl de gemeente Rotterdam en haar ambtenaren juist op zoek zijn naar verbinding met het scholenveld. Dit verschil in perceptie ontstaat vooral door een communicatie- en informatiekloof over beleid en problematieken, die uitvloeien in een gebrek aan gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid voor het onderwijs in Rotterdam.

Een belangrijke opgave naast het bewegen richting een meer polycentrische sturing is daarom om de perceptie op de huidige sturing te veranderen. De relatie tussen de gemeente en het scholenveld moet in plaats van een subsidierelatie meer een partnerschap worden. Wanneer naar de vijf belemmerende elementen wordt gekeken, zijn er drie elementen waar de organisatie zelf direct invloed op kan hebben met als doel het creëren van een andere *mindset*. Dit zijn ruimte om te leren, conflicten en conflicthantering en de mate van risico's nemen of beperken. Er moet een gedeelde maatschappelijke verantwoordelijkheid gevoeld gaan worden voor het onderwijs in Rotterdam. Problemen binnen de relatie kunnen daarin door beide partijen aangedragen worden. Door het *gevoel van eigenaarschap* zal een oplossing worden gevonden door inzet van middelen van beide partijen. Die inzet kan verschillen en is altijd een kwestie van *geven en nemen*, maar dit wordt elkaar gegund gezien dit wordt gedaan voor *hetzelfde gemeenschappelijke doel*. Er kan ook worden gefocust op kleine dingen tegelijk door een kleine coalitie van partijen en daarbij worden kleine successen gevierd. Er moet gezamenlijk worden bijgedragen aan het gevoel van elke dag een beetje beter. Het is van belang dat de gemeente het scholenveld vroeg blijft betrekken of nog vroeger gaat betrekken in de planvormingsfase om het scholenveld ook drager van deze mindset te laten voelen. Wanneer er een meer gezamenlijke mindset ontstaat, komt dit ook ten goede aan de samenwerking in de besluitvormings-, uitvoerings- en monitoringsfase omdat het gezamenlijk optrekken meer centraal staan. Het element leiderschap hangt samen met het creëren van een mindset. Er is gebleken dat de gemeente zelf vaak wordt gezien als leider die boven het netwerk staat, terwijl zij juist meer een partner in het netwerk zou moeten zijn. Een externe leider inschakelen zou in de uitvoeringsfase kunnen bijdragen aan het gevoel van meer eigenaarschap bij het scholenveld. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op hoe deze conclusie in de praktijk vorm te geven.

6.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf staat de vijfde deelvraag centraal: *Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om tot de gewenste sturingsvorm te komen door het wegnemen van belemmerende elementen?* De aanbevelingen dienen als doorvertaling van de conclusie naar de praktijk. De aanbevelingen zijn geadresseerd aan afdeling Onderwijs van gemeente Rotterdam. De centrale gedachte waarop de aanbevelingen zijn gebaseerd is het creëren van de gezamenlijke mindset. Dit is de essentie van de polycentrische sturing zoals die in paragraaf 2.2 is omschreven door Teisman (1992) waar zowel de gemeente als het scholenveld naar toe wil. In deze paragraaf worden handvatten gegeven over deze procesinnovatie in gang te zetten. De meeste aanbevelingen zijn gericht op meerdere fasen in het proces.

Aanbeveling 1: Blijf bouwen aan bestaande netwerken, maar introduceer externe leider

De eerste aanbeveling gaat over het aangaan, opzetten en ontwikkelen van netwerken. De gemeente heeft al verschillende stappen gezet als het gaat over het bouwen aan netwerken. Deze gaan zowel over de relatie tussen de gemeente en het scholenveld (denk aan Praktijkspiegel en leraar-ambtenaren) als het nadenken over vernieuwing en ontwikkeling van het onderwijs zelf (zoals de Broedplaats of Meetup010). Zoals veel respondenten van mening zijn, zijn dit soort initiatieven een druppel van de olievlek die zich verder moet blijven verspreiden. De gemeente moet deze initiatieven daarom blijven ondersteunen wat zal uitmonden in nog meer tevredenheid over de samenwerking in de **besluitvormingsfase**.

Het opzetten van een nieuw netwerk is lastig omdat in de praktijk dan vaak naar de gemeente wordt gekeken als leider, omdat zij de grootste financierder en vaak ook initiator is. Een oplossing hiervoor is het introduceren van een externe leider die boven het netwerk staat. De gemeente kan dan alsnog de financiering op zich nemen, maar moet de inhoud meer loslaten. Dit is ook zo gedaan voor de Broedplaats, alleen bestond dat netwerk enkel uit mensen uit het onderwijs. Er wordt wel aanbevolen om de Broedplaats voort te zetten omdat deze creativiteit losmaakt bij de kleine groep andersdenkenden die aan bod is gekomen bij het element mate van risico's nemen of beperken. De Broedplaats is een goede stimulans, in elk geval voor een kleine groep individuen, voor het durven nemen van risico's wat zowel het scholenveld als de gemeente belangrijk vindt. Deze groep individuen vertelt hun verhalen en ideeën ook aan collega's, wat de eerder genoemde olievlek doet verspreiden. Er kan daarnaast ook worden gedacht aan een andere vorm. Zo kunnen eens per maand kleine broedplaatsjes plaatsvinden of kan een systeem worden ontwikkeld waarbij medewerkers van verschillende schoolbesturen worden gekoppeld. Het moet in elk geval gaan om het stimuleren van ontmoetingen tussen de gemeente, het scholenveld en binnen het scholenveld verschillende functies en schoolbesturen. Deze aanbeveling gaat over het doorontwikkelen van de huidige sturing. Blijf het gesprek tussen de gemeente en het scholenveld faciliteren zodat de kans op onbegrip voor elkaar vermindert. Deze aanbeveling tracht de belemmering voor de elementen *ruimte om te leren* en *leiderschap* te verminderen. Ook zou het voortbouwen op bestaande netwerken *risicomijdend gedrag* kunnen verminderen omdat er wordt gebouwd aan vertrouwen.

De huidige sturing moet niet alleen gericht zijn op het scholenveld zelf, maar ook het organiseren van verbindingen met andere partijen die invloed hebben op de relatie tussen de gemeente en het scholenveld. Daarbij kan gedacht worden aan maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven, zorginstellingen, sportverenigingen, de wijkteams, enzovoort die ook hun plek moeten vinden in het Rotterdams onderwijsnetwerk.

Aanbeveling 2: Zorg voor nieuwe ontmoetingen 'zonder doel'

De tweede aanbeveling zet niet door op de huidige sturing maar gaat over het initiëren van iets nieuws. Er wordt aanbevolen om informele ontmoetingen tussen de gemeente en het scholenveld te organiseren die niet gericht zijn op het maken van afspraken. De ontmoetingen zullen leiden tot het eigen maken van het gevoel van meer gezamenlijke verantwoordelijkheid wat voornamelijk in de **uitvoerings- en monitoringsfase** kan bijdragen aan betere samenwerking en meer mogelijkheden om tussentijds van elkaar te leren. Deze ontmoetingen 'zonder doel' kunnen voor individuen worden georganiseerd in de vorm van een stage of meeloopdag. Voor het collectief is het idee om kennisdelingsdagen (of –ochtenden) te organiseren rondom een bepaald thema of probleem wat van belang is voor het Rotterdams onderwijs op dat moment. De vorm maakt niet uit, als maar in het achterhoofd wordt gehouden dat de ontmoeting tot doel heeft dat het leidt tot beter begrip voor elkaar. Een bijkomende winst is dat bij zo'n ontmoeting ook sprake is van kennisdeling en de gemeente en het scholenveld op die manier

ook dichter bij elkaar komt. Deze aanbeveling past bij het element *ruimte om te leren*, maar ook werkt hij preventief voor het element *conflicten en conflicthantering*.

Aanbeveling 3: Communiqueer als gemeente direct naar de scholen toe via de schoolcontactpersoon

In paragraaf 4.5 over de gewenste sturing is genoemd dat er vanuit de gemeente veel wordt gefaciliteerd, maar niet altijd de juiste mensen worden bereikt. Schoolbesturen zijn het eerste contactpunt vanuit de gemeente en zij filteren of vertroebelen de informatie die zij doorgeven aan hun scholen omdat zij eigen belangen hebben. Een aanbeveling zou zijn om daar meer omheen te werken en direct richting de school te communiceren. De makkelijkste manier om dat te doen is via de schoolcontactpersoon. Het garanderen van heldere communicatie is eigenlijk voor alle fasen van het proces belangrijk. In de *planvormingsfase* kunnen de gemeente en het scholenveld elkaar dan op de hoogte houden van nieuwe ideeën, in de *besluitvormingsfase* kan beter worden afgestemd en om advies worden gevraagd van het scholenveld en in de *uitvoerings- en monitoringsfase* zal dan meer duidelijkheid zijn over de stand van zaken en wat de stand van zaken is. Schoolcontactpersonen kunnen hierin een enorm belangrijke rol spelen.

Aanbeveling 4: Geef schoolcontactpersonen de begeleiding en training die zij nodig hebben om op te treden als boundary spanner

Schoolcontactpersonen zijn enorm belangrijk in het creëren van een netwerk en het bouwen aan relaties. De functie wordt in waarde onderschat. Het idee achter de functie is dat de schoolcontactpersonen een brug vormen tussen het gemeentelijk beleid en de onderwijspraktijk. Momenteel is een groot deel van het werk van de schoolcontactpersoon het begeleiden van het subsidieproces en het beoordelen van de subsidie aanvragen.

De functie van schoolcontactpersoon is nog erg jong en bestaat pas twee jaar. In de zoektocht naar de gewenste sturing zullen de schoolcontactpersonen in de toekomst meer de functie van boundary spanner moeten krijgen. Volgens Williams (2002) bezit een goede boundary spanner zes kenmerken. (1) Hij is zij is een verbinder; (2) een innovator die zijn creativiteit gebruikt; (3) een makelaar tussen verschillende scholen/culturen; (4) het is iemand waarin men vertrouwen heeft; (5) met een sterke persoonlijkheid; en (6) leiderschapskwaliteiten. De definitie van boundary spanner die in de literatuur wordt gebruikt vraagt veel van een mens. Voor gemeente Rotterdam kan de schoolcontactpersoon in de vorm van een boundary spanner het volgende betekenen: scholen moeten schoolcontactpersonen percipiëren als een ongevaarlijk klankbord die steunt, meedenkt en verbindt. Het betekent ook dat schoolcontactpersonen van tijd tot tijd mogen durven om buiten de ambtelijke modus te treden wanneer dit de gezamenlijke mindset ten goede komt. Wanneer het gaat om organisatiestructuren van de gemeente en het scholenveld is de boundary spanner één van de personen die in de gelegenheid is om deze open te breken. Deze aanbeveling zorgt voor meer durf met betrekking tot het element over het *nemen of beperken van risico's*. De boundary spanner/schoolcontactpersoon is in alle fasen van het proces onmisbaar omdat deze de brug vormt tussen de gemeente en het scholenveld.

Aanbeveling 5: Haal de administratieve last van het subsidieproces weg bij de schoolcontactpersonen zodat zij meer kunnen focussen op hun nieuwe rol

Het zijn van deze verbinder houdt in dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid tussen de schoolcontactpersoon en de school. Op dit moment is daar sprake van in de vorm van de subsidie. Dit is de verkeerde vorm van afhankelijkheid omdat er geen sprake is van een gelijkwaardige relatie. Het beoordelen van de subsidie aanvragen kost daarnaast veel tijd en energie voor de schoolcontactpersonen. Daardoor is het moeilijk om te werken aan een vertrouwensrelatie. De aanbeveling is daarom om administratieve last van de functie weg te halen en voor de subsidiebeoordeling en -verlening een nieuwe functie te creëren. Deze aanbeveling is opnieuw gericht op alle fasen in het proces, in het bijzonder de *uitvoerings- en monitoringsfase* omdat de schoolcontactpersoon hierdoor veel meer tijd zou hebben om betrokken te zijn bij de uitvoering en daarnaast ook meer invulling kan geven aan het monitoren en evalueren van gezamenlijke projecten.

Ter aanvulling op het deel over de schoolcontactpersonen worden nog een aantal aanbevelingen genoemd die geïmplementeerd zouden kunnen worden afhankelijk van de weg die de organisatie kiest. De volgende aanbevelingen hangen niet perse samen met één van de fasen van het proces specifiek, maar kunnen wel bijdragen aan het uiteindelijke doel van het onderzoek.

- Voor het herkennen van goede verbindingen kunnen schoolcontactpersonen geschoold worden. Het zijn van een makelaar tussen de culturen houdt in dat een schoolcontactpersoon breder moet kijken dan alleen de school zelf. Wat doet een kind na schooltijd? Zijn er plekken voor een kind om buiten te spelen in de wijk? Zijn ouders betrokken bij de ontwikkeling en schoolprestaties van een kind? De schoolcontactpersoon moet de taal spreken van alle betrokkenen, zoals bijvoorbeeld de wijkteams, jeugdhulp, ouders en leerkrachten. Het ontwikkelen van deze vaardigheden gebeurt ook wanneer schoolcontactpersonen meer tijd hebben om aanwezig te zijn op de school en samen met betrokkenen bepalen wat de maatschappelijke opgave voor elke individuele school is. Schoolcontactpersonen mogen daarvoor op inhoudelijk vlak meer gevoed en ondersteund worden door de beleidsadviseurs in hun team. Er moeten meer vaste momenten in de maand worden gepland om deze kennis te delen en de twee nu vrij gescheiden werelden bij elkaar te brengen.

- Schoolcontactpersonen hebben veel scholen onder hun hoede. Door de veelheid aan scholen is het niet realistisch om van elke school in detail te weten wat er speelt. Ook is het lastig om op die manier te werken aan een goede vertrouwensrelatie. Deze aanbeveling is alleen gericht aan het team primair onderwijs. De vo schoolcontactpersonen hebben al minder scholen onder hun hoede wat lijkt te leiden tot meer mogelijkheden om de rol van verbinder te pakken. Als met de vierde aanbeveling niets wordt gedaan, wordt aanbevolen om minder scholen per schoolcontactpersoon in te delen om op die manier als schoolcontactpersoon nauwer betrokken te zijn bij de gang van zaken op school.

- Een andere optie zou zijn om schoolcontactpersonen in te delen op basis van bepaalde expertise, bijvoorbeeld onderwijsinhoud of ICT. Dit zou ook gedaan kunnen worden wanneer er sprake is van minder scholen per schoolcontactpersoon. Betere training of samenwerking met inhoudelijk expert. Ten slotte wordt in elk geval aanbevolen om zoveel mogelijk stabiliteit te bewaren in de schoolcontactpersonen die zijn gekoppeld aan scholen.

Implementatie van deze aanbevelingen zal ertoe leiden dat de relatie en het proces tussen de gemeente en het scholenveld een andere invulling krijgt. De relatie moet vooral ontstaan door de ontwikkeling van een gezamenlijke mindset die ertoe leidt dat meer openheid, waardering en vertrouwen in en voor elkaar tot stand komt. Die ontwikkeling is de procesinnovatie en daarmee het te verwezenlijken resultaat in dit onderzoek.

7 Reflectie

In dit afsluitende hoofdstuk wil ik door beantwoording van de volgende vraag reflecteren op het onderzoek en mijn scriptietraject: *Hadden de opbrengsten van het onderzoek rijker kunnen zijn met een andere onderzoeksaanpak?* De vraag is met ja en nee te beantwoorden en ik vertel graag waarom.

Ik vond ruimte voor vernieuwing zoals beschreven in de tiende bouwsteen van het Masterplan een lastig concept om vanuit te starten. Wat is vernieuwing? Vernieuwing waarvan? Hoe vernieuw je dat en met wie ga je vernieuwen? Waarom moet je überhaupt vernieuwen? Over het hele concept vernieuwing kunnen al twintig masterscripties worden geschreven. Het feit dat het concept vernieuwing lastig te definiëren was, maakte ook dat ik snel van start ging in de hoop dat ik er op die manier wel achter zou komen. Ik denk dat de opbrengsten rijker hadden kunnen zijn wanneer ik van tevoren ervaring had gehad met vernieuwingen bij grote organisaties. Ik ben erg blij dat ik dit leerproces heb meegemaakt. Als ik nog eens een opdracht krijg, die vanuit de opdrachtgevende organisatie als heel duidelijke opdracht wordt gezien maar waar jij zelf maar lastig de vinger op weet te leggen, zou ik dit op een andere manier aanpakken. Ik zou meer mijn eigen plan trekken en niet teveel vragen bij de opdrachtgevende organisatie over of dit de goede weg is. Op die manier zit je alleen jezelf in de weg. Met behulp van mijn scriptiebegeleider Astrid Molenveld lukte het om een richting te kiezen voor die vernieuwing. Het zou gaan om een procesinnovatie in de relatie tussen de gemeente en het scholenveld waarbij van de huidige, meer traditionele sturingsvorm naar een nieuwe sturingsvorm bewogen kon worden. De manier van sturen van de gemeente was immers de manier waarop die relatie loskwam, en als die relatie op de juiste manier loskomt, dan brengt dat vernieuwing in de onderwijssector op gang. Ik heb hulp nodig gehad om die denkstap te maken en gelukkig ook gekregen. Ik ben blij dat ik deze ervaring nu heb. Zoals mijn stagebegeleider Rikkert den Hollander een paar keer zei, als je straks werkt schrijft je leidinggevende het antwoord ook niet voor je op een briefje. Door deze opdracht heb ik het gevoel dat ik mijn eerste werkopdracht met enige ervaring in het doen van onderzoek voor een opdrachtgever zou kunnen beginnen. Via deze weg dank aan Astrid en Rikkert voor het duwtje in de rug wanneer ik dat nodig had!

Ik ben snel van start gegaan met het afnemen van interviews. Mijn onderzoeksvraag, -elementen, en -variabelen stonden nog niet helemaal vast. Ik zou de volgende keer wat meer afwachtend op te treden in de beginfase van het onderzoek. Bij veel studenten zal het omgedraaid zijn, maar ik heb er een handje van om (te) snel van start te gaan. Ik heb geleerd eerst te zorgen dat de fundering van het onderzoek goed staat, voordat je van start gaat, anders ben je later in het proces teveel bezig met het opvullen van die gaten. Dit leerpunt is geen obstakel geweest voor het onderzoek en is goed ondervangen door drie extra interviews af te nemen om op die manier alle benodigde informatie te verkrijgen. Daarnaast was het onderzoek inductief, eerst werd vanuit een brede invalshoek gekeken naar alles wat er speelde (en dat was nogal wat) om vervolgens meer af te bakenen en in te zoomen (op de relatie). De opbrengsten hadden misschien wel rijker en duidelijker kunnen zijn als van het begin strakker was vastgehouden aan de vragen in de verschillende interviewhandleidingen. Ik kwam hier helaas pas tijdens het coderen achter, maar respondenten hebben daardoor veel ruimte gekregen om eigen onderwerpen in te brengen. Hierdoor kwam van de andere kant wel de focus van respondenten op het eigen belang duidelijk naar voren, dus in die zin waren de onderzoekopbrengsten niet rijker geweest met een andere aanpak.

Bij heel veel grote bestuurskundige projecten en concepten lijkt samenwerking dé uitkomst te zijn. In de wetenschappelijke literatuur hebben artikelen over netwerksturing en samenwerking binnen netwerken aan populariteit gewonnen (Klijn & Koppenjan, 2012; Ansell & Gash, 2008). In dit onderzoek werd ook duidelijk dat het zou moeten gaan om het maken van de juiste verbindingen met de juiste partijen op de juiste manier. Elke partij wil wel verbinden met een andere partij wanneer zij daar zelf beter van wordt. De vraag is alleen: hoe doe je dat? Die vraag blijft in mijn ogen meestal onbeantwoord. Niemand weet hoe die juiste verbinding ontstaat. Ik denk dat de enige manier is om het maar gewoon te gaan doen en vooral dingen uit te proberen. Er moet dan wel ruimte en lef zijn om dingen uit te proberen. In dit onderzoek is eigenlijk sprake van hetzelfde verhaal, het is een zoektocht naar samenwerking maar niemand heeft zin, tijd of geld om zich echt aan zo'n samenwerking te wagen. Er zitten immers ook risico's aan. De aanbevelingen geven concrete handvatten om die eerste stappen te zetten in het uitproberen van iets nieuws.

Achteraf gezien is het onderzoek misschien te ruim opgezet. De selectie van respondenten was vrij breed: het hele scholenveld met alle verschillende schoolbesturen en verschillende functies en alle lagen van de ambtenarij zijn meegenomen. Dat was een bewuste keuze in het begin van het onderzoek. Met een gesprek over mijn scriptie met Mark van Twist zei hij dat 'innovatie niet in de muren van een gebouw zit'. Ik was erg onder de indruk van die uitspraak en dacht dat als ik veel externe interviews zou houden dat ik dan wel met een baanbrekende conclusie zou komen. Ik heb zijn uitspraak letterlijk genomen door het hele scholenveld en zelfs andere

organisaties die iets met onderwijsinnovatie van doen hebben, zoals Kennisland, CED groep en Stichting de Verre Bergen, te interviewen. Deze interviews waren wel van toegevoegde waarde omdat zij vanuit een externe bril naar de relatie konden kijken, maar ze lieten me wel meer zweven rondom waar het echt over ging in mijn onderzoek, dat was namelijk de relatie tussen de gemeente en het scholenveld en hoe deze werd ervaren en wat de sturing van de gemeente kan doen om die relatie te veranderen. Tegelijkertijd besef ik me bij het schrijven van deze reflectie ook dat als ik alleen de gemeente en het scholenveld had geïnterviewd, mijn scriptie een kopie was geweest van de evaluatie van *Leren Loont!* die is in mei 2018 is gedaan door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Dat was jammer geweest, al heeft de conclusie over het ontwikkelen van een gezamenlijke mindset alsnog wel wat weg van het bewegen in synchronisatie (zie laatste stuk paragraaf 4.1).

Ik heb op een prettige manier gewerkt aan mijn scriptie. In de laatste fase heb ik ook wel meerdere keren de woorden *“het is een hele bevalling”* in de mond genomen. Bij de gemeente was het fijn werken en de combinatie tussen het werken aan de scriptie en andere dingen doen, die dan gek genoeg bijna altijd weer aansloten bij het onderwerp, was voor mij goed in balans. Ik vond de fase van data verzameling het leukste omdat ik op veel plekken kwam en veel mensen heb ontmoet. Het was interessant om de verhalen van respondenten te horen en te horen over wat zij doen in hun werk en waar ze tegenaan liepen. Het was ook leuk om steeds meer het gevoel te hebben dat je kennis hebt van het Rotterdams onderwijs en dat je weet waar je het over hebt. Mijn moeder werkt in het onderwijs dus de affiniteit daarmee is me met de paplepel ingegoten. Ik wilde er door mijn stage achterkomen of onderwijsbeleid mij trekt. Dit was een positieve ervaring al zou ik ook nog meer terreinen willen ontdekken omdat onderwijs voor mijn gevoel wel een van de softere onderwerpen is.

De vraag die in dit hoofdstuk beantwoord zou worden was of de opbrengsten van het onderzoek rijker hadden kunnen zijn met een andere onderzoeks aanpak. Ik had dit onderzoek op verschillende andere manieren aan kunnen pakken. Ik had bijvoorbeeld alleen interviews kunnen houden met respondenten van de gemeente en het scholenveld. De opbrengsten waren dan niet rijker geweest, maar waarschijnlijk meer hetzelfde als de evaluatie van *Leren Loont!*. Ik had ook enquêtes af kunnen nemen over de ervaring die men heeft in of met de relatie tussen de gemeente en het scholenveld, en wat respondenten daarin graag anders zouden zien. De opbrengsten waren ook dan niet rijker maar anders geweest, omdat er niet doorgevraagd kon worden naar de achterliggende oorzaken die in dit onderzoek wel naar voren kwamen zoals het wantrouwen, het nastreven van eigen belangen en het ontbreken van het gevoel van een gedeelde verantwoordelijkheid. Kortom, een onderzoek kan altijd anders ingericht worden, maar ik denk dat een andere aanpak mijn onderzoek niet perse beter had gemaakt. Ik wil iedereen die op welke manier dan ook heeft bijgedragen aan het totstandkomen van dit onderzoek bedanken voor zijn of haar medewerking. Ik ben tevreden met het eindresultaat en ik denk dat er mooie aanbevelingen liggen voor gemeente Rotterdam om mee aan de slag te gaan. Ik hoop dan ook dat zij dit zullen doen, omdat ik geloof dat niets sterker is dan de kracht van verbinding, hoe dat dan ook ingevuld mag worden.

Referentielijst

- Ansell, C. & Gash, A. (2007). *Collaborative Governance in Theory and Practice*. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(0), 543–571. doi:10.1093/jopart/mum032
- Bekke, A.J.G.M., Hakvoort, J.L.M. & de Heer, J.M. (1994). *Departementen in bewegingen*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Bekkers, V. (1994). *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*. Delft: Eburon.
- Bekkers, V.J.J.M. (2012). *Beleid in beweging*. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector. Den Haag: Boom Lemma.
- Bekkers, V.J.J.M. (2009). *Sturing van het onderwijs: over de (on)mogelijkheid van een robuuste sturingsconceptie*. Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht, 1 - 16. ISSN 09234640.
- Bekkers, V.J.J.M., J. Edelenbos and B. Steijn. (2011). *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bloch, C.W. & Bugge, M.M. (2013). *Public sector innovation – From theory to measurement*. Structural Change and Economic Dynamics. pp. 133-145.
- Borins, S. (2000). *Loose Cannons and Rule Breakers, or Enterprising Leaders? Some Evidence about Innovative Public Managers*. University of Toronto. Public Administration Review. Volume 60, Issue 6.
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel*. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010). Sociaal en Cultureel Planbureau. Textcetera: Den Haag. SCP-publicatie 2011-31.
- Bugge, M.M. & Bloch, C.W. (2016). *Between bricolage and breakthroughs - framing the many faces of public sector innovation*. Public Money & Management. Volume 36, Issue 4, P. 281-288.
- Bruijn, de, H., Voort, van der, W., Dicke, M., Jong, de, M. & Veenemant, W. (2004). *Creating System Innovation: How Large Scale Transitions Emerge*. A.A. Balkema Publishers. Taylor and Francis. London. UK.
- Damanpour, F. and M. Schneider. (2009). *Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers*. Journal of Public Administration Research and Theory, 19, 3, 495–522.
- Demircioglu, M.A. & Audretsch, D.B. (2017). *Conditions for innovation in public sector organizations*. Research policy 46. 1681-1691.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2006). *New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance*. Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 16, Issue 3, 1 July 2006, p. 467-494.
- Gemeente Almere. (2018). *Aanjaagmiddelen Onderwijs Bestedingsplan*. Onderdeel Programmabegroting Almere 2018.
- Gemeente Almere. (20 april 2011). *Convenant Onderwijsimpuls 2011-2014*.
- Gemeente Almere (2016). *Onderwijs als bouwsteen voor een toekomstbestendig Almere*. Human Capital Agenda Almere 2030.
- Gemeente Amsterdam. (22 april 2015). *Brief aan de schoolbesturen in het Amsterdamse onderwijs*. 150422 Brief aan schoolbesturen PO en VO – Kraamkamer.
- Gemeente Rotterdam (2016, december). *Eindredactie: Wijburg, F., Rogmans, N. & Houtkamp, A.van W&I Group BV*.

- Gemeente Rotterdam. *Beleidsregel Rotterdams Onderwijsbeleid 2018-2019*. Leren Loont! 2015-2018. Vastgesteld door het college van burgemeesters en wethouders op xxx.
- Gemeente Rotterdam. (2012). *Het bijzondere karakter van het openbaar onderwijs gewaardeerd en verankerd*. Adviesrapport commissie Governance Openbaar Onderwijs.
- Gemeente Rotterdam (2015). *Leren Loont! Rotterdams onderwijsbeleid 2015 – 2018*. Uitgave door Gemeente Rotterdam, Rotterdamse schoolbesturen en Rotterdamse organisaties voor voor- en vroegschoolse communicatie. www.onderwijsbeleid.nl.
- Gemeente Rotterdam (2017, augustus). *Evaluatie 2015*. Een evaluatie van het innovatieve gehalte en de maatschappelijke relevantie van de gehonoreerde plannen van CityLab010 in 2015.
- Gemeente Rotterdam (2018). *Nieuwe energie voor Rotterdam*. Coalitie akkoord 2018-2022. 26 juni 2018.
- Gemeente Rotterdam. Masterplan Onderwijs. *Bouwen aan de Toekomst*. www.onderwijs010.nl/masterplan.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society*. Cambridge, MA: Polity.
- Graaf, H. van de & Hoppe, R. (1989). *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*. Muiden: Coutinho
- Hood, C. (1991). *A public management for all seasons?*
- Hooge, E. (2014). *Hoge verwachting, vrije uitvoering, stevige sturing*. Een essay over onderwijsbestuur. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Hooge, E., Hendriks, S., Meuleners, N. (2014). *Leren van Beter Presteren*. Stedelijk sturen van onderwijskwaliteit. Het programma Beter Presteren vergeleken met stedelijke programma's voor onderwijsverbetering in Almere en Amsterdam. Tias, BMC & Gemeente Rotterdam.
- KpVV CROW. (2015). *Kwaliteitswijzer beleid*. Geraadpleegd via: <https://duurzaambeleid.blogspot.com/2015/06/kwaliteitswijzer-beleid.html>
- Klijn, E-H, Korthagen, I. (2017). Governance and Media Attention: A Research Agenda About How Media Affect (Network) Governance Processes. Perspectives on Public Management and Governance. 1-11 doi:10.1093/ppmgov/gvx004
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2000). *Public management and policy networks*. Foundations of a network approach to governance. Public Management. Vol. 2 Issue 2. P. 135-158.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2012). *Governance network theory: past, present and future*. Policy & Politics, 40(4), 187-2016.
- Isaacson, W. (2011). *Steve Jobs*. De biografie. Uitgever: Spectrum. ISBN: 9789000302727
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy, dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage.
- Nederhand, J., Bekkers, V.J.J.M., & Voorberg, W. (2016). Self-organization evolve in the shadow of hierarchy? *Public Management Review*, 18(7), 1063-1084.
- NSOB. (2018). *Tussen Fasen*. Het organiseren bij de faseovergang bij het onderwijsprogramma Leren Loont! ISBN: 978-90-75297-75-1.
- Metropoolregio Rotterdam Den Haag. (2016). *Roadmap next Economy*. Next Economy? Next Professional, Next Education

- Moore, M. & J. Hartley. (2008). *'Innovations in Governance'*. Public Management Review. 10, 1, p. 3–20.
- Mulgan, G. (2007). *Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously*. NESTA Provocation 03.
- Provan, K. & Kenis, P. (2008). *Modes of Network Governance: Structure, Management and effectiveness*. Journal of Public Administration Theory and Practice, vol. 18, nr. 2, pp. 229-252.
- Pröpper, I.M.A.M, Litjens, B., & Struik, P. (2012). *Naar een opgaven gestuurde organisatie: Samen meer realiseren*. Partners + Pröpper Publicaties.
- OECD. (2016). *Innovating Education and Educating for Innovation: The Power of Digital Technologies and Skills*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265097-en>
- OECD. (2015). *The Risk of Automation for Jobs in the OECD Countries*.
- Onderwijsraad. (2017). *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd*. Advies. 7 september.
- Osborne, S. (2006). *The New Public Governance?* In: Public Management Review, Vol. 8, Issue 3. pp. 337-387.
- Rijksoverheid. *Bijzonder en openbaar onderwijs*. Geraadpleegd op 24 mei 2018 via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vrijheid-van-onderwijs/openbaar-en-bijzonder-onderwijs>.
- Rogers, E.M. 2003. *Diffusion of Innovations*. 5th edition. New York: Free Press.
- Robson, C. (2002). *Real world research*. Malden VS: Blackwell Publishing.
- Sahni, N.R., Wessel, M., Christensen, C.M. (2013). *Unleashing Breakthrough Innovation in Government*. Stanford Social Innovation Review Summer 2013. Vol. 11 Issue 3, p. 27.
- Steen, M. van der, Chin-A-Fat, N., Twist, M. van & Scherpenisse, J. (2014). *Naar een ge(s)laagde strategie – Een evaluatie van het Interdepartementaal Programma BioBased Economy*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Teisman, G. (1992). *Complexe besluitvorming*. Den Haag: VUGA
- Thiel, S. van, (2013). *Bestuurskundig onderzoek*. Een methodologische inleiding. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Twist, M. van, (2005). *Vernieuwend verbinden, verbindend vernieuwen*. Boom Bestuurskunde. 7/8.
- Unesco. (2015). *Rethinking Education: Towards a global common good*.
- Veld, R.J. in 't. (1989). *De verguisde staat*. Den Haag: VUGA.
- Volberda, H., Jansen, J., Tempelaar, M., Heij, K. (2011). *Monitoren van sociale innovatie: slimmer werken, dynamisch managen en flexibel organiseren*. Tijdschrift voor HRM. 1.
- Voorberg, W., Bekkers, V. & Tummers, L. (2015). *A systematic review of co-creation and co-production. Embarking on the social innovation journey*. Public Management Review.
- Vries, H.A. de, Bekkers, V., Tummers, L. (2015). *Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda*. Public Administration Review, 94, 146–166. doi:10.1111/padm.12209
- Walker, R. M. (2003). *Evidence on the Management of Public Services Innovation*. Public Money and Management, 23:2 pp93–102.
- Walker, R. M. (2006). *Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government*. Public Administration, 84:2 pp311–35.

Walker, R.M. (2013). *Internal and External Antecedents of Process Innovation: A Review and Extension*. *Public Management Review*, 16, 1, 21–44.

Weber, M. (1948). *The Theory of Social and Economic Organization*. Henderson: Talcott Parsons.

Weick, K.E. (1976). *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, No. 1, pp. 1-19. Sage Publications.

Wieringen, van, A.M.L. (1996). *Onderwijsbeleid in Nederland*. Samsom HD Tjeenk Willink: Alphen aan de Rijn. ISBN: 90 6092 962 4.

Bijlage 1

Door de gelaagdheid van dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende interviewhandleidingen. Hierover is meer te lezen in hoofdstuk 3. De variëteit aan respondenten betekende dat inhoudelijke vragen op verschillende manieren gesteld moesten worden. Een goede interviewhandleiding is opgebouwd uit een introductie, tussenstuk en een afsluiting (Van Thiel, 2013, p. 110). De introductie en afsluiting waren voor elk interview identiek. De inhoudelijke vragen verschillen. In cursief blauw is aangegeven voor welke groep respondenten de inhoudelijke vragen bedoeld waren.

INLEIDING

- *Introductie*
Voorstellen en onderwerp introduceren
- *Uitleg werkwijze*
Ik zal gedurende het interview wellicht wat aantekeningen maken. Vindt u het goed als ik het interview opneem?
- *Introductie respondent*
Kunt u uzelf kort voorstellen? Wie bent u en wat is uw functie?

INHOUDELIJK DEEL

Interviewhandleiding: intern fase 1

- Hoe is het huidige instrument tot stand gekomen? Waarom is gekozen voor de huidige vorm?
- Waaruit is de behoefte aan vernieuwing, in de zin van bouwsteen 10 van het Masterplan, ontstaan?
- Wat werkt goed binnen het huidige beleid en subsidie-instrument?
Wat draagt al bij aan die ruimte voor vernieuwing? Waarom?
- Wat kan beter aan het huidige beleid en subsidie-instrument?
Wat belemmert die ruimte voor vernieuwing? Waarom?
- Welke veranderingen zijn nodig volgens u?

Interviewhandleiding: intern fase 2

- *De huidige situatie*
 - Bij welke problematiek in het Rotterdamse onderwijs ligt de urgentie?
 - Zijn scholen vernieuwend genoeg?
 - Is het de taak van de gemeente om scholen te stimuleren te vernieuwen of ligt dat bij de scholen zelf?
 - Zijn scholen in Rotterdam / is uw school vernieuwend en in hoeverre helpt (de subsidie van) de gemeente daarbij volgens u?
- *Verandermogelijkheden*
 - Wat zouden scholen/leerkrachten nodig hebben om vernieuwender te zijn in hun werk? Wat voor prikkels, mogelijkheden of kansen zou u meer willen zien?
 - Wat zou scholen/leerkrachten tegenhouden om vernieuwend te zijn in hun werk? Tegen welke grenzen, barrières of obstakels loopt u aan?
 - Denkt u dat er een grote systeeminnovatie nodig is om de uitdagingen in het onderwijs het hoofd te bieden of gaat het om kleine veranderingen?
- *Samenwerking en rol gemeente*
 - Hoe ziet de huidige rol van de gemeente eruit? Hoeveel, waarin en waarop stuurt de gemeente?
 - Hoe zou die rol er volgens u uit moeten zien? Wat moet er nog anders?
 - Hoe ziet de samenwerking / relatie tussen de gemeente en onderwijspartners er op het moment uit?
 - Moet de gemeente betrokken zijn bij het onderwijs of juist meer loslaten en scholen vertrouwen in wat zij doen?

Interviewhandleiding: extern fase 2

- *De huidige situatie*
 - Wat vindt u van het onderwijsbeleid van gemeente Rotterdam?
 - Bij welke problematiek in het Rotterdamse onderwijs ligt de urgentie?

- Wat doet uw school aan vernieuwing / Zijn scholen in Rotterdam vernieuwend?
- In hoeverre helpt (de subsidie van) de gemeente daarbij of stuurt de gemeente op die vernieuwing volgens u?
- *Verandermogelijkheden*
 - Wat hebt u nodig om vernieuwender te zijn in uw werk? Wat voor prikkels, mogelijkheden of kansen zou u meer willen zien?
 - Wat houdt u op dit moment tegen om vernieuwend te zijn in uw werk? Tegen welke grenzen, barrières of obstakels loopt u aan?
 - Wat zou u willen veranderen aan de huidige rol van de gemeente Rotterdam zodat u innovatiever kan zijn in uw werk?
 - Denkt u dat er een grote verandering nodig is om de uitdagingen in het onderwijs het hoofd te bieden of gaat het om kleine veranderingen?
- *Sturing en samenwerking*
 - Op welke manier stuurt de gemeente momenteel volgens u?
 - Hoe zou de gemeente moeten sturen volgens u in de ideale situatie?
 - Hoe ziet de samenwerking tussen de gemeente en uzelf als onderwijspartner er op het moment uit?
 - Hoe zou deze samenwerking eruit zien in de ideale situatie?

Interviewhandleiding: andere gemeenten

- Wat doen jullie als gemeente aan vernieuwing in en voor het onderwijs?
- Hebben jullie het gevoel dat jullie strak sturen of dat scholen autonome keuzes kunnen maken?
- Hoe is jullie samenwerking met de scholen?
- Zijn de scholen tevreden?
- Wat is het afwegingskader om ergens geld aan uit te geven? Hoe worden de prioriteiten bepaald? Waarom op die manier?
- Wanneer het geld eenmaal is verdeeld, welke voorwaarden zitten er dan aan vast voordat scholen of besturen het geld ook daadwerkelijk krijgen?
- Hoe bereiden jullie je voor op de toekomst en hoe ver kijken jullie daarbij in de toekomst?
- Ervaren scholen planlast en hoe gaan jullie hiermee om?
- Wat zou je willen meegeven aan gemeente Rotterdam als het gaat om vernieuwing stimuleren in het onderwijs?

Interviewhandleiding: intern derde fase

- Hoe zijn middelen als tijd, geld en kennis verdeeld binnen bestaande netwerken tussen scholen en besturen?
- Wie toont er het meeste leiderschap en werkt dit?
- Is er ruimte om van elkaar te leren? Worden fouten toegegeven?
- Is er vaak sprake van conflicten? Hoe wordt hiermee omgegaan? Is er sprake van een vijandig verleden? Waardoor kwam dat?
- Is de organisatiestructuur van beide partijen open of gesloten? Wat is een manier om deze meer open te stellen?
- Worden er veel risico's genomen of worden deze juist beperkt? Wordt er geëxperimenteerd?
- Worden successen gevierd, worden doelen gesteld, hoe wordt men beloond?

Afsluiting

- Hebt u nog aanvullingen?
- Hebt u nog vragen?
- Bedanken medewerking en afsluiting

Bijlage 2

In deze bijlage vindt u een de lijst met namen en functies van de respondenten. Daarnaast is een overzicht opgenomen van de andere gesprekken en bijeenkomsten die hebben plaats gevonden en die hebben bijgedragen aan het eindresultaat van het onderzoek.

	Naam	Functie	Datum
1	mevr. Josine Meurs	Afdelingshoofd Onderwijs, gemeente Rotterdam	27 maart 2018
2	dhr. Robert Glerum	Beleidsadviseur afdeling Onderwijs, gemeente Rotterdam	4 april 2018
3	mevr. Dewi Slot	Beleidsmedewerker afdeling Onderwijs, team bedrijfsvoering en werkprocessen, gemeente Rotterdam	10 april 2018
4	mevr. Sandra Kujundzic	Schoolcontactpersoon Feijenoord, team primair onderwijs, gemeente Rotterdam	12 april 2018
5	dhr. Dennis van den Berg	Kennisland, onderwijsadviseur	8 mei 2018
6	mevr. Bernadette Lensen	Rotterdamse Vereniging voor Katholiek Onderwijs	14 mei 2018
7	mevr. Lotte Terwel	Strategisch adviseur primair onderwijs, Gemeente Amsterdam	14 mei 2018
8	mevr. Nicole van Dijk	Directeur Fatimaschool, Schiebroek	15 mei 2018
9	mevr. Petra den Hollander en mevr. Hedwig van Schie	Hoofd Onderwijskwaliteit, Stichting BOOR	16 mei 2018
10	dhr. Nanne Boonstra	Research manager, Stichting de Verre Bergen	17 mei 2018
11	mevr. Linda van der Heijden	Beleidsadviseur Onderwijs, Gemeente Almere	17 mei 2018
12	mevr. Jacqueline Blaak	Onderwijsvernieuwer bij Stichting PCBO	22 mei 2018
13	mevr. Suzanne Voortman	Leerkracht groep 1/2, Prinses Julianaschool	23 mei 2018
14	dhr. Ruud Rakers	Beleidsadviseur afdeling Onderwijs, Gemeente Rotterdam	23 mei 2018
15	dhr. George Leuver	Directeur Agnesschool, Feijenoord, Rotterdam Zuid	24 mei 2018
16	dhr. Rudi Breems	Schoolcontactpersoon Kralingen/Crooswijk, team primair onderwijs, gemeente Rotterdam	28 mei 2018
17	mevr. Lisette Ligtendag	Unitmanager Onderzoek en Toetservice, ECD groep	30 mei 2018
18	dhr. Rob van de Bos	Projectleider CityLab, gemeente Rotterdam	31 mei 2018
19	mevr. Désirée van Dijk	Programmamanager Rotterdams Techniek en Technologiepact, gemeente Rotterdam	26 juni 2018
20	dhr. Tjeerd Agema	Accounthouder Nationaal Programma Rotterdam Zuid, gemeente Rotterdam	2 juli 2018
21	mevr. Raquel Haakmat	Teammanager primair onderwijs, gemeente Rotterdam	2 juli 2018

	Bijeenkomst	Initiator	Datum
1	Praktijkspiegel 1 – verbinding leraren en gemeente	Gemeente Rotterdam	14 maart 2018
2	Broedplaats010	Broedplaats010	18 april 2018
3	mevr. Anouk van de Gaag	Beleidsadviseur CityLab010 Onderwijs	11 februari 2018
4	mevr. Corina van Hattem	Jurist, gemeente Rotterdam	14 mei 2018
5	mevr. Vera Bergkamp	Stadsinitiatief, gemeente Rotterdam	16 mei 2018
6	Praktijkspiegel 2 verbinding leraren en gemeente	Gemeente Rotterdam	13 juni 2018
7	Partnerbijeenkomst RTP	Rotterdams Techniek en Technologiepact	28 juni 2018

Inputgesprekken* vanuit andere bouwstenen

	Naam	Bouwsteen	Datum
1	Dhr. Robert Glerum	9: hechte samenwerking arbeidsmarkt en onderwijs	11 april
2	Dhr. Cornelis Krul	4: gelijke kansen	17 april
3	Dhr. Tjeerd Agema	1: It takes a city	19 april
4	Dhr. Fred Barendse	7: gebouwd voor de toekomst / 4: de beste basisschool is altijd in de buurt	19 april
5	Dhr. Caspar van Rijn	3: Democratisch burgerschap als pedagogische opdracht	19 april

*Centrale vraag: wat betekent 'ruimte voor vernieuwing' voor jouw bouwsteen en zou je graag zien voor bouwsteen 10 om daarin te ondersteunen?