

Aanbod of Vraagfinanciering?

Een onderzoek naar de gevolgen van de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding (2006) op de netwerkinteracties van de CED-groep met scholen en andere actoren betrokken bij het onderwijs in Rotterdam.

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde (Avondopleiding)

2006-2007



Student: *Lucienne C. Hofman*

Student nummer: 297410

Eerste begeleider: mevrouw Dr. M.A. Beukenholdt

Tweede begeleider: de heer Dr. J.L.M. Hakvoort

Rotterdam, april 2008

Inhoudsopgave

blz.

	Inhoudsopgave	II
	Voorwoord	V
	Lijst van figuren en tabellen	VI
	Lijst van afkortingen	VII
Inleidend deel		
Hoofdstuk 1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	3
1.2.1	Probleemstelling	3
1.2.2	Vraagstelling	3
1.2.3	Deelvragen	3
1.3	Maatschappelijke en bestuurlijke relevantie van het onderzoek	4
1.4	Leeswijzer	4
Theoretisch deel		
Hoofdstuk 2	Theoretisch kader	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Netwerken	7
2.2.1	Het ontstaan van netwerken	7
2.2.2	De term 'netwerken'	7
2.3	Kenmerken van een(complex) netwerk	8
2.3.1	Wederzijdse afhankelijkheid	8
2.3.2	Dynamiek	9
2.3.3	Variëteit	9
2.3.4	Geslotenheid	10
2.4	Sturing van het netwerk	10
2.5	Netwerkanalyse	11
2.6	Kenmerken van kwaliteit en kwaliteitszorg	12
2.6.1	Het begrip kwaliteit	12
2.6.2	Kwaliteit met betrekking tot het onderwijs	13
2.6.3	Het begrip kwaliteitszorg	14
2.6.4	Kwaliteitszorg met betrekking tot het onderwijs	15
2.7	Samenvatting en kader voor analyse	17
Hoofdstuk 3	Methodologische verantwoording	20
3.1	Methode van onderzoek	20
3.1.1	Aard van het onderzoek	20
3.2	Methoden en Technieken	21
3.2.1	Systematiek van dataverzameling	21
3.2.2	Data analyse	21
3.2.3	Geldigheid en betrouwbaarheid	22
3.3	Afbakening van het onderzoek	22
Empirisch deel		
Hoofdstuk 4	De wet vraagfinanciering schoolbegeleiding	23
4.1	Inleiding	23
4.2	Het verleden van de schoolbegeleiding	23
4.2.1	Het begin	23

4.2.2	De wet op de onderwijsverzorging (WOV)	24
4.2.3	Het advies van de WRR, een aanleiding tot een wetsvoorstel?	25
4.3	Recente veranderingen	27
4.3.1	Waarom een wetsvoorstel en wijziging?	27
4.3.2	De inhoud van de wet	29
4.3.3	De doelen	29
4.4	Samenvatting	31
Hoofdstuk 5	De betrokken actoren	33
5.1	Inleiding	33
5.2	De gemeente Rotterdam	34
5.2.1	De wethouder Jeugd, Gezin en Onderwijs	34
5.2.2	Dienst Jeugd Onderwijs en Samenleving	35
5.2.3	Wettelijke verantwoordelijkheden	35
5.3	Het onderwijsveld	36
5.3.1	Bestuur openbaar onderwijs (BOOR)	36
5.3.2	De Rotterdamse Vereniging voor Katholiek Onderwijs(RVKO)	37
5.3.3	Stichting voor Protestants Christelijk Basis- & Orthopedagogisch Onderwijs te Rotterdam-Zuid (PCBO)	38
5.3.4	Stichting Protestants Christelijk Onderwijs Hillegersberg-Schiebroek (PCOHS)	38
5.3.5	Wettelijke verantwoordelijkheden	38
5.4	Federatie voor Onderwijskoepels en Openbaar Onderwijs Rotterdam(FOKOR)	38
5.4.1	Wettelijke verantwoordelijkheden	39
5.5	De Ced-groep	39
5.5.1	Wettelijke verantwoordelijkheden	39
5.6	Samenvatting	40
Hoofdstuk 6	De verschillende percepties op de wet vraagfinanciering schoolbegeleiding	41
6.1	Inleiding	41
6.2	De gemeente	41
6.2.1	Aanbod of vraagfinanciering?	41
6.2.2	Taken en verantwoordelijkheden	41
6.2.3	Kansen of bedreigingen m.b.t. de inzet van schoolbegeleidingsgelden	42
6.2.4	Effecten op de kwaliteit van het onderwijs	42
6.2.5	Instrumenten en of acties van de overheid	42
6.3	Het onderwijsveld	43
6.3.1	Aanbod of vraagfinanciering?	43
6.3.2	Taken en verantwoordelijkheden	43
6.3.3	Kansen of bedreigingen m.b.t. de inzet van schoolbegeleidingsgelden	44
6.3.4	Effecten op de kwaliteit van het onderwijs	44
6.3.5	Instrumenten en of acties van de overheid	44
6.4	Federatie voor Onderwijskoepels en Openbaar Onderwijs Rotterdam(FOKOR)	45
6.4.1	Aanbod of vraagfinanciering?	45
6.4.2	Taken en verantwoordelijkheden	45
6.4.3	Kansen of bedreigingen m.b.t. de inzet van schoolbegeleidingsgelden	45
6.4.4	Effecten op de kwaliteit van het onderwijs	45
6.4.5	Instrumenten en of acties van de overheid	46
6.5	De Ced-groep	46

6.5.1	Aanbod of vraagfinanciering?	46
6.5.2	Taken en verantwoordelijkheden	46
6.5.3	Kansen of bedreigingen m.b.t. de inzet van schoolbegeleidingsgelden	46
6.5.4	Effecten op de kwaliteit van het onderwijs	47
6.5.5	Instrumenten en of acties van de overheid	47
6.6	Samenvatting	48
Hoofdstuk 7	Samenwerking en netwerkinteracties	50
7.1	Inleiding	50
7.2	Algemeen	50
7.2.1	De structuur van het overleg	50
7.2.2	De rollen en de verschillende visies	51
7.2.3	De ervaringen	51
7.2.4	Het doel van de samenwerking	51
7.2.5	De resultaten van de samenwerking	52
7.3	Wederzijdse afhankelijkheid	53
7.4	Dynamiek	57
7.5	Variëteit	58
7.6	Geslotenheid	59
7.7	Samenvatting	61
7.7.1	Inventarisatie van de oordelen	62
7.7.2	Reconstructie en vergelijking van de doelen	62
7.7.3	De rol van het besluitvormingsproces	62
Concluderend deel		
Hoofdstuk 8	Conclusies en aanbeveling	65
8.1	Inleiding	65
8.2	Beantwoording van de deelvragen	65
8.2.1	Deelvraag 1	65
8.2.2	Deelvraag 2	66
8.2.3	Deelvraag 3	67
8.2.4	Deelvraag 4	69
8.3	Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag	72
8.4	Conclusies	73
8.5	Aanbevelingen	77
	Literatuurlijst	80
	Bijlage 1	83
	Bijlage 2	85
	Bijlage 3	86

Voorwoord

Voor U ligt het resultaat van mijn afstudeeronderzoek naar de invloed van de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding op de netwerkinteracties van de CED-groep met scholen en andere actoren betrokken bij het onderwijs in Rotterdam. Het onderzoeksrapport dient ter afsluiting van de Parttime Masterstudie Bestuurskunde. Deze Masterstudie maakt deel uit van de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

De Master is met name toegespitst op het onderzoeken van complexe problemen vanuit verschillende wetenschappelijke invalshoeken. Om oplossingen te ontwikkelen voor complexe problemen bijvoorbeeld, is het van belang dat je bewust bent van ontwikkelingen in de politiek, beleid en samenleving, de complexiteit van inter-organisatorische verhoudingen tussen overheden onderling en tussen publieke en private organisaties.

In dit onderzoek zijn bestuurskundige theoretische inzichten gebruikt om inzicht te verschaffen in de netwerkinteracties van de CED-groep met andere actoren in het onderwijsnetwerk te Rotterdam. Met name de theorieën over sturing en de kenmerken van netwerken hebben een bijdrage geleverd aan het inzichtelijk maken van de netwerkinteracties in de praktijk.

Ik wil hierbij van de gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken, die een belangrijke rol hebben gespeeld in het onderzoekproces:

Allereerst mijn bijzondere dank aan mijn begeleiders en docenten aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam, Dr.M.A. Beukenholdt en Dr. J.L.M. Hakvoort voor hun verhelderende inzichten en goede professionele begeleiding. Tevens wil ik mijn dank betuigen aan alle mensen die meegewerkt hebben aan dit onderzoek in het bijzonder Drs. Leonard Geluk, Wethouder Jeugd, Gezin en Onderwijs van de Gemeente Rotterdam en de diverse bestuurders van schoolbesturen, gemeentelijke diensten en FOKOR. Tot slot dank ik mijn echtgenoot Bernard en mijn zoon Daniel voor hun steun, geduld en de wijze woorden, zonder hen was ik niet zover gekomen.

Lucienne Hofman

Rotterdam, 24 april 2008

Lijst van Figuren en Tabellen

Schema's

Schema 2.1	Verschillende typen afhankelijkheidsrelaties tussen actoren
Schema 2.3	Overzicht percepties van actoren
Schema 7.1	Verschillende typen afhankelijkheidsrelaties tussen actoren
Schema 7.2	Afhankelijkheidsrelaties vóór de wet vraagfinanciering schoolbegeleiding
Schema 7.3	Afhankelijkheidsrelaties na de wet vraagfinanciering schoolbegeleiding

Tabellen

Tabel 2.2	Kwaliteitsaspecten van het onderwijs
Tabel 4.4	Bevindingen met betrekking tot de wet vraagfinanciering schoolbegeleiding
Tabel 6.6	Overzicht van de percepties

Figuren

Figuur 5.1	Overleg, besluitvorming- en uitvoeringsstructuur ROF
------------	--

Lijst van Afkortingen

AOB	Algemene Onderwijsbond
APS	Algemeen Pedagogisch Studiecentrum
B en W	Burgemeester en Wethouders
AVS	Algemene Vereniging van Schoolleiders
BKOR	de Stichting Besturenraad Katholiek Onderwijs Rotterdam en omstreken
BOOR	Bestuur Openbaar Onderwijs
CONCENT	Werkorganisatie waarbinnen de besturenorganisatie LVGS samenwerkt met de dienstenorganisatie AGO
CITO	Instituut voor Toetsontwikkeling
CPS	Christelijke Pedagogisch Centrum
FOKOR	Federatie voor Onderwijskoepels en Openbaar Onderwijs Rotterdam
GOA	Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid
IB'er	Internbegeleider
JOS	Dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving
KPC	Katholiek Pedagogisch Centrum
LPC	Landelijke Pedagogische Centra
LVGS	Besturenorganisatie voor het gereformeerde onderwijs in Nederland.
OALT	Onderwijs in Allochtone Levende Talen
OOGO	Op Overeenstemming Gericht Overleg
PCBO	Stichting voor Protestants Christelijk Basis- & Orthopedagogisch Onderwijs te Rotterdam-Zuid
PCOHS	Stichting Protestants Christelijk Onderwijs Hillegersberg- Schiebroek
PCSO	Protestants Christelijke Schoolleiders Organisatie
ROB	Rotterdams Onderwijsbeleid
ROF	Rotterdams Onderwijs Forum
RABS	de Rotterdamse Algemeen Bijzondere Schoolbesturen
RVKO	De Rotterdamse Vereniging voor Katholiek Onderwijs
SBD's	Schoolbegeleidingsdiensten
SLO	Instituut voor Leerplanontwikkeling
SVO	Instituut voor Onderzoek van het Onderwijs
VBKO	Bureau Katholiek Onderwijs
VBS	Verenigde Bijzondere Scholen
VGS	Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs
VOS/ABB	Vereniging van Openbare en Algemeen Toegankelijke Scholen
VVE	Voorschoolse en Vroegschoolse Educatie
WEC	Wet op de Expertisecentra
WOV	Wet op de Onderwijsverzorging
WPO	Wet op het Primair Onderwijs
WPRO	nu bekend als EDventure is de vereniging van onderwijsadviesbureaus
WRR	Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid
WRS	Wettelijke Regeling Schoolbegeleiding
WSNS	Weer Samen Naar School
WVO	Wet op het Voortgezet Onderwijs

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 augustus 2006 is de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding ingegaan. Dit betekent dat men is overgeschakeld op een systeem van marktwerking op het gebied van schoolbegeleidingsdiensten. De middelen die voorheen aan de gemeenten werden verstrekt om deze diensten te financieren zijn per 1 augustus 2006 rechtstreeks aan de scholen toegekend en de scholen zijn nu vrij om, in overeenstemming met hun wensen, van de schoolbegeleidingsdiensten gebruik te maken. De bestaande aanbieders van schoolbegeleidingsdiensten zijn door deze nieuwe wet commerciële organisaties geworden die in onderlinge concurrentie proberen om scholen als klanten te werven.

De nieuwe wet komt voort uit een reeks wetsvoorstellen van het kabinet Balkenende II dat haar voorkeur destijds heeft uitgesproken voor functionele decentralisatie en autonomievergroting van de scholen in het primair onderwijs.

Om die decentralisatie en autonomievergroting te bereiken heeft de overheid langs twee lijnen verschillende ontwikkelingen in gang gezet:

- ☞ Het decentraliseren van het lokaalonderwijsbeleid naar schoolbesturen;
- ☞ Invoering van lumpsumfinanciering voor het primair onderwijs.

Net als bij andere decentralisatiemaatregelen liggen er hooggespannen verwachtingen aan deze maatregelen ten grondslag. Of die verwachtingen terecht zijn is moeilijk vast te stellen. Er is namelijk nog weinig bekend over de behaalde effecten van de decentralisatiemaatregelen in het onderwijs.

Zelf ben ik werkzaam als adjunct-directrice en intern begeleider in het primair onderwijs te Rotterdam. In mijn werk word ik dagelijks geconfronteerd met de gevolgen van maatregelen die worden genomen op het gebied van het primair onderwijs. De afgelopen jaren lijkt het alsof ik er meer taken bij krijg. Dit ervaar niet alleen ik, maar ook mijn collega's. Wij allen ervaren dat door het aan de slag gaan met het primaire proces steeds meer op de achtergrond komt. Dit komt doordat we teveel bezig zijn met verplichte rapportages. Doelen die we willen bereiken worden te vaak herzien, omdat zowel de directie als de leerkrachten niet meer alleen bezig kunnen zijn met hun kerntaken. De toegenomen maatschappelijke veranderingen en eisen van ouders vergen daarbij ook nog eens meer van ons. Door al het registreren en administreren voelen we ons meer en meer verstrikt raken in de zogenaamde "administratieve lasten."

Recentelijk luiden drie directeuren in Amsterdam zelfs de noodklok, getuige onderstaand fragment uit het Parool van 16 mei 2007.

Noodklok schoolhoofden

"AMSTERDAM - De werkdruk in het basisonderwijs is 'onacceptabel hoog'. Dat schrijven drie directeuren van Amsterdamse basisscholen in een brandbrief aan het ministerie van Onderwijs".

"Bert Meijer van De Waaier, Frans Niekel van St. Antoniuschool en Rob Schimmel van De Regenboog uiten hun noodkreet namens 162 van de 206 Amsterdamse collega's.

"Alles moet schriftelijk worden vastgelegd in plannen, protocollen, verslagen en beleid. Alles moet meetbaar en toetsbaar zijn. Er ontstaat een harnas waar geen

ruimte is voor eigen ontwikkeling," schrijven ze aan het ministerie.

De directeuren, die zeggen dat al die administratieve rompslomp ten koste gaat van het kind, hebben staatssecretaris Sharon Dijksma van Onderwijs op woensdag 13 juni uitgenodigd te komen kijken op hun scholen. Die dag krijgt Dijksma ook een petitie aangeboden.

De directeuren komen niet meer toe aan hun onderwijstaken. "Het moet uit de lengte of de breedte".¹

Geïnteresseerd in de vernieuwingen die ons aangaan in het primair onderwijs, las ik in De Hoofdlijnenbrief 2007-2008 van 1 april 2006 dat het Ministerie van Onderwijs haar beleid om scholen de ruimte te geven via autonomievergroting en deregulering met kracht zal voort zetten². Zo wil men vanuit het Ministerie van Onderwijs decentraliseren. Schoolbesturen in plaats van de gemeente zouden verantwoordelijk moeten worden gesteld voor het lokale onderwijsbeleid als ook de besteding van bepaalde budgetten. Dit in combinatie met het verder terugdringen van de regeldruk en bureaucratische lasten. Over de ontwikkelingen die al reeds hebben plaatsgevonden wordt het volgende geschreven:

"De belangrijkste ontwikkelingen die hebben plaats gevonden om scholen meer ruimte voor eigen beleid te geven zijn de invoering van de herziene kerndoelen op 1 augustus 2006, de invoering van de lumpsum op 1 augustus 2006, de invoering van de vraagfinanciering schoolbegeleiding op 1 augustus 2006 en het tot stand komen van een nieuw toezichtkader van de onderwijsinspectie."³

De hiervoor genoemde maatregelen komen in korte tijd in hoog tempo op de basisscholen af. De ene maatregel zou beter zijn voor de autonomie en zeggenschap van de school, de andere om een en ander efficiënter te maken. Maar hoe ervaren de scholen in de praktijk deze maatregelen? Efficiëntie, betere financiering?

Zo zagen veel scholen dit jaar hun conciërge vertrekken omdat daar geen geld meer voor is. Vrijwilligers en ouders zouden de scholen bij moeten kunnen staan, zo luidt de theorie uit Den Haag. Echter de scholen ervaren dat ouders steeds meer werken en dat er steeds minder vrijwilligers zijn die zich voor de scholen willen inspannen. Er lijkt dus een discrepantie tussen theorie en werkelijkheid te zijn. Hoe zit dat met de nieuwe wet invoering vraagfinanciering, vroeg ik mij af?

De grootste organisatie op het gebied van educatieve diensten, dus ook schoolbegeleidingsdiensten in Rotterdam, is de CED-groep. De CED-groep is betrokken bij diverse educatieve netwerken in Rotterdam. Deze netwerken bevorderen de kwaliteit van de leerlingenzorg (Onderwijsinspectie, 2004) en daarmee ook de kwaliteit van het onderwijs. De CED-groep en de scholen krijgen door de wet vraagfinanciering schoolbegeleiding een andere status binnen die netwerken, namelijk die van leverancier en klant. Ik wil graag onderzoeken welke effecten de nieuwe wet vraagfinanciering schoolbegeleiding heeft op de samenwerking en vertrouwensrelatie tussen de onderwijsbegeleidingsdienst, de CED-groep en de andere actoren die betrokken zijn bij het onderwijsnetwerk in Rotterdam en in hoeverre de nieuwe wet de kwaliteit van het onderwijs beïnvloedt.

¹ Hanneloes Pen, *Noodklok Schoolhoofden*, Uit het Parool:16-05-2007

² Ministerie van OCenW, Hoofdlijnenbrief 2007-2008,1 april 2006, P.6.

³ Ministerie van OCenW, Hoofdlijnenbrief 2007-2008,1 april 2006, P.10.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

1.2.1 Probleemstelling

In algemene zin beoogt de overheid met de nieuwe Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding een vergroting van de autonomie van scholen en daarmee een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs⁴.

Dit onderzoek richt zich op de gevolgen van de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding door te onderzoeken of onder invloed van deze wet de vertrouwensrelatie tussen scholen en de schoolbegeleidingsdiensten verandert en in hoeverre dit van invloed kan zijn op de kwaliteit van het onderwijs.

1.2.2 Vraagstelling

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

In hoeverre zijn de doelstellingen van de overheid met betrekking tot de nieuwe Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding van invloed op de samenwerking (netwerkinteracties) van de CED-groep met scholen en andere actoren betrokken bij het onderwijs in Rotterdam en kan er door de nieuwe Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding gesproken worden van een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs?

1.2.3 Deelvragen

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn vier deelvragen afgeleid:

1. *Welke doelstellingen streeft de overheid na in verband met de invoering van de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding?*
2. *Wie zijn de belangrijkste actoren in het netwerk betrokken bij het onderwijs in Rotterdam en op welke wijze geven deze actoren vorm aan de wettelijke taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding?*
3. *In hoeverre is de Wet Vraagfinanciering voor Schoolbegeleiding van invloed op de samenwerking (netwerkinteracties) tussen de CED-groep en andere actoren in het netwerk.*
4. *Is er sprake van een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs door de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding?*

Bovenstaande vragen wil ik beantwoorden door gebruik te maken van de theorieën over netwerken en kwaliteit. In deze scriptie worden de afzonderlijke bevindingen geïntegreerd en in hun samenhang bekeken. Het theoretisch kader ligt ten grondslag aan dit onderzoek.

⁴ Bron: Kamerstuk 29875, nr.2

1.3 Maatschappelijke en bestuurlijke relevantie van het onderzoek

Maatschappelijke relevantie van het onderzoek

In Nederland komen problemen met betrekking tot het onderwijs veelvuldig voor. Dit heeft te maken met allerlei factoren. Het onderwijs is net zoals de maatschappij constant in beweging. Tevens is de relatie tussen politiek en het onderwijsveld nog al eens in opspraak. Politici in Nederland benadrukken de noodzaak van kwaliteitsverbetering en –bewaking. Ze doen al jaren hun best om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren door allerlei vernieuwingen door te voeren. Het onderwijs moet vooral efficiënter en beter. Het verbeteren van kwaliteit biedt namelijk mogelijkheden tot groei. Zoals topmanagers vermeld kunnen staan over hoe hun marktaandeel is gegroeid door de verbetering van de service, zo is het ook van economisch belang te weten of de maatregelen die de overheid neemt met betrekking tot het onderwijs ook bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. In dit onderzoek wordt onderzocht of de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding bijdraagt aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

Bestuurkundige relevantie van het onderzoek

Bestuurskunde is een interdisciplinaire wetenschap, waarbij verschillende inzichten worden bijeen gebracht. Deze inzichten zijn onder andere afkomstig van de politicologie, sociologie, economie en recht. Hoewel Bestuurskunde zich in essentie richt op de werking en inrichting van het openbaar bestuur, worden de verschillende inzichten in de praktijk ook gebruikt om de achtergronden en de aanpak van maatschappelijke vraagstukken beter te kunnen begrijpen. Tegenwoordig zijn maatschappelijke vraagstukken steeds complexer. Dit komt omdat er steeds meer factoren bij maatschappelijke vraagstukken zijn betrokken. Dit kunnen bijvoorbeeld organisatorische en maatschappelijke componenten zijn, maar ook technische of een combinatie van deze drie. Dit geldt ook voor de werking en inrichting van het openbaar bestuur. Volgens Hakvoort (1996) leiden de steeds flexibeler grenzen tussen de publieke en de private sector tot wederzijdse beïnvloeding. Het onderscheid is daarom steeds moeilijker te bepalen. Het doen van onderzoek naar de complexe werking van maatschappelijke vraagstukken kan leiden tot nieuwe en toepasbare bestuurkundige inzichten.

In dit onderzoek probeer ik inzicht te krijgen in de onderlinge vertrouwensrelaties tussen de diverse actoren in het onderwijsveld in Rotterdam. Dit naar aanleiding van een van de maatregelen die door de overheid zijn genomen ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Een dergelijk inzicht kan mogelijk leiden tot een verbetering van de onderlinge relaties in het onderwijsveld.

1.4 Leeswijzer

Het onderzoek in deze scriptie is in vier delen opgebouwd. De delen bestaan uit een:

Inleidend deel

Dit deel bestaat uit het eerste hoofdstuk. Het onderwerp van dit onderzoek wordt hier uiteengezet. In het begin wordt er een eerste oriëntatie op het probleem geschetst. Vervolgens is de maatschappelijke en bestuurlijke relevantie beschreven. Daarna wordt ingegaan op het probleem en is de doelstelling tezamen met de deelvragen geformuleerd.

Theoretische deel

Het theoretisch deel beslaat hoofdstuk twee en drie en geeft het theoretisch kader van waaruit de probleemstelling is benaderd weer. Er wordt in hoofdstuk twee ingegaan op sturing van netwerken en de kenmerken van complexe netwerken. Tevens worden de kenmerken van kwaliteit en kwaliteitszorg beschreven. In het derde hoofdstuk worden de methoden en technieken van de dataverzameling en de afbakening van het onderzoek beschreven.

Empirisch deel

In het empirische deel worden de bevindingen uit de documentenstudie en de praktijk beschreven en geanalyseerd. Dit gedeelte bestaat uit hoofdstuk vier, vijf, zes en zeven. Hoofdstuk vier zoekt in op de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding en naar aanleiding van de documentenstudie wordt getracht te achterhalen wat de doelstellingen zijn van de overheid met de nieuwe wet. In hoofdstuk vijf worden de actoren die betrokken zijn bij het netwerk in kaart gebracht. Hoofdstuk zes beschrijft de percepties van de actoren op de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding. De netwerkinteracties en de wijze van samenwerken tussen de actoren worden aan de hand van de kenmerken van complexe netwerken in hoofdstuk zeven beschreven.

Concluderend deel

In dit gedeelte worden de analyse en de conclusies uit dit onderzoek weergegeven. Dit gedeelte bestaat uit hoofdstuk acht waarin de hoofdvraag en de deelvragen uit dit onderzoek worden beantwoord en waar op het einde van het hoofdstuk de conclusies en de aanbevelingen worden gepresenteerd.

2 Theoretisch Kader

2.1 Inleiding⁵

De laatste jaren is er een verschuiving waarneembaar in de wijze waarop de overheid haar sturing van de samenleving vorm geeft. Was nog niet zo lang geleden vooral een top-downsturing gebruikelijk, de laatste jaren is er steeds meer sprake van een horizontale vorm van sturing oftewel sturen in netwerken. Deze nieuwe bestuursvorm is ontstaan doordat onze samenleving in toenemende mate complexer is geworden. Daar waar vroeger de verschillende belangen, normen en waarden overzichtelijk gebundeld waren in de drie zuilen (katholiek, protestant en sociaal-democratisch), drukken nu veel meer actoren met hun neus tegen de ruit en ziet de overheid zich geconfronteerd met complexere problemen die zich in een steeds dynamischere omgeving voordoen. Het overzichtelijke zuilenlandschap heeft plaats gemaakt voor een netwerk van gefragmenteerde en pluriforme belangen. Individualisering, informatisering en globalisering hebben hier in belangrijke mate aan bijgedragen. In het gewijzigde landschap treft de overheid vandaag de dag meer actoren op haar pad die allemaal hun eigen belangen en waarden vertegenwoordigen. Deze actoren hebben allemaal hun eigen perceptie van de werkelijkheid. Zij bekijken problemen die zich voordoen (en oplossingen die daarbij horen) dan ook vanuit deze eigen werkelijkheid. Problemen zijn zo gezegd sociale constructies, oftewel worden door iedere partij op eigen wijze gezien en ervaren. Dit betekent dat er ten aanzien van een probleem, afhankelijk van het aantal betrokken actoren, verschillende beelden kunnen bestaan. Hetzelfde geldt ook voor oplossingsalternatieven. Met andere woorden zijn in de zich steeds verder differentiërende en fragmentariserende samenleving niet alleen het aantal problemen toegenomen, maar ook de verschillende percepties van de problemen. Deze veelheid aan percepties veroorzaakt onzekerheden bij de betrokken actoren en kan daarmee belemmerend werken bij het vaststellen en oplossen van problemen.

Er kunnen drie vormen van onzekerheid onderscheiden worden (Koppenjan en Klijn, 2004):

1. cognitieve onzekerheid, deze onzekerheid kan veroorzaakt worden door:

- ☞ gebrek aan informatie of kennis;
- ☞ verschil van inzicht over de interpretatie / betekenis van de informatie;
- ☞ verschil van inzicht over de aannames die aan de informatie ten grondslag liggen en daarmee de geldigheid van de informatie.

2. strategische onzekerheid;

Deze vorm van onzekerheid ontstaat door de vele actoren die betrokken zijn bij een probleem. Elk van hen heeft zijn of haar eigen percepties, doelen en strategieën. Het gedrag van deze actoren op de problemen resulteert vaak in complexe en onvoorspelbare vormen van interactie en spel.

3. onzekerheid over de institutionele omgeving;

Institutionele onzekerheid heeft te maken met het feit dat besluitvorming plaats vindt in verschillende arena's, die zich weer op hun beurt in verschillende netwerken bevinden. Ieder netwerk heeft veelal andere omgangsregels en er is meestal een onderling gebrek aan verbinding tussen de netwerken.

⁵ Een gedeelte van deze tekst komt uit een eerder gemaakt werkstuk voor het vak: Sturing.

Voor dit onderzoek wil ik de theorieën over sturing in netwerken gebruiken. Dit hoofdstuk gaat in op het begrip 'netwerken' door allereerst in paragraaf 2.2 uiteen te zetten hoe netwerken zijn ontstaan en wat netwerken precies zijn. In paragraaf 2.3. worden de verschillende kenmerken van netwerken uiteengezet die tevens als aandachtspunten gelden voor dit onderzoek. In paragraaf 2.4 komen de mogelijkheden om een netwerk te sturen naar voren. De paragrafen erna vormen de bouwstenen voor de analyse in paragraaf 2.7. Aan de hand van de theorie uit dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1 benaderd.

2.2 Netwerken

2.2.1 Het ontstaan van netwerken

Netwerken zijn volgens Kickert (1993) ontstaan doordat in de jaren '80 overheidsdiensten met particulierenorganisaties moesten gaan samenwerken naar aanleiding van de privatisering en deregulering van de overheidsdiensten. Door die privatisering, overheveling van taken en samenwerking hadden de overheid, non-profitorganisaties en bedrijven steeds meer en op verschillende manieren met elkaar te maken en kwamen ze daardoor in toenemende mate met elkaar in verband (Rainey, 1997).

Koppenjan en Klijn (2004) zien tevens publiek-private netwerken ontstaan doordat de overheid, bedrijven en de samenleving in vele gevallen niet in staat zijn problemen alleen op te lossen. Dit komt volgens hen doordat de complexiteit van de problemen reden geeft tot interactie tussen arena's. Actoren spelen in die arena's, ook door eerder genoemde onzekerheden, volgens hen steeds meer een strategisch spel om tot gewenste resultaten te komen. Dit heeft volgens hen mede te maken met de toegenomen complexiteit en pluriformiteit van de samenleving. Hierdoor zijn er ook gevolgen waarneembaar voor de wijze waarop sturing plaatsvindt door de overheid. Steeds meer zie je daarom een prominente rol weggelegd voor sturing in netwerken.

Om een beter begrip te krijgen van wat netwerken nu precies zijn, is het van belang de term 'netwerken' nader te omschrijven. In de volgende paragraaf wordt hierop nader ingegaan.

2.2.2 De term 'netwerken'

Bij het woord 'netwerken' speelt al gauw de gedachte dat verschillende partijen betrokken zijn en dat die partijen invloed proberen uit te oefenen op beleid of besluitvorming. Binnen de bestuurskunde zijn er twee typen omschrijvingen van de term 'netwerken':

- 1 netwerken zijn systemen waarbinnen relatiepatronen ontstaan: "*sociale systemen waarbinnen actoren interactiepatronen ontwikkelen.*"⁶;

Binnen deze omschrijving is het mogelijk netwerken, los van de interactiepatronen die tussen de actoren kunnen ontstaan, in kaart te brengen.

- 2 netwerken zijn nauw verbonden met de interactiepatronen die tussen actoren ontstaan, "*Zij vallen samen met veranderende patronen van relaties tussen wederzijdse afhankelijke partijen, die zich formeren rondom beleidsproblemen*

⁶Hufen en Ringeling (1990). In Teisman, G.R. (1995). *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag : VUGA

of clusters van middelen en die worden, in stand gehouden en veranderd door reeksen van besluitvormingsspelens.”⁷;

In dit onderzoek wil ik uitgaan van de tweede beschrijving. Tevens wil ik de definitie van De Bruijn & ten Heuvelhof (1999) gebruiken omdat die een verbondenheid met interactiepatronen beschrijft. Zij omschrijven een netwerk namelijk als:

”een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten van elkaar kunnen opstellen.”

Hieruit kunnen de volgende kenmerken worden gehaald:

- ☞ Wederzijdse afhankelijkheid;
- ☞ Dynamiek;
- ☞ Variëteit;
- ☞ Geslotenheid.

In de volgende paragraaf zullen deze kenmerken worden beschreven.

2.3 Kenmerken van een (complex) netwerk

2.3.1 Wederzijdse afhankelijkheid

Een eerste kenmerk van een netwerk is de wederzijdse afhankelijkheid tussen de verschillende actoren. Wil men een doel binnen een netwerk realiseren, dan is men hiervoor vaak afhankelijk van andere actoren binnen het netwerk. Dit komt omdat bronnen een belangrijke rol spelen. Onder bronnen wordt verstaan de middelen die men heeft om bij te dragen aan het oplossen van het probleem (Koppenjan en Klijn, 2004). Dat kan geld zijn, maar bijvoorbeeld ook kennis of mensen. Ook het vermogen om bij te dragen aan de realisatie / uitvoering van de oplossing kan gezien worden als een bron. Tenslotte kan ook de mogelijkheid om een oplossing tegen te houden gezien worden als een bron.

Wie beschikt over de belangrijkste bronnen, heeft de meeste macht. Bij het vaststellen van de belangrijkheid van bronnen, spelen het belang (voor de oplossing) en de vervangbaarheid van de bron een belangrijke rol. De relevantie van de bron, en daarmee de positie van de actor, kan als volgt schematisch afgeleid worden.

Schema 2.1: verschillende typen afhankelijkheidsrelaties tussen actoren

		Vervangbaarheid van de bron	
		hoog	laag
Belang van de bron	groot	Kleine afhankelijkheid	Grote afhankelijkheid
	klein	onafhankelijk	Kleine afhankelijkheid

Bron: overgenomen uit Koppenjan & Klijn (2004:47)

⁷ Klijn en Teisman (1992). In Teisman, G.R. (1995). Complexe besluitvorming. *Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag : VUGA

Uit het schema kan worden afgeleid dat als het belang van de bron groot is, maar de vervangbaarheid gemakkelijk is te realiseren (hoog), de afhankelijkheidsrelatie getypeerd kan worden als klein. Indien het belang van de bron groot is en deze moeilijk kan worden vervangen (laag) dan is er een grote afhankelijkheid. Als het belang van de bron klein is en deze ook gemakkelijk kan worden vervangen (hoog) dan zijn de partijen min of meer onafhankelijk van elkaar. Is echter het belang van de bron klein en de vervangbaarheid van de bron moeilijk (laag) dan is er een kleine onderlinge afhankelijkheid.

Naast de vervangbaarheid en de belangen van bronnen kunnen de afhankelijkheden op verschillende tijdstippen optreden, achter elkaar of gelijktijdig plaatsvinden, dynamisch of statisch zijn (Koppenjan en Klijn, 2004). Het spreekt voor zich dat dit consequenties heeft voor het realiseren van de verschillende doelen.

Bovenstaand schema van Koppenjan en Klijn (2004) wil ik gaan gebruiken voor het in kaart brengen van de afhankelijkheden tussen de actoren binnen het onderwijsnetwerk in Rotterdam.

2.3.2 Dynamiek

Een tweede kenmerk van een netwerk is de dynamiek.

Volgens de Bruijn en ten Heuvelhof (1999) zijn netwerken altijd in beweging. De wederzijds afhankelijkheden kunnen fluctueren. Immers de doelen, de interesses, de percepties en de onderlinge contacten kunnen bijvoorbeeld steeds veranderen. Ook de samenstelling van het netwerk kan veranderen. Dit komt doordat er actoren in en uit kunnen treden. Netwerken kunnen ook ophouden te bestaan. Tevens kunnen veranderingen in de omgeving van invloed zijn op het netwerk. Actoren spelen volgens Koppenjan en Klijn (2004) daarom een spel met elkaar om tot gewenste resultaten te komen. Per spel kun je bijvoorbeeld het aantal onderlinge contacten, percepties en affiniteiten tussen de verschillende actoren onderscheiden.

Het spel tussen de verschillende actoren vindt plaats in een arena. Het verloop en de uitkomsten van het spel wordt bepaald door de mix van strategieën die in de arena wordt gebracht (Koppenjan, Klijn, 2004). Besluitvormingsprocessen in netwerken verlopen vaak grillig en ongestructureerd. Door de dynamiek is er zelden sprake van een rationeel proces, waarin ordelijk een aantal fasen wordt doorlopen. Besluitvorming komt vaak door interactie tot stand.

Samenvattend kan de dynamiek in een netwerk worden gekenmerkt door het spel dat partijen met elkaar spelen, percepties die actoren hebben, strategieën die actoren gebruiken en de complexe besluitvorming die daaruit volgt.

2.3.3 Variëteit

Variëteit, ook wel pluriformiteit genoemd, is een derde kenmerk van een netwerk. De variëteit kan zowel betrekking hebben op individuele actoren als op het netwerk in zijn geheel (De Bruijn & ten Heuvelhof, 1991). Dit komt doordat de belangen van de actoren onderling grote verschillen kunnen vertonen, evenals hun waarden en organisatorische kenmerken. Binnen grote organisaties kunnen suborganisaties bestaan die onderling sterk verschillen en soms zelfs andere belangen kunnen nastreven. In een netwerk gaat het veelal om de macht die kan variëren en de mate waarin men zich openstelt voor de omgeving. Variëteit kan zich uiten in de organisatiegrootte, de gebruikte machtsmiddelen, de aangeboden producten en de omgeving van een organisatie.

Het gaat bij het begrip variëteit dus eigenlijk om intra-organisatorische of interorganisatorische verschillen tussen actoren.

2.3.4 Geslotenheid

Actoren in een netwerk zijn autonoom en hierdoor niet altijd vanzelf gevoelig voor sturing van buiten. Ze vertonen een zekere geslotenheid die afkomstig is uit de behoefte om de onzekerheid en de complexiteit die de organisatie omringt te verminderen. Actoren binnen een netwerk hebben hun eigen referentiekaders en organisatiewaarden en zijn vaak alleen gevoelig voor signalen die binnen de eigen referentiekaders en waarden passen. (De Bruijn & ten Heuvelhof, 1991). Sturing of interventie van de overheid in een netwerk werken daardoor niet altijd. Zo kan de inzet van wet- en regelgeving weinig kans van slagen hebben als de normen die aan de regels ten grondslag liggen niet door de te sturen actoren worden gedragen. Actoren zijn immers vrij om verschillende acties te ondernemen als de sturing niet binnen de referentiekaders of waarden van de actoren past. Zo kunnen ze de interventie waarnemen, ze kunnen het negeren, zich er tegen verzetten, zich eraan onttrekken, zich eraan conformeren of besluiten de interventie te vervormen.

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de manier waarop actoren met elkaar omgaan binnen een netwerk beïnvloed wordt door de kenmerken van een (complex) netwerk. Om op een goede manier sturing te kunnen geven aan een netwerk is het van belang het netwerk te analyseren, maar voor dit gebeurt, wordt er in de volgende paragraaf eerst bekeken welke mogelijkheden er zijn om een netwerk te 'sturen'.

2.4 Sturing van het netwerk⁸

Een netwerk heeft een drietal kenmerken die van belang zijn voor de sturing. Dit zijn: variëteit, geslotenheid en afhankelijkheid. Deze kenmerken geven immers aan dat er een hoge mate van vrijwilligheid bestaat binnen het netwerk en dat heeft consequenties voor de sturingsstrategieën die men kan hanteren. Door die kenmerken zijn actoren binnen een netwerk voortdurend bezig elkaar te beïnvloeden en is het daardoor moeilijker een netwerk top-down te besturen. Als actoren bewust de structuur, het functioneren of de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk proberen te beïnvloeden, wordt er netwerkmanagement toegepast om het netwerk te 'sturen'.

Wat is precies het verschil tussen netwerksturing en netwerkmanagement?

Netwerksturing is gericht op het bewerkstelligen van bepaalde gedragingen bij actoren in een bepaalde richting.

Bij netwerkmanagement wordt er getracht op de relaties tussen actoren in te spelen en deze relaties te beïnvloeden. Netwerkmanagement wordt vaak toegepast in situaties waarbij centrale doelstellingen en hiërarchische bevoegdheden ontbreken. Netwerkmanagement is meer gericht op collectieve probleemoplossing, de zorg voor een goed interactieverloop of de zorg voor de relaties tussen actoren. Netwerkmanagement is daarom een middel om de samenwerking in een beleidsnetwerk te verbeteren.

Er zijn twee strategieën voor het toepassen van netwerkmanagement: spelmanagement en netwerkstructurering⁹. Bij spelmanagement worden de interacties binnen het netwerk gecoördineerd, het interactieproces wordt als het ware gestuurd. Bij netwerkstructurering worden institutionele arrangementen gecreëerd of aangepast. De structurele en culturele karakteristieken van netwerken

⁸ De inhoud van deze paragraaf is het meest gebaseerd op het boek: *Managing complex networks. Strategies for the public sector* van: Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. en Koppenjan, J.F.M. (1997) en het boek: *Sturingsinstrumenten voor de overheid, Over complexe netwerken en tweede generatie sturingsinstrumenten* van de Bruijn en ten Heuvelhof (1991).

⁹ Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. en Koppenjan, J.F.M. (red.) (1997). *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. London: Sage. P.46

worden veranderd om belemmeringen voor gemeenschappelijk handelen weg te nemen en incentives voor samenwerking te creëren. Dit kan bijvoorbeeld plaats vinden door beïnvloeding van de normen, de waarden, de percepties, de relaties of het formele beleid. Tevens kan men het netwerk beïnvloeden door nieuwe coalities te vormen of te kiezen voor desorganisatie¹⁰.

Netwerken kunnen dus op verschillende manieren worden aangestuurd of gemanaged.

In de volgende paragraaf wordt uiteengezet hoe een netwerk kan worden geanalyseerd.

2.5 Netwerkanalyse

Om op een goede manier sturing te kunnen geven aan een netwerk, is het van belang het netwerk en het probleem goed te analyseren.

Teisman (1995) hanteert een drie-stappen-model voor het maken van een analyse. Het doel van het drie-stappen-model is vast te kunnen stellen of beleid dat door de interactie van de actoren in een netwerk tot stand is gekomen een bevredigend resultaat heeft opgeleverd. Hierbij gaat het vooral om de samenwerking tussen actoren in een netwerk.

Het drie-stappen-model bestaat uit de volgende stappen:

1. inventariseren van de oordelen die de actoren in het netwerk hebben over het beleid;
2. reconstrueren van oorspronkelijke doelen en deze vergelijken met het beleidsresultaat;
3. het bekijken van de rol van het besluitvormingsproces in het traject van oorspronkelijke doelen naar de bereikte doelen. In deze stap worden drie dimensies onderscheiden¹¹:
4.
 - ☛ De inhoudelijke dimensie: het doelvervlechten, het gaat om: *“de vraag of de interactie meerwaarde heeft opgeleverd in de vorm van nieuwe doelen[...] (doelvervlechting is een interactieve actie).... Door te kijken in hoeverre actoren open staan voor een gericht zijn op de kansen die een concreet interactieproces biedt, krijgt de onderzoeker een beeld van de inhoudelijke kwaliteit van de interactie [het onderhandelingsproces]).”*
 - ☛ De managementdimensie: het leggen van koppelingen tussen actoren en arena's: *“Als verschillende onmisbare actoren koppelingen leggen met elkaar, is er sprake van adequaat management van complexe besluitvorming.[...] Besluitvorming vereist koppeling tussen alle actoren op meer niveau.”* Bij het leggen van koppelingen tussen actoren gaat het dus om het vermogen om contacten te leggen en te onderhouden.
 - ☛ De structuurdimensie: het vermogen om koppelingen te leggen tussen verschillende actoren. Kort gezegd: het arrangeren van interacties (het arrangement). *“Een arrangement bevat afspraken over de wijze van interactie.”*

Volgens Koppenjan & Klijn (2004) is het nodig om een aantal stappen te zetten om de analyse te maken. Zij beschrijven dat je eerst een actoren analyse moet doen.

¹⁰ Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de en Kickert, W.J.M. (red.) (1993). Netwerkmanagement in het openbaarbestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken. Den Haag: VUGA. P.22

¹¹ Teisman, Geert R. (1998) *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, 's-Gravenhage.P.80-81

Daarna wordt een probleemanalyse gemaakt en de doelen bepaald. De actoren die belangrijk zijn voor het netwerk worden daarbij geïdentificeerd. Vervolgens worden de percepties van de actoren over een probleem in kaart gebracht en dienen de posities van de actoren binnen het netwerk te worden bepaald.

Om de verschillende percepties ten aanzien van een probleem in kaart te brengen kunnen de percepties in een aantal thema's worden uiteengehaald. Themavragen zouden bijvoorbeeld kunnen zijn:

- ☞ wat betekent het probleem voor u?
- ☞ waardoor wordt het probleem veroorzaakt?
- ☞ welke rol spelen de geselecteerde actoren in het probleem?
- ☞ wat zijn mogelijke oplossingen van het probleem?

Na de analyse van de actoren en de beschrijvingen van de percepties, komt de zogenaamde game analyse. Hierbij worden de arena's in kaart gebracht waar de besluitvormingen plaatsvinden. Er wordt ook gekeken naar eventuele blokkades in besluitvormingsprocessen. Als laatste wordt er een netwerkanalyse gedaan. Hierbij worden de interactiepatronen tussen de actoren in kaart gebracht, de relatie die er mogelijk bestaat tussen de percepties van de verschillende actoren en welke formele en informele regels er in het netwerk gelden.

In deze paragraaf staan twee manieren waarop een netwerk geanalyseerd zou kunnen worden. In de volgende paragrafen worden de begrippen kwaliteit en kwaliteitszorg in relatie tot het onderwijs beschreven.

2.6 Kenmerken van kwaliteit en kwaliteitszorg

Bij de kwaliteit van het onderwijs zijn verschillende actoren betrokken. De belangrijkste zijn de overheid, het bevoegd gezag (scholen en schoolbesturen), het onderwijsgevend personeel, de ouders en degene die het onderwijs ontvangen, de leerlingen. Alvorens de taken en bevoegdheden van de actoren ten aanzien van de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding beschreven worden, is het van belang eerst het begrip 'kwaliteit' met betrekking tot het onderwijs nader te bestuderen.

Lang niet, iedereen bedoelt altijd hetzelfde als men praat over de 'kwaliteit van het onderwijs'. Er worden dan vaak twee begrippen door elkaar gehaald. Die twee begrippen zijn: kwaliteit en kwaliteitszorg. In onderstaande paragrafen wordt het onderscheid tussen deze twee begrippen uitgelegd.

2.6.1 Het begrip kwaliteit

Er worden in het algemeen verschillende definities van het begrip kwaliteit gehanteerd. Het woord "kwaliteit" is afgeleid van het Latijnse woord "qualitas", dat hoedanigheid, eigenschap of karakter betekent.

Volgens Van Esch (1991) kan het woord kwaliteit gebruikt worden in verschillende betekenissen. Je kunt praten over de kwaliteit van een product of een dienst, de kwaliteit van een proces of de kwaliteit van een organisatie. Kwaliteit doorloopt bepaalde fasen.

In de eerste instantie is men gericht op de kwaliteit van het eindproduct dat door inspectie en controle wordt verbeterd. Daarna concentreert men zich op het zogenaamde proces. Immers als we in staat zijn dat te beheersen, dan zal het eindproduct vanzelf goed zijn. Tot slot is het verbeteren van alle aspecten van de organisatie van belang. Hierdoor wordt de kwaliteit integraal.

Scheerens (1996) vat het begrip kwaliteit op als het geheel van wenselijke hoedanigheden, zoals deugdelijkheid, gezondheid of effectiviteit van organisaties. Er zijn ook mensen die beweren dat je het begrip kwaliteit niet kan definiëren, omdat het iets is wat je moet aanvoelen. Het is daarom beter het begrip te

omschrijven omdat het geen eenduidig begrip is. De invulling ervan hangt vaak samen met de opvattingen van de verschillende actoren. Bovendien verandert het begrip naarmate de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen van inhoud veranderen.

Het begrip kwaliteit heeft een aantal kenmerken (Hendriks, 2003):

1. Het is een normatief begrip, door 'kwaliteit' te beschrijven geef je een bepaalde norm aan. De feitelijke situatie wordt vergeleken met de gewenste situatie;
2. Het is een subjectief begrip, het kan door verschillende actoren anders worden gedefinieerd;
3. Het is een onderwerp gebonden begrip, het begrip krijgt meer betekenis als het verbonden wordt met een bepaald onderwerp;
4. Het is een relatief begrip, kwaliteit zal onder verschillende omstandigheden anders worden beoordeeld.

2.6.2 Kwaliteit met betrekking tot het onderwijs

Als men het heeft over de kwaliteit van het onderwijs wordt vaak onderscheid gemaakt tussen kwaliteit van de input van het proces en van de output van het onderwijs.

Met de input worden de schoolgebouwen, het personeel en materiële voorzieningen (leermiddelen en computers) bedoeld. Bij het proces gaat het bijvoorbeeld om het didactisch handelen, het pedagogische klimaat, het leerstofaanbod, de leerlingenzorg en de beschikbare leertijd. De output zijn de leeropbrengsten van het onderwijs. Deze worden bepaald door toetsscores, het aantal doublures, doorstroom en diploma's.

Volgens de Groot (1983) gaat het bij de kwaliteit van het onderwijs om wat leerlingen ervan meenemen. Dit betekent dat de kwaliteit beoordeeld kan worden op basis van de resultaten die met het geven van onderwijs worden bereikt (output). De onderwijsraad sluit zich in haar rapport "Schoolkwaliteit in beeld (1999)" hierbij aan. Zij stelt dat uit de resultaten de doeltreffendheid van een school blijkt. Hiermee wordt bedoeld de mate waarin een school erin is geslaagd de doelstelling van het onderwijs te bereiken. Deze doelstellingen zijn gedeeltelijk wettelijk vastgelegd en worden voor een deel door de school zelf geformuleerd. De onderwijsraad noemt naast doeltreffendheid ook de doelmatigheid en toegevoegde waarde als kenmerk voor het niveau van de kwaliteit. Met doelmatigheid wordt dan bedoeld: de mate waarin een school erin slaagt zoveel mogelijk leerlingen zonder doublures en/of schoolwisselingen naar de eindstreep te brengen¹². Met toegevoegde waarde wordt bedoeld: de goede eindresultaten die leerlingen behalen door de goede inzet van middelen¹³.

Door de overheid en het bevoegd gezag worden de opbrengsten als het meest belangrijke kwaliteitskenmerk beschouwd.¹⁴ Dit aspect komt namelijk veel naar voren in hun beleidsdocumenten met betrekking tot de doelstellingen. Zij willen dat de doelstellingen effectief en efficiënt worden gerealiseerd. De doelstelling van het basisonderwijs is bijvoorbeeld een grondslag te vormen voor het volgen van voortgezet onderwijs in de vorm van een ononderbroken leergang¹⁵. Dus hoe efficiënter en effectiever men hierin slaagt des te beter de kwaliteit.

Ouders stellen vaak andere kwaliteitseisen aan het onderwijs. Uit onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau van 2002 blijkt dat ouders vooral het tegengaan van problemen van belang achten. Met problemen worden dan veelal spijbelen, vandalisme, diefstal en pesten bedoeld. Zij vinden 'met plezier naar school gaan'

¹² Bron: Kamerstuk 27783, nr.3

¹³ Onderwijsraad, *Advies Schoolkwaliteit in beeld*, p 6-8.

¹⁴ SCP 2002, p5; SCP 2004, p 10.

¹⁵ artikel 2 WPO, artikel 8 lid 2 en 3 WPO, artikel 9 WPO

belangrijker dan de prestaties.¹⁶ Ouders zijn vooral geïnteresseerd in de sfeer, de grootte van de klassen, aspecten van veiligheid, het onderwijsleerproces en de begeleiding van de leerlingen. Daarbij spelen het gebouw, het sanitair en de lokalen ook een bepaalde rol.

2.6.3 Het begrip kwaliteitszorg¹⁷

Het begrip kwaliteitszorg gaat over de mate waarin men slaagt de voorgenomen doelstellingen te bereiken. Het gaat eigenlijk bij kwaliteitszorg om de zorg voor kwaliteit. Meestal wordt het begrip gedefinieerd als: "*het geheel aan activiteiten dat wordt ondernomen om de kwaliteit te onderzoeken, te borgen of te verbeteren en openbaar te maken.*"¹⁸

Hieruit blijkt dat zij meer functies kent. De belangrijkste functies zijn¹⁹:

- ☞ "*Het afleggen van verantwoording (accountability);*
- ☞ *Communiceren over de kwaliteit met alle betrokken personen, groepen;*
- ☞ *Verbeteren van de kwaliteit (improvement);*
- ☞ *Het tijdig signaleren van zwakke plekken (early warning sytem)."*

Volgens Scheerens (1996) liggen er vier deelprocessen besloten in het begrip kwaliteitszorg:

- ☞ "*meten en registreren*"

Hierbij dient geoperationaliseerd te worden op basis waarvan de kwaliteit bepaald gaat worden;

- ☞ "*beoordelen en evalueren*"

Hiervoor dient een maatstaf ontwikkeld te worden die precies aangeeft wanneer een gewenste standaard bereikt is;

- ☞ "*kwaliteitsbewaking of kwaliteitsverbetering*"

Dit heeft betrekking op alles wat men doet met de resultaten van kwaliteitsregistratie en -evaluatie. Men kan dit zowel vanuit het perspectief van externe controle doen als vanuit een intern managementperspectief;

- ☞ "*organisatie van de kwaliteitszorg*"

Met de organisatie van de kwaliteitszorg wordt bedoeld: de mate waarin een organisatie toegerust is om aan kwaliteitszorg te doen.

Als we over kwaliteitszorg spreken is er ook een onderscheid te maken tussen interne en externe kwaliteitszorg. Bij interne kwaliteitszorg of kwaliteitsmanagement worden de activiteiten ondernomen door de organisatie zelf.

¹⁶ Dit is een van de conclusies uit de SCP-publicatie(2004:p.145,148) *Ouders over opvoeding en onderwijs*. In het rapport geven de onderzoekers een beeld van de opvattingen over opvoeding en onderwijs van ouders van leerlingen in het basis- en het voortgezet onderwijs. Zij baseren zich daarbij grotendeels op de resultaten van een enquête onder ruim 1200 ouders met kinderen in het basisonderwijs en een kleiner aantal ouders met kinderen in de eerste vier leerjaren van het voortgezet onderwijs.

¹⁷ De informatie uit deze paragraaf is afkomstig van teksten over kwaliteit en kwaliteitszorg op kennisnet. Dit is een portal voor aan onderwijs gerelateerde zaken voor kinderen, jongeren, ouders en leerkrachten (www.kennisnet.nl).

¹⁸ Deze definitie is afkomstig uit de Begrippenlijst Q*Primair. Q*Primair is een project waarbij tien onderwijsorganisaties de handen ineen hebben geslagen om de ontwikkeling en toepassing van kwaliteitszorg in het primair onderwijs een krachtige impuls te geven. Zij willen zorgen voor een goede balans tussen interne kwaliteitszorg door de scholen zelf en extern toezicht door de inspectie. Het project loopt tot 2007.

Q*Primair is een initiatief van de AVS, Besturenraad, Concent, VBKO, VBS, VGS, VOS/ABB, PCSO, de directiegroep van de Onderwijsbond CNV en de functiegroep directeuren van de AOB.

¹⁹ Begrippenlijst Q*Primair (november 2003: p.1)

Van externe kwaliteitszorg of kwaliteitscontrole spreken we wanneer het initiatief voor de kwaliteitszorgactiviteiten ligt bij personen of instellingen buiten de organisatie.

Er zijn ook verschillende niveaus van kwaliteitszorg te herkennen. Op macroniveau wordt de kwaliteitsbevordering op verschillende manieren via wet- en regelgeving ondersteund. Zowel de overheid als bepaalde organisaties zoals: beroepsorganisaties, werkveldorganisaties, werkgevers- en werknemersorganisaties oefenen op dat niveau invloed uit op het kwaliteitsbeleid.

Het organiseren van kwaliteitsbevordering op mesoniveau richt zich vooral op het scheppen van structuren en samenwerkingsrelaties tussen bijvoorbeeld bepaalde beroepsbeoefenaars en andere instellingen. Men kan daarbij o.a. denken aan het regelen van ondersteuning bij het opzetten van kwaliteitsbevordering. Zo kunnen er toetsingen, certificatie en accreditatie plaatsvinden.

Op microniveau gaat het meestal om een systematische aanpak van individuele kwaliteitsbevordering. Dit houdt in (Grol, 1995):

- ☞ regelmatig deelnemen aan kennis en vaardigheidstoetsen;
- ☞ selecteren van gewenste of noodzakelijke verbeteringen in de werkwijze;
- ☞ opstellen van een individueel scholingsplan;
- ☞ uitvoeren van dit plan;
- ☞ opnieuw toetsen om na te gaan of men vorderingen heeft gemaakt, eventueel het plan bijstellen.

2.6.4 kwaliteitszorg met betrekking tot het onderwijs

Kwaliteitszorg met betrekking tot het onderwijs is eigenlijk niets nieuws. Al in 1995 kwam de toenmalige staatssecretaris van OC&W mevrouw Netelenbos met de beleidsnota 'De school als lerende organisatie'. In deze nota benadrukte men dat scholen zelf verantwoordelijk zijn voor de inrichting van hun kwaliteitszorg. Daarna trad in 1998 de kwaliteitswet in werking. Het kwaliteitsbeleid voor scholen moest vorm krijgen in drie documenten: Het schoolplan, de schoolgids en de klachtenregeling²⁰. Die documenten moesten volgens de nota vooral ontstaan uit overleg tussen het bevoegd gezag, de directie, personeel en ouders van de school.

Kwaliteitszorg komt in het onderwijs op alle hiervoor genoemde niveaus voor. De onderwijskwaliteit kan op verschillende niveaus worden beschreven (Van Petegem, 1997):

- ☞ macroniveau (niveau van de onderwijsstelsels);
- ☞ mesoniveau (niveau van de school);
- ☞ microniveau (niveau van de klas).

Op macroniveau voert de inspectie van het Onderwijs de externe kwaliteitszorg uit in de vorm van eigen onderzoek en toezicht. De Inspectie werkt vanuit een wettelijk kader dat is vastgelegd in de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) die op 1 januari 2003 in werking is getreden. De inspectie stemt het eigen onderzoek en toezicht af op de zelfevaluatie van de school. Dit wordt het proportioneel toezicht genoemd.²¹

Op mesoniveau doen de scholen veelal het meest aan interne kwaliteitszorg.

²⁰ Begrippenlijst Q*Primair (november 2003:p.1)

²¹ Begrippenlijst Q*Primair (november 2003:p.1)

De meeste activiteiten die een school onderneemt met betrekking tot kwaliteitszorg hebben immers het karakter van een zelfevaluatie. De school zet een proces in gang waarbij ze kritisch naar zichzelf laat kijken door de direct betrokkenen, de ouders, het personeel en de kinderen. Deze zelfevaluatie vindt systematisch plaats. De resultaten worden op gezette tijden, meestal volgens een cyclus in een rapportage, vastgelegd: het zelfevaluatierapport. Op mesoniveau zorgen ook de samenwerkingsverbanden zoals bijvoorbeeld 'Weer Samen Naar School' voor kwaliteitsverbetering door de scholen te ondersteunen.

En op microniveau verzorgt de leraar, de leerlingbegeleiding. Hij of zij werkt aan het verbeteren van de vaardigheden en kennis van de leerlingen.

Door een combinatie van de indeling enerzijds naar macro-, meso- en microniveau en anderzijds naar input, proces en output ontstaat een matrix met negen velden waarin kwaliteitsaspecten van het onderwijs kunnen worden opgenomen (Van Petegem, 1997). In onderstaande tabel 2.2 is dit weergegeven.

Tabel 2.2: kwaliteitsaspecten van het onderwijs

	INPUT	PROCES	OUTPUT
MACRONIVEAU (onderwijsstelsels)	-financiering, bekostiging; -wettelijke maatregelen; -planning van voorzieningen; -onderwijsverzorgingsstructuur; -overlegadviesstructuur; -inspectie; -bevoegdhedenregeling; -lerarenopleidingen; -examens; -projecten; -onderwijsleerplan;	-de wijze waarop diverse instellingen en organisaties functioneren (overheden, verzorgingsinstellingen, inspectie e.d.) en hun onderlinge interactie of coördinatie.	-voor het systeem als geheel en/of in afzonderlijke componenten zoals schooltypen in termen van bereikte doelstellingen.
MESONIVEAU (school)	-schoolteam, lessen; -exploitatie, inrichting gebouw; -schoolorganisatie; -didactische werkvormen; -leerlingbegeleiding; -rooster en groepering; -rapportage en bevordering; -contacten met ouders, vervolgoopleidingen e.d; -schoolplan; -leer-en hulpmiddelen; -schoolonderzoek; -schoolklimaat;	-de wijze waarop de school en het team als geheel functioneren (inclusief bevoegd gezag, ouders en leerlingen).	-per school of instituut bereikte kennis, vaardigheden, houdingen en welbevinden.
MICRONIVEAU (klas)	-individuele leerkracht, mentor; -onderwijs- en leermiddelen; -klasinrichting; -werkvormen; -beoordeling van leerlingen.	-de wijze waarop leren en onderwijzen (in de klas) verloopt in onderwijsleerprocessen, leerlingbegeleiding en in extra-curriculaire activiteiten.	-individueel leerlingprofiel: bereikte kennis, vaardigheden, houdingen en welbevinden.

Bron: Scholen op zoek naar hun kwaliteit: effectieve-scholenonderzoek als inspiratiebron voor de zelfevaluatie van scholen / P. van Petegem. - Gent: Universiteit Gent, 1997 (Academisch Proefschrift).

2.7 Samenvatting en kader voor de analyse

In dit hoofdstuk zijn het begrip 'netwerken', de belangrijkste kenmerken van complexe netwerken en de sturing van een netwerk behandeld. Tevens zijn de begrippen kwaliteit en kwaliteitszorg belicht. In dit onderzoek staat de netwerkbenadering centraal en worden andere vormen van sturing buiten beschouwing gelaten. De belangrijkste kenmerken van de netwerkbenadering zijn de structuur, de dynamiek en de mogelijke sturing van het netwerk.

Dit leidt tot het volgende model voor analyse:

1. Definitie van een netwerk

In dit onderzoek ga ik ervan uit dat netwerken nauw verbonden zijn met de interactiepatronen die tussen actoren ontstaan. Een netwerk is een geheel van relaties tussen actoren die privaat, publiek of semi-publiek zijn. Actoren kunnen groepen of organisaties zijn, maar ook individuen. Elk van die actoren heeft zijn eigen waarden, doelstellingen en belangen. Die waarden, doelstellingen en belangen tracht men te realiseren door instrumenten in te zetten waarmee men tracht andere actoren in het netwerk te 'sturen'. Netwerken zijn echter moeilijk door een enkele actor te sturen. Dit komt door de kenmerken van complexe netwerken.

Ik wil daarom de definitie van De Bruijn & ten Heuvelhof (1999) gebruiken die een netwerk omschrijven als:

"een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten van elkaar kunnen opstellen."

2. Kenmerken van (complexe) netwerken

De kenmerken van netwerken bestaan ten eerste uit de structuur van het netwerk, welke gekenmerkt wordt door de onderlinge afhankelijkheden, de variëteit en de geslotenheid. Actoren hebben elkaar nodig en kunnen niet zonder elkaar opereren als zij hun doelen willen bereiken. Het schema van Koppenjan en Klijn (2004) uit paragraaf 2.1 zal daarom gebruikt worden om de afhankelijkheden tussen actoren binnen het netwerk in kaart te brengen.

Ten tweede heeft elk netwerk een bepaalde dynamiek. De dynamiek van het netwerk welke gekenmerkt wordt door strategieën, spelen, percepties en besluitvormingen tussen de actoren in het netwerk. Afhankelijkheden tussen actoren zorgen voor bepaalde strategieën en actoren zullen door spel proberen het beste resultaat voor zichzelf te behalen. Iedere actor heeft zijn eigen perceptie van het spel of spelsituatie. Deze percepties beïnvloeden de handelwijze van de actoren. Bij besluitvorming valt de dynamiek samen met de onderlinge afhankelijkheden, de variëteit en de geslotenheid.

Met de aandacht gericht op de kenmerken van complexe netwerken zullen de actoren binnen het onderwijsnetwerk in Rotterdam worden geïnterviewd. De relevante actoren en hun wettelijke taken en verantwoordelijkheden zullen beschreven worden. Er zal ingezoomd worden op de beelden die de actoren hebben over de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding. Dit zal gebeuren volgens de theorie van Koppenjan en Klijn (2004) aan de hand van de volgende vijf thema's die toegespitst zijn op de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding:

1. Welke vorm van financiering heeft de voorkeur?;
2. Welke taken en verantwoordelijkheden heeft u gekregen door de wet?;
3. Welke kansen of de bedreigingen ziet u met betrekking tot de inzet van de schoolbegeleidingsgelden?

4. Wat zijn de effecten van de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding op de kwaliteit van het onderwijs;
5. Welke instrumenten /acties zijn volgens u nodig om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren?

De verschillende percepties van de betrokken actoren zullen volgens onderstaande tabel 2.3 in beeld gebracht worden:

Tabel 2.3: overzicht percepties actoren

	Actor 1	Actor 2	Actor 3	Actor 4	Actor 5
Thema 1					
Thema 2					
Thema 3					
Thema 4					
Thema 5					

Door op deze wijze de verschillende percepties te ordenen, kan in één oogopslag gezien worden waar verschillen en overeenkomsten zitten. Zo kan bijvoorbeeld geïnventariseerd worden of een situatie wel of niet door iedereen als probleem ervaren wordt. Als in iemands perceptie iets niet als problematisch ervaren wordt, zal dat bepalend kunnen zijn voor de mate waarin deze partij bereid is mee te werken aan een oplossing. Ook kan uit deze vergelijking afgeleid worden hoe actoren naar elkaar en naar zichzelf kijken. Dit is belangrijk als het gaat om zoeken naar haalbare oplossingen.

Een belangrijke kanttekening dient echter geplaatst te worden bij de rol die het in beeld brengen van percepties kan spelen bij het zoeken naar oplossingen voor complexe problemen. Percepties liggen diep verankerd in mensen en/of organisaties. We moeten dan ook niet de illusie koesteren dat we de perceptie van de ander op de werkelijkheid kunnen veranderen. Het is al heel wat als we elkaar bewust kunnen maken van de verschillende percepties die in het geding zijn.

De invalshoek van Teisman (1995) zal gebruikt worden voor het beantwoorden van de derde onderzoeksvraag: "Op welke wijze geven het CED en de andere actoren vorm aan de samenwerking (netwerkinteracties) en hoe was dit voor de invoering van de nieuwe wet?"

Hierbij zal worden bekeken in hoeverre het samenwerkingsproces aan de hand van de kenmerken van een complex netwerk te beschrijven valt. Welke onzekerheden er voorkomen en hoe besluitvormingen tot stand komen?

In de documenten die zijn bestudeerd zal worden nagaan in hoeverre er een visie of strategie voor samenwerking wordt vermeld en welke middelen hiervoor worden ingezet.

3. Kwaliteit van het onderwijs

Als de overheid spreekt over verbetering van de kwaliteit van het onderwijs dan wordt hiermee bedoeld, dat de doelstellingen efficiënter en effectiever worden behaald. Met andere woorden verbetering kan worden vastgesteld als de doelen behaald worden door doelmatiger en doeltreffender inzet van middelen. Dit kan gemeten worden door in kaart te brengen welke inspanningen en uitgaven bijdragen aan de realisatie van die doelen en welke niet. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van het begrip kwaliteit zorg om dit te meten. In paragraaf 2.6.3 is al eerder aangegeven dat hiermee wordt bedoeld: *"het geheel aan activiteiten dat wordt ondernomen om de kwaliteit te onderzoeken, te borgen of te verbeteren en openbaar te maken."* Aan de hand van deze uitgangspunten zullen de documenten

worden bestudeerd en de actoren worden geïnterviewd. Er zal worden nagegaan in hoeverre er door de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding sprake is van een toename, afname dan wel een gelijk blijven van inzet van middelen om activiteiten ter verbetering van het onderwijs te ondernemen. De uitkomsten van deze bevindingen worden gebruikt voor het beantwoorden van de vierde onderzoeksvraag: "Is er sprake van een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs door de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding?"

3. Methodologische verantwoording

3.1 Methode van onderzoek

In dit hoofdstuk wordt de opzet en de uitvoering van het onderzoek beschreven. Allereerst komt de aard van het onderzoek aan bod, daarna komt de systematiek van dataverzameling aan de orde en zal er worden ingegaan op de twee manieren waarop in dit onderzoek data is verzameld: interviews en documentenanalyse.

3.1.1. Aard van het onderzoek

De onderzoeksmethode die ik heb gekozen is een beschrijvend onderzoek met verklarende elementen door middel van een case study. Bij een beschrijvend onderzoek gaat het onder andere om vanuit het gezichtspunt van de betrokken actoren gevoelens, belevingen, ervaringen en betekenisverleningen in kaart te brengen (Baarda, De Goede en Teunissen, 2005:95).

De methode van case study is een veel gebruikte vorm bij bestuurskundig onderzoek. De behoefte aan plaats -en tijdsgebonden oplossingen in complexe vraagstukken met veel variabelen en weinig eenheden leidt tot deze kwalitatieve en interpretatieve methode. *“Het beschrijven van een of enkele gevallen is een veel voorkomende situatie binnen bestuurskundig onderzoek.”*²²

In deze case study worden de netwerkkinteracties onderzocht. Het doel van de case study is de onderlinge netwerkkinteracties met betrekking tot de nieuwe Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding te beschrijven (descriptief). Vanuit het gezichtspunt van de betrokken actoren worden door middel van interviews, percepties, gevoelens, belevingen, ervaringen en betekenisverleningen in kaart gebracht. Daarbij is gebruik gemaakt van een analysemodel gebaseerd op theorieën over netwerken. Vanuit de centrale vraagstelling is ingezoomd op bepaalde thema's. Die thema's zijn wederzijdse afhankelijkheid, de dynamiek, de variëteit, de geslotenheid van het netwerk en de kwaliteit van het onderwijs.

De case study bestaat uit twee onderzoekstechnieken: het kwalitatieve interview en een inhoudelijke documentenanalyse.

De volgende actoren zijn in het onderzoek betrokken: de gemeente Rotterdam vertegenwoordigt door de wethouder Jeugd, Gezin en Onderwijs en het hoofd van de afdeling Funderend onderwijs van de gemeentelijke dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS), een medewerker van de CED-groep, een medewerker van de Federatie voor Onderwijskoepels en Openbaar Onderwijs Rotterdam (FOKOR) en het onderwijsveld vertegenwoordigd door de verschillende bestuurders van schoolbesturen.

Er zijn een aantal redenen aan te voeren om deze keuze te verantwoorden:

- ☞ De actoren zijn direct of indirect betrokken bij het netwerk;
- ☞ De actoren leveren inhoudelijk een belangrijke bijdrage aan het netwerk.

²² Hakvoort, J.M.L.(1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon, p95-96.

3.2 Methoden en Technieken

3.2.1 Systematiek van dataverzameling

Interviews

Om de percepties en de netwerkinteracties van de betrokken actoren in kaart te brengen zijn er interviews afgenomen. Er is gekozen voor een semi-gestructureerd interview. Een interview wordt veelal gebruikt om er achter te komen wat mensen denken, voelen en willen met betrekking tot bepaalde onderwerpen, personen, gebeurtenissen en dergelijke (Baarda, de Goede en Teunissen, 2005:230). Het interview kent echter ook enkele nadelen. De verkregen informatie is niet altijd betrouwbaar omdat mensen zich niet altijd bewust zijn van hun eigen gedrag. Ook sociale wenselijkheid kan een negatieve invloed hebben op de betrouwbaarheid van de gegevens verkregen uit het interview (Baarda en de Goede, 2002:224). Aan alle geïnterviewden is daarom een lijst met vragen voorgelegd, die gericht zijn op de feitelijke ervaringen en beelden die de geïnterviewden hebben over de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding, de kwaliteit van het onderwijs en de onderlinge samenwerking.

Voorafgaand aan het interview is aangegeven, dat het interview afgenomen wordt in het kader van een Masterscriptie en dat de uitkomsten van het interview dan ook alleen voor dat doel gebruikt zullen worden.

De interviews en de gesprekken hebben op verschillende dagen plaatsgevonden.

Documentenanalyse

Bij een inhoudelijke documentenanalyse verzamelt een onderzoeker materiaal dat komt uit tweede hand. Het is materiaal dat al eerder voor andere doeleinden is opgesteld. De bestaande gegevens kunnen een licht werpen op gedachten, gevoelens en gedragingen uit het verleden, maar ook uit het heden (Baarda, De Goede en Teunissen, 2005:208-209). Nadeel bij het gebruik van bestaand materiaal is dat sommige documenten gekleurde informatie bevatten of dat delen van de informatie zijn verdwenen.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende documenten waaronder overheidsdocumenten, beleidsnotities en nieuwsberichten. Door deze documenten te bestuderen is een goed inzicht verkregen in de uitgangspunten voor de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding en hoe het onderwijsnetwerk in Rotterdam is ingericht. Een aantal interessante krantenartikelen die dit jaar in het Parool en het Brabants Dagblad gepubliceerd zijn over de werkdruk die schooldirecteuren ervaren zijn gebruikt als aanvulling op de bevindingen uit de interviews.

3.2.2 Data-analyse

De data uit de interviews en de documenten zijn geanalyseerd op een kwalitatieve manier. De data uit de interviews is gereduceerd door middel van het selecteren en coderen van de data. De gegevens uit de interviews zijn geordend naar een aantal thema's die afgeleid zijn uit de theorie van sturing in netwerken en worden gelabeld. Het labelen van de gegevens bestaat uit twee stappen. Eerst wordt er een lijst gemaakt met begrippen, de zogenaamde 'codes', die in het interview onderzocht zijn. In dit onderzoek is hiervoor gebruik gemaakt van een coderingsschema die in bijlage 3 te vinden is. Daarna worden de interviews gekoppeld aan de citaten uit het interview. Al de interviews worden op deze manier bewerkt. Uiteindelijk bestaat elk interview uit een schema met de belangrijkste citaten. Die citaten worden weer gebruikt bij de beschrijving van de resultaten.

3.2.3 Geldigheid en betrouwbaarheid

Validiteit, ook wel geldigheid genoemd, heeft te maken met de juistheid van de onderzoeksbevindingen:

"De geldigheid wordt bepaald door de mate waarin de gekozen opzet van het onderzoek passend en adequaat is (interne geldigheid). De externe validiteit heeft betrekking op de eventuele generalisatie van de resultaten naar andere vergelijkbare onderzoekseenheden: situatie, locatie, groep of persoon" (Baarda, De Goede en Teunissen, 2005:200)."

De externe validiteit van een case study is laag, dat wil zeggen dat de bruikbaarheid van de resultaten buiten de onderzochte context gering is.

Betrouwbaarheid wordt ook wel gedefinieerd als de mate waarin metingen onafhankelijk zijn van toeval (Baarda, De Goede en Teunissen, 2005:193). Dit betekent dat als je iets verschillende keren meet, bijvoorbeeld een lengte, dan moeten de resultaten zo min mogelijk van elkaar verschillen. Dus naarmate de verschillen kleiner zijn is de meting betrouwbaarder.

Een belangrijk hulpmiddel om de kwaliteit van interviews te vergroten, is het gebruik van dataregistratie-apparatuur. Audio- en eventueel video-opnames kunnen vaker worden beluisterd of bekeken, zodat de controle op de kwaliteit min of meer maximaal is (Baarda, De Goede en Teunissen, 2005:200).

Om de validiteit en betrouwbaarheid van de interviews in dit onderzoek te vergroten, is gebruik gemaakt van een semi-gestructureerd interview, zodat alle respondenten dezelfde vragen krijgen. Het gesprek is opgenomen op een speciale recorder type Olympus Digital Voice Recorder VN-120PC voor audio en letterlijk uitgetypt.

De validiteit en betrouwbaarheid van de documentanalyse wordt vergroot door een zo groot mogelijke variatie aan materiaal te vergaren afkomstig uit verschillende bronnen: internet, beleidsdocumenten van de overheid, gemeente, onderwijsinstellingen en schoolbegeleidingsdiensten.

3.3 Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek hanteert de bestuurskundige invalshoek en richt zich op de netwerkkinteracties tussen de verschillende actoren in het onderwijsnetwerk in Rotterdam. In dit onderzoek wordt het woord 'kwaliteit' veelvuldig gebruikt. Het woord kwaliteit heeft vele betekenissen. Wanneer in dit onderzoek gesproken wordt over kwaliteit dan wordt daarmee bedoeld de in paragraaf 2.6.3 genoemde definitie van kwaliteitszorg: "het geheel aan activiteiten dat wordt ondernomen om de kwaliteit te onderzoeken, te borgen of te verbeteren en openbaar te maken."

4 De Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden het verleden van de schoolbegeleiding, de inhoud van de wet, de relevantie en de doelen van de overheid beschreven. Het hoofdstuk geeft antwoord op de eerste deelvraag: “Welke doelstellingen streeft de overheid na in verband met de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding?”

4.2 Het verleden van de schoolbegeleiding²³

4.2.1 Het begin

De eerste initiatieven voor ondersteuning van het onderwijs dateren uit de 19^e eeuw, toen ‘de maatschappij tot Nut van ’t Algemeen’ ondersteuning gaf aan het onderwijs door middel van:

- ☞ het verspreiden van lees- en leerboekjes;
- ☞ het beoordelen van leermiddelen;
- ☞ het uitgeven van publicaties voor het onderwijs;
- ☞ het geven van voorlichting over opvoeding en onderwijs.

In de eerste instantie waren de activiteiten op dat moment nog gericht op de professionalisering van de onderwijsgeevenden. Later, in het begin van de 20^e eeuw, waren ze meer gericht op de lichamelijke en psychische gesteldheid van leerlingen. Daardoor ontstonden eerst de schoolartsen- en tandartsendiensten en na de Tweede Wereldoorlog kwamen daar ook schoolpsychologische diensten bij.

Een aantal gemeenten nam in die tijd het initiatief om te vernieuwen op pedagogisch didactisch vlak. Om dit te bewerkstelligen werden de eerste schoolbegeleidingsdiensten (SBD's) opgericht onder de namen: schoolpedagogische dienst, schooladviesdienst, onderwijsadviescentrum, onderwijsadviesdienst, onderwijsbegeleidingsdienst en schoolverzorgingsdienst. De meeste van die instellingen waren zowel gericht op het professionaliseren van docenten en schoolteams als het optimaliseren van de schoolloopbaan van de leerlingen.

Omdat de SBD's in de eerste instantie waren opgericht door de gemeenten, werden ze ook bekostigd door de gemeentelijke overheden. Pas in de jaren '70 kwamen er subsidies van de rijksoverheid. Deze subsidies werden aanvankelijk ad-hoc toegekend. In de jaren '80 werd dit meer geformaliseerd. Er kwam toen een regeling onder de naam ‘Rijksregeling Subsidiering Schoolbegeleiding’. Door deze regeling kregen de schoolbegeleidingsdiensten recht op gedeeltelijke bekostiging door de landelijke overheid. De rest van de middelen moest van de gemeenten komen.

Niet alleen SBD's waren in die tijd actief in het onderwijsveld, ook specifieke verzorgingsinstellingen zoals het Instituut voor Toetsontwikkeling (CITO), Instituut voor Onderzoek van het Onderwijs (SVO), de Landelijke Pedagogische Centra (LPC) en het Instituut voor Leerplanontwikkeling (SLO).

²³ De tekst is voor het grootste gedeelte gebaseerd op “Het onderwijs systeem in Nederland” dat een publicatie van het Ministerie van OC&W is voor Eurydice Nederland en het boek van Dodde N.L. en Leune J.M.G (1995) *het Nederlands Schoolsysteem*, Groningen: Wolters Noordhoff , p133-155.

4.2.2 De Wet op de Onderwijsverzorging (WOV)

Omdat er vooral een gebrek in samenhang en coördinatie in de activiteiten van al deze voorgenoemde instellingen werd ervaren, werd eind 1986 via de Wet op de Onderwijsverzorging (WOV) bepaald welke instellingen zich mochten begeven op het onderwijsveld en hoe de coördinatie tussen de verschillende instellingen moesten worden geregeld.

Het eerste kerndoel van de WOVI was om wettelijk vast te leggen dat alle Nederlandse scholen, waar ze zich ook bevinden, evenveel recht hebben op hulp bij hun onderwijs. Het tweede kerndoel was om de instellingen aan te wijzen die deze onderwijsverzorging moesten leveren. Het derde was het regelen van hun taakstelling, gebiedsbe grenzing en financiering.

Als uitvoerende instellingen werden aangewezen de landelijke *algemene verzorgingsinstellingen*, de zogeheten 'landelijke pedagogische centra' (t.w. Algemeen Pedagogisch Studiecentrum (APS), Katholiek Pedagogisch Centrum (KPC) en Christelijke Pedagogisch Centrum (CPS)). Deze instellingen kregen wettelijke taken voor het voortgezet onderwijs en de gerichte levensbeschouwelijke identiteitsondersteuning in het basisonderwijs. De landelijke *specifieke instellingen* (t.w. SLO, CITO en SVO) kregen specifieke taken voor respectievelijk leerplanontwikkeling, toetsing en onderzoek. De *schoolbegeleidingsdiensten* (56) werden expliciet aangewezen voor de schoolbrede begeleiding en ondersteuning aan het omringende onderwijsveld. De WOVI legde hiermee, ook internationaal, op een unieke manier het recht van de onderwijsverzorging vast.

In artikel 2, lid 1 van de WOVI wordt het doel van de onderwijsverzorging omschreven als:

"het leveren van een bijdrage aan de handhaving en verbetering van de deugdelijkheid van het onderwijs. Zij is gericht op het versterken van het vermogen van scholen tot het oplossen van problemen waarvoor scholen komen te staan bij de verwezenlijking van hun doelstellingen, alsmede op het systematisch ontwikkelen en verbeteren van het onderwijs. Deze bijdrage bestaat uit dienstverlening op pedagogisch, didactisch, vakinhoudelijk, psychologisch, schoolorganisatorisch en veranderingskundig terrein."

Hieruit is af te leiden dat de verzorgingsinstellingen drie functies hebben (Dodde, Leune e.a, 1995):

een veldfunctie

Voor de SBD's betekent dit volgens artikel 21 van de WOVI:

"het op verzoek van het bevoegd gezag van een school verrichten van begeleidingsactiviteiten, ontwikkelingsactiviteiten, advisering, informatieverstrekking en evaluatie ten behoeve van de school, alsmede activiteiten ten behoeve van de bevordering van een optimale schoolloopbaan van leerlingen van scholen voor het basisonderwijs." ;

een innovatie- of overheidsfunctie

Hierbij gaat het voor de SBD's om activiteiten voor het landelijk onderwijsinnovatiebeleid. Deze functie wordt in artikel 21 van de WOVI omschreven als:

"het op verzoek van onze minister in het kader van het onderwijsinnovatiebeleid adviseren daarover, mee opstellen en mee uitvoeren van uitvoeringsplannen met de daarbij betrokken scholen.";

een ontwikkelingsfunctie

Hieronder wordt voor de SBD's verstaan:

"Het vergroten van de deskundigheid van het personeel van de SBD's. Deze functie dient ondermeer te leiden tot een hogere beroepskwaliteit."

Onderwijsverzorging werd in de WOV gekarakteriseerd als een basisvoorziening die voor elke onderwijsinstelling beschikbaar en in redelijkheid bereikbaar moest zijn en waarvan de kwaliteit en de kwantiteit centraal werd geregeld en gefinancierd. In de WOV was bepaald welk bedrag voor schoolbegeleiding ter beschikking werd gesteld. Dit werd uitgedrukt in een bedrag per leerling. Het Rijk betaalde 50% van dit bedrag en de overige 50% werd in veel gevallen door de lokale overheid aangevuld. De lokale overheid kon geen voorschriften verbinden aan de besteding van de subsidie (Artikel 53 WOV). Er was dus een beperkte beleidsvrijheid voor de lokale overheden.

Bij de start van de WOV waren de belangrijkste nadelen van deze wet al duidelijk. Het kernbegrip 'basisvoorziening' werd vertaald in: het aanwijzen van aanbiedende instellingen. Dit moest wel leiden tot minutieuze regelingen van de aanbodkant en tegelijkertijd, een zekere dwang aan de vraagkant (het afnemende onderwijsveld). Bij de start van de WOV werden de voordelen hiervan als groter gezien dan de nadelen. Immers, op deze manier kon het Rijk overal in het land, ongeacht waar een school of leerling zich bevond, voorzien in het basisrecht op hulp bij kwalitatief goed onderwijs. Maar de kritiek hierop groeide van alle kanten. De Wet kreeg daarom een beperkte looptijd én een evaluatiebepaling.

4.2.3 Het advies van de WRR, aanleiding tot nieuw beleid voor de onderwijsverzorging?

In 1991 werd door de regering advies gevraagd over de structuur van de onderwijsverzorging aan de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR). In het advies van de WRR (WRR, 1991) werd voorgesteld de WOV niet te verlengen, omdat schoolbegeleiding zou leiden tot *gedwongen winkelnering*.²⁴ Vraag en aanbod zouden volgens de WRR niet goed op elkaar afgestemd zijn. In het WRR-advies stond ook dat scholen een budget zouden moeten krijgen voor onderwijsverzorging en dat gemeenten hun subsidies aan schoolbegeleidingsdiensten zouden moeten handhaven.

Ondertussen kwam er echter kritiek uit het onderwijsveld op het WRR-advies. Volgens Leune (1992:13) ontbrak de empirische onderbouwing bij de conclusie van het WRR-rapport. Hij formuleerde dit als volgt:

"De WRR heeft zich wel gewaagd aan een beschouwing, een overwegend normatieve beschouwing over de onderwijsverzorging, maar zonder een wetenschappelijke empirische basis."

In september 1992 kwam er een voorlopige kabinetsreactie op de te volgen structuur van de onderwijsverzorging. In juli 1993 een definitieve, waarin de grote lijnen van het WRR-advies ondanks de kritiek uit het veld toch werden gevolgd. Alleen de opvatting van de WRR over de bekostiging werd niet gevolgd. Er werd bepaald dat de bekostiging van de begeleidingsdiensten via de gemeenten zou worden geregeld. Dit, mede onder invloed van het 'Schevenings Akkoord'²⁵. Tevens werd bepaald dat gemeenten niet alleen meer verantwoordelijkheid op het gebied

²⁴ Dodde N.L. en Leune J.M.G (1995) *het Nederlands Schoolsysteem*, Groningen :Wolters Noordhoff , p 139.

²⁵ Gezamenlijke richtinggevende afspraken tussen de minister van OCenW, de organisaties voor bestuur en management in het onderwijs en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG),1993

van het schoolbegeleiding kregen, maar ook een rol kregen toebedeeld op het gebied van onderwijsachterstanden-beleid, Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT) en het voortijdig schoolverlaten.

Territoriale decentralisatie van onderwijsbeleid was vanaf die tijd een feit. De rol van de lokale overheden werd versterkt. Zij kregen een regiefunctie in onderwijsachterstandenbeleid en schoolbegeleiding. Tevens werd er gewerkt aan de autonomievergroting van scholen door functionele decentralisatie van arbeidsvoorwaarden, deregulering en lumpsumfinanciering.

Intussen werden in jaren '90 landelijk diverse pogingen ondernomen om het werk van de WOV-instellingen te evalueren. De ene na de andere uitvoerige rapportage verscheen en werd weer terzijde geschoven als onvoldoende bruikbaar voor nieuw beleid. In het algemeen bleek wel grote waardering voor het werk van schoolbegeleidingsdiensten en landelijke verzorgingsinstellingen, maar de resultaten waren moeilijk te kwantificeren. Beleidskeuzen bleken erg moeizaam en de onderwijsverzorging werd een speelbal van wisselende politieke stemmingen. De politiek kwam er niet uit: een heel stelsel van onderwijsverzorging op de helling van de marktwerking zetten, zou onaanvaardbare risico's kunnen geven voor de kwaliteit van het onderwijs. Tegelijkertijd was het onderwijs zelf nog lang niet toe aan de introductie van marktwerking.

De Wet op het Basisonderwijs werd opgevolgd door de Wet op het Primair Onderwijs. De bevoegdheden van gemeenten op onderwijsinhoudelijk gebied (achterstandsbestrijding) kregen wettelijke basis in de Wet Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA). Maar een heldere politieke keuze voor de toekomst van de onderwijsverzorging bleef uit. Getouwtrek tussen en ook binnen diverse landelijke belangengroepen rond het inhoudelijk probleem maakte een bestuurlijke polderoplossing nodig: het inhoudelijk probleem werd vooruitgeschoven.

In 1997 werd de WOV opgevolgd door de *tijdelijke* Wettelijke Regeling Schoolbegeleiding (WRS)²⁶. Deze regeling richtte zich specifiek op de voortzetting van de financiering voor de schoolbegeleidingsdiensten. De landelijke instellingen werden in een andere tijdelijke regeling ondergebracht.

Het inhoudelijk probleem laat zich, zeker achteraf, in de kern samenvatten als: "Is onderwijsverzorging ja of nee een basisvoorziening?"²⁷ Als het antwoord hierop ja is, dan moet je ook het stelsel van deze instellingen wettelijk blijven waarborgen en de ruimte geven. Als het antwoord nee is, dan moet je het stelsel opheffen c.q. overlaten aan 'de vrije markt'. Het onderwijsveld zelf was hierover verdeeld. Enerzijds wilde het onderwijsveld graag zoveel mogelijk ruimte voor eigen verantwoordelijkheid (zie het Schevenings Akkoord). Liefst dus zoveel mogelijk (overheids)geld direct naar het onderwijsveld om zelf te kunnen kiezen. Anderzijds had het onderwijsveld zeker oog voor het moeizaam opgebouwde goed aan deskundigheid van de schoolbegeleiding. Versnippering, verwatering en de gevolgen daarvan voor de kwaliteit van scholen werden als grote risico's beschouwd.

Een achtergrond in de politieke discussie was het bestaan van grote verschillen in de uitvoering van schoolbegeleiding per regio. Dat maakte landelijke besluiten er

²⁶ De Wet regeling schoolbegeleiding trad in werking op 1 januari 1997, voor sommige onderdelen gold als ingangsdatum 1 augustus 1997 (TK 95-96, 24683 nrs 1-2).

²⁷ In de studie *Educatieve Infrastructuur van de Onderwijsraad*, juli 2001 staat over de discussie rond basisvoorziening het volgende: "De Onderwijsraad stelde in zijn advies de taakstelling van de instellingen op het gebied van de onderwijsverzorging zoals opgenomen in de WOV centraal en legde de relatie met artikel 23 lid 5 van de Grondwet. Kern van het betoog was dat de onderwijsverzorging als basisvoorziening aangemerkt moest worden: de overheid moest zorg dragen voor de instandhouding, bekostiging en deugdelijkheid van de voorziening. De Raad deelde met anderen de zorg voor kwaliteitsverlies en versnippering van de infrastructuur".

niet makkelijker op. De aanbodfinanciering in de tijd van de WOV leidde in de ene regio tot prima aansluiting tussen scholen en begeleidingsdiensten. Hier kreeg het onderwijs weliswaar niet rechtstreeks geld, maar gebruikte het onderwijs wel uitstekende middelen om het aanbod aan onderwijsverzorging te kunnen sturen. In andere regio's bestond daarover meer twijfel.

Na de eeuwwisseling werd het decentralisatiebeleid van de overheid voortgezet, zoals beschreven staat in de inleiding van dit hoofdstuk. Voor de toekomst van de onderwijsverzorging betekende dit dat de pleitbezorgers van de vraagfinanciering terrein wonnen.

4.3 Recente veranderingen

4.3.1 Waarom een wetsvoorstel en een wijziging?

Een van de recente doelstellingen van de overheid met betrekking tot het onderwijs is om daadwerkelijk ruimte voor het beleidsvormend vermogen van scholen te scheppen: "de autonome school".

Minister Maria Van der Hoeven sprak tijdens een toespraak op het CED-congres "Klasse!" In de Doelen op 28 mei 2003 over een van de voorstellen die de overheid hiertoe wilde nemen:

"Op dit moment kan een school alleen schoolbegeleiding afnemen bij de schoolbegeleidingsdienst die wordt bekostigd door de gemeente. Door die gedwongen winkelnering zijn de schoolbegeleidingsdiensten verzekerd van bepaalde inkomsten en afname van diensten. Scholen krijgen straks de vrijheid om zelf te beslissen over de besteding van het geld: niet alleen welke diensten ze inkopen, maar ook bij wie.

Een spannende vraag is in hoeverre scholen straks, als ze zelf kunnen bepalen hoe ze hun geld besteden, nog geld willen uittrekken voor schoolbegeleiding. Ik ben daar eerlijk gezegd vrij optimistisch over. De behoefte aan goede ondersteuning bij het onderwijsproces neemt de komende jaren waarschijnlijk alleen maar toe.

Uit evaluaties blijkt telkens weer dat verreweg de meeste scholen tevreden zijn over de schoolbegeleiding. Bovendien is er in de loop van de decennia tussen de scholen en schoolbegeleidingsdiensten een vertrouwensrelatie ontstaan. Het ligt dan ook voor de hand dat de scholen voor die ondersteuning ook in de toekomst bij de schoolbegeleidingsdienst zullen aankloppen."²⁸

Inmiddels is het wetsvoorstel dat hieruit is voortgevloeid aangenomen en heeft er een wijziging in de wet met betrekking tot schoolbegeleiding plaatsgevonden. Op 30 mei 2006 heeft de Eerste Kamer namelijk een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het Primair Onderwijs (WPO), de Wet op de Expertisecentra (WEC) en de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) in verband met de invoering van de vraagfinanciering voor schoolbegeleiding aangenomen en per 1 juni 2006 is de wet in werking getreden. Op de website van de Eerste Kamer der Staten Generaal²⁹ staat hierover het volgende:

"Dit wetsvoorstel regelt dat financiële middelen van het Rijk voor schoolbegeleiding niet langer aan gemeenten, maar aan schoolbesturen worden uitgekeerd. Hiermee wordt overgegaan van aanbodfinanciering, waarbij schoolbesturen begeleiding ten behoeve van hun school af moeten

²⁸ Dit is een gedeelte van de toespraak van minister Van der Hoeven op het CED-congres Klasse! In de Doelen Rotterdam op 28 mei 2003. De gehele toespraak is te vinden op de website van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (www.minocw.nl/toespraken/196)

²⁹ Bron: www.eerstekamer.nl

*nemen bij de door de gemeente bekostigde dienst, naar vraagfinanciering. Door de invoering van vraagfinanciering kunnen scholen zelf beslissen of zij schoolbegeleiding inkopen, welke schoolbegeleiding zij inkopen en waar schoolbegeleiding wordt ingekocht. Het wetsvoorstel verduidelijkt daarnaast de aansturing van de schoolbegeleidingsdienst en vermindert de bureaucratie. Ten slotte legt het wetsvoorstel de basis voor de structurele bekostiging van het onderwijs aan zieke leerlingen”.*³⁰

In het kort betekent de wijziging dat:

- ☛ er aan artikel 1 van de WPO en de WEC, de onderstaande definitie van het begrip schoolbegeleiding is toegevoegd:
- ☛ *“activiteiten ten behoeve van de schoolorganisatie of het onderwijs aan een school die dienen tot begeleiding, ontwikkeling, advisering, informatieverstrekking en evaluatie, alsmede activiteiten tot bevordering van een optimale schoolloopbaan van leerlingen.”*³¹
- ☛ de Burgemeester en Wethouders (B en W) van een gemeente niet meer verantwoordelijk zijn voor de instandhouding van een schoolbegeleidingsdienst. Hiervoor hebben er wijzigingen plaatsgevonden in: artikel 179 WPO en artikel 165 WEC.
- ☛ aan de WPO en de WEC resp. artikel 180a en 166a werden toegevoegd, waarin staat hoe de schoolbegeleiding zal worden bekostigd:
- ☛ 1. *“Het Rijk verstrekt jaarlijks aan het bevoegd gezag van een school, bekostiging die kan worden besteed ten behoeve van schoolbegeleiding.”*
- ☛ 2. *“De bekostiging, bedoeld in het eerste lid, wordt voor elk schooljaar berekend door het aantal leerlingen op de teldatum 1 oktober van het voorafgaande schooljaar te vermenigvuldigen met een bedrag dat jaarlijks bij ministeriële regeling wordt vastgesteld.”*³²

Om de schoolbesturen en schoolbegeleidingsdiensten aan de nieuwe situatie te laten wennen voert de overheid, de beoogde marktwerking op het gebied van schoolbegeleiding, in drie etappes uit. De oude situatie blijft tot 1 augustus 2006 in stand. Daarna komt er tot 1 januari 2008 50% van de beschikbare gelden ter beschikking van de scholen en 50% ter beschikking van de schoolbegeleidingsdiensten. Per 1 januari 2008 gaat 100% van de beschikbare gelden naar de scholen. Bij de invoering van de lumpsumbekostiging zullen de middelen voor de schoolbegeleiding daarvan onderdeel uitmaken.³³

Met deze wetgeving is veel gegoocheld om de beleidsimpasse te doorbreken. De beleidsterm ‘basisvoorziening’ (met alle grondrechten die daarbij horen) was namelijk niet langer van toepassing op de *instellingen voor onderwijsverzorging*. Met deze term werd nu bedoeld op de *functie* van onderwijsverzorging. Daarom werd deze functie en de inhoud daarvan in artikel 1 van de sectorwetten voor het funderend onderwijs (WPO, WEC) vastgelegd. Beleidsmatig een unieke vondst. Hierdoor kon voor de instellingen én voor het onderwijsveld de dwangbuis van de oude wet vervallen, terwijl de taken van de instellingen voor het onderwijsveld onveranderd als basisrechten werden gezien. Om het Rotterdams te zeggen: ‘We blijven elkaar hard nodig hebben.’ Dat is in feite wat de nieuwe wet zegt.

³⁰ Bron: Kamerstukken 29875nr 2 t/m 4.

³¹ Bron: Staatsblad 2006-297:p 3, wijziging WPO Artikel II A.

³² Bron: Kamerstukken 29875, nr 2 t/m 4.

³³ Bron: Kamerstukken 29875, nr. 2 t/m 4

4.3.2 De inhoud van de wet

In het staatsblad wordt de wet als volgt geformuleerd:

“Wet van 1 juni 2006, houdende wijziging van onder meer de Wet op het Primair Onderwijs, de Wet op de Expertisecentra, en de Wet op het Voortgezet Onderwijs in verband met de vraagfinanciering voor schoolbegeleiding en de bekostiging van het onderwijs aan zieke leerlingen.”³⁴

De Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding heeft dus te maken met schoolbegeleiding en de bekostiging van het onderwijs aan zieke leerlingen. In de wet wordt ook de bekostiging van het onderwijs aan zieke kinderen genoemd. In paragraaf 4.3.3 wordt hier kort op in gegaan.

4.3.3 De doelen

In de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel staat het volgende over de doelen van de overheid:

“Zoals in het voorgaande is gesteld, voldoet dit voorstel aan het streven van het kabinet om de autonomie van scholen te vergroten en het aantal regels te verminderen. De vraaggestuurde financiering van schoolbegeleiding verbetert de instrumenten om kwaliteitsbeleid te voeren, die aan de schoolbesturen ter beschikking staan. Kwaliteitsbeleid wordt gerealiseerd door het systematisch verzamelen van gegevens op basis waarvan de school haar verbeteringsdoelen vaststelt. Schoolbegeleiding is een instrument voor het realiseren van deze verbeteringsdoelen; het kan binnen het kwaliteitsbeleid doelgericht worden ingezet [...]. Schoolbegeleiding dient op de eerste plaats verbetering van de kwaliteit van het onderwijs op de school.”³⁵

We kunnen uit bovenstaande concluderen dat de overheid, de volgende doelen nastreeft:

1. verminderen van de bureaucratie

“Zoals in het voorgaande is gesteld, voldoet dit voorstel aan het streven van het kabinet om de autonomie van scholen te vergroten en het aantal regels te verminderen. Omdat als gevolg van de vraagsturing, de aansturing van de schoolbegeleidingsdienst zal veranderen, wordt verwacht dat de bureaucratie daaromheen zal verminderen.”³⁶;

2. marktwerking stimuleren

“Vraagfinanciering zoals voorgesteld, veronderstelt concurrentie tussen de verschillende aanbieders en vrije keuze voor de scholen die begeleiding willen inkopen. Daarbij gaat het niet alleen om bestaande aanbieders, maar ook om nieuwe aanbieders.”³⁷;

“Door de vraagfinanciering wordt directer aangesloten op de behoefte en de hulpvraag van de school. Dit komt de kwaliteit van de begeleiding ten goede.”³⁸;

³⁴ Bron: Staatsblad 297 van 4 juli 2006

³⁵ Bron: wetsvoorstel SBD Memorie van toelichting nr.3 op 29875 (www.vng.nl)

³⁶ Bron: advies Raad van State betreffende No. W05.04.0278/III

³⁷ Bron: advies Raad van State betreffende No. W05.04.0278/III

³⁸ Bron: wetsvoorstel SBD Memorie van toelichting nr.3.op 29875 (www.vng.nl)

3. ruimte voor het beleidsvormend vermogen van scholen te scheppen, 'de autonome school'

*"Het voorstel beoogt schoolbesturen meer keuzevrijheid te geven ten aanzien van de besteding van de middelen, en meer in het bijzonder hen de keuze te laten of deze middelen worden besteed aan schoolbegeleiding en zo ja, aan welke activiteiten en waar deze worden besteed."*³⁹;

4. de aansturing verduidelijken

*"Samenhangend met de wijziging van de bekostiging zijn gemeenten niet langer verplicht om een schoolbegeleidingsdienst in stand te houden en zijn schoolbegeleidingsdiensten niet langer verplicht om over alle vereiste deskundigheid te beschikken."*⁴⁰;

5. een basis leggen voor de structurele bekostiging van het onderwijs aan zieke leerlingen

*"De bekostiging van de ondersteuning van het onderwijs aan zieke leerlingen die thuis dan wel in een ziekenhuis, niet zijnde een academisch ziekenhuis, verblijven, wordt structureel toegekend aan een beperkt aantal schoolbegeleidingsdiensten."*⁴¹

Met deze doelen verandert de aansturing van de overheid van directe overheidssturing naar indirecte overheidssturing. De overheid staat meer op afstand. *"Het besturen van een onderwijsinstelling vooraf wordt in dat geval vervangen door besturen achteraf"* (Dodde, Leune e.a.1995:193). Hierdoor krijgt het uitvoeringsniveau van de school een grotere verantwoordelijkheid toebedeeld.

Leune (1994) attendeert ons op een aantal risico's van een te grote autonomietoekenning aan scholen.

Deze risico's zijn (Leune, 1994):

- ☞ *"een verminderde samenhang in het onderwijsbestel;*
- ☞ *een oneigenlijk gebruik van bevoegdheden en middelen;*
- ☞ *een verlaging van de kwaliteitsstandaarden;*
- ☞ *een vergroting van de sociale selectiviteit van het onderwijs;*
- ☞ *een rem op onderwijsvernieuwing."*

Het optreden van de risico's is volgens hem echter wel afhankelijk van de soort autonomie, de mate van autonomie, de sanctionering bij negatieve effecten en het optreden van neutraliserende krachten, waarmee hij bij het laatste de corrigerende invloed van ouders en concurrerende scholen bedoelt.

Leune (1994) zegt dat het onderwijsveld zelf basisvoorziening is voor de opgroeiende generaties in onze samenleving. Hij vraagt zich dan ook af of de overheid wel mag uitgaan van de principes van de 'vrije markt'. Lopen we niet het risico dat, als de overheid zover terugtreedt, het onderwijs zijn taak van passende voorbereiding van burgers op een goede plek in de samenleving niet goed meer kan uitvoeren? De overheid schiet tekort als ze alleen achteraf, vaak na jaren, constateert 'dat het fout ging'. In dat geval is het sluiten van scholen – als dat al

³⁹ Bron: advies Raad van State betreffende No. W05.04.0278/III

⁴⁰ Zie artikel I, onder H, wijziging van artikel 180 van de Wet op het primair onderwijs, artikel II, onder G, wijziging van artikel 166 van de Wet op de expertisecentra, artikel III, onder B, wijziging van artikel 18 van de Wet op het voortgezet onderwijs, en artikel IV, wijziging van artikel 7.1.4 van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

⁴¹ Zie artikel I, onder H, wijziging van artikel 180 van de Wet op het primair onderwijs, artikel II, onder G, wijziging van artikel 166 van de Wet op de expertisecentra, artikel III, onder B, wijziging van artikel 18 van de Wet op het voortgezet onderwijs, en artikel IV, wijziging van artikel 7.1.4 van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

kan – niet genoeg. Er is immers dan al een hele generatie leerlingen (en ouders) de dupe geworden. Hij pleit eigenlijk voor een zeer zorgvuldig overheidsbeleid voor de scholen en voor hun dienstverlening.

4.4 Samenvatting

De geselecteerde documenten over de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding zijn nu beschreven op basis van veranderingen tussen het verleden en de huidige stand van zaken. In onderstaand tabel worden de bevindingen nog eens in het kort gepresenteerd.

tabel 4.4: bevindingen met betrekking tot de wet vraagfinanciering schoolbegeleiding

School-begeleiding	Verleden	Heden
Functies	-een veldfunctie; -een innovatiefunctie; -een ontwikkelingsfunctie.	-Een veldfunctie, die naar de inhoud zeer breed kan worden ingevuld, zelfs nog breder dan voorheen (zie art. 1 van de sectorwetten) ; -Instrument voor het realiseren van verbeterdoelen van scholen.
Activiteiten	-Eerst gericht op de professionalisering van de onderwijsgevenden. -Daarna ook gericht op schoolteams en het optimaliseren van de schoolloopbaan van de leerlingen. -Aanbodgefinancierd.	-Activiteiten gericht op hulpvraag van scholen; -Vraaggefinancierd.
Bekostiging	-Eerst lokale overheden, -Een bedrag per leerling voor 50 % Rijkssubsidie en 50% aanvulling door lokale overheden. -Gelden zijn geormerkt	-Door het Rijk; -Door gemeenten op basis van eigen gemeentelijk beleid (zie lokaal onderwijsbeleid); -Een bedrag per leerling direct naar de schoolbesturen; -Rijks gelden zijn niet geormerkt.
Verantwoordelijkheden	-Centrale regelgeving tot jaren '70. Het Rijk is verantwoordelijk; -daarna in de jaren '80 naar de lokale overheden(territoriale decentralisatie); -Lokale overheid krijgt een sturende rol en bepaalt lokaal onderwijsbeleid.	-De schoolbesturen zijn verantwoordelijk (functionele decentralisatie en deregulering); -De scholen bepalen zelf waaraan de gelden voor schoolbegeleiding worden besteed (deregulering).
Doelen van de overheid	-Bijdrage leveren aan kwaliteitsverbetering door: gerichte subsidieverlening op pedagogisch-, vakinhoudelijk-, psychologisch-, didactisch- en schoolorganisatorisch- vlak.	-Stimuleren van eigen verantwoordelijkheid van scholen voor de onderwijskwaliteit; -Bijdragen aan kwaliteitsverbetering door: verminderen bureaucratie; marktwerking stimuleren; autonomie van scholen te vergroten.

Uit de tabel komt naar voren dat de schoolbegeleiding in het verleden meer functies heeft vervuld, waaronder de belangrijke taak als uitvoerder van vernieuwingsplannen. De overheid ziet de schoolbegeleiding nu meer als instrument voor kwaliteitsverbetering van het onderwijsveld zelf. De inhoud van de taken van de schoolbegeleiding blijven breed, maar door de vraagfinanciering kan het onderwijs zelf beter dan voorheen bepalen wat ze van die soorten diensten wil afnemen. Hierdoor heeft de onderwijsdienstverlening eerder een veldfunctie gekregen.

De activiteiten van de schoolbegeleiding waren in het verleden gericht op versterking van het vermogen van scholen tot oplossing van problemen. Zij waren zowel gericht op de onderwijsgevenden, de leerlingen als de organisatie en konden – afhankelijk van de regio – aanbodgestuurd worden uitgewerkt. Door de vraagfinanciering kan dat laatste nu niet meer. De inhoud van de taken en het doel van de onderwijsbegeleiding blijven hetzelfde, maar de activiteiten worden voortaan bepaald door de hulpvraag van scholen. Ze zijn daarmee vraaggericht en worden door de school zelf bepaald. De hamvraag blijft dan of:

- a. het onderwijs zelf in staat wordt gesteld om voldoende hulp te kunnen inkopen;
- b. het onderwijs op tijd voldoende signalen van de samenleving kan vertalen in vragen voor ontwikkelwerk. Immers, ontwikkelwerk vraagt vaak langdurig en intensief – en dus kostbaar – samenspel tussen scholen en ontwikkelaars om de scholen passende producten te geven (lesmateriaal enz.) voor hun werk. Dat betekent dat het onderwijs ook fors moet kunnen investeren in iets dat pas in de toekomst rendement oplevert.

De Rijksbekostiging van de schoolbegeleiding ging onder de WRS via de gemeenten en was geormerkt. Nu gaat de bekostiging rechtstreeks van het Rijk naar de scholen via lumpsum. Gemeenten zijn vrij om op basis van eigen beleid een aandeel in de rechtstreekse bekostiging van schoolbegeleiding te nemen, of om scholen geld te geven voor de inkoop van diensten⁴².

De doelen van de overheid waren in het verleden gericht op kwaliteitsverbetering door middel van gerichte aansturing. Met de nieuwe Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding streeft de overheid kwaliteitsverbetering na door middel van autonomievergroting voor scholen in het primair onderwijs, invoering van marktwerking en vermindering van de bureaucratie. De aansturing is daarbij veranderd van de gemeenten naar de scholen zelf. De overheid komt daarbij meer op afstand te staan. Dit alles kan gepaard gaan met bepaalde risico's zoals beschreven in paragraaf 4.3.3.

De overheid streeft bij dit alles, als onderliggend doel, de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs na. Zoals eerder werd beschreven in paragraaf 2.4.2 bedoelt de overheid hiermee dat de doelstellingen van het onderwijs efficiënter en effectiever worden bereikt.

⁴² In de Memorie van Toelichting SBD (TK 28975 nummer 3) staat :*"De gemeente kan beschikken over het instrument van de gemeentelijke verordening om sturend op te treden bij het aanbod van deze schoolbegeleiding die uit gemeentelijke middelen wordt betaald"*.

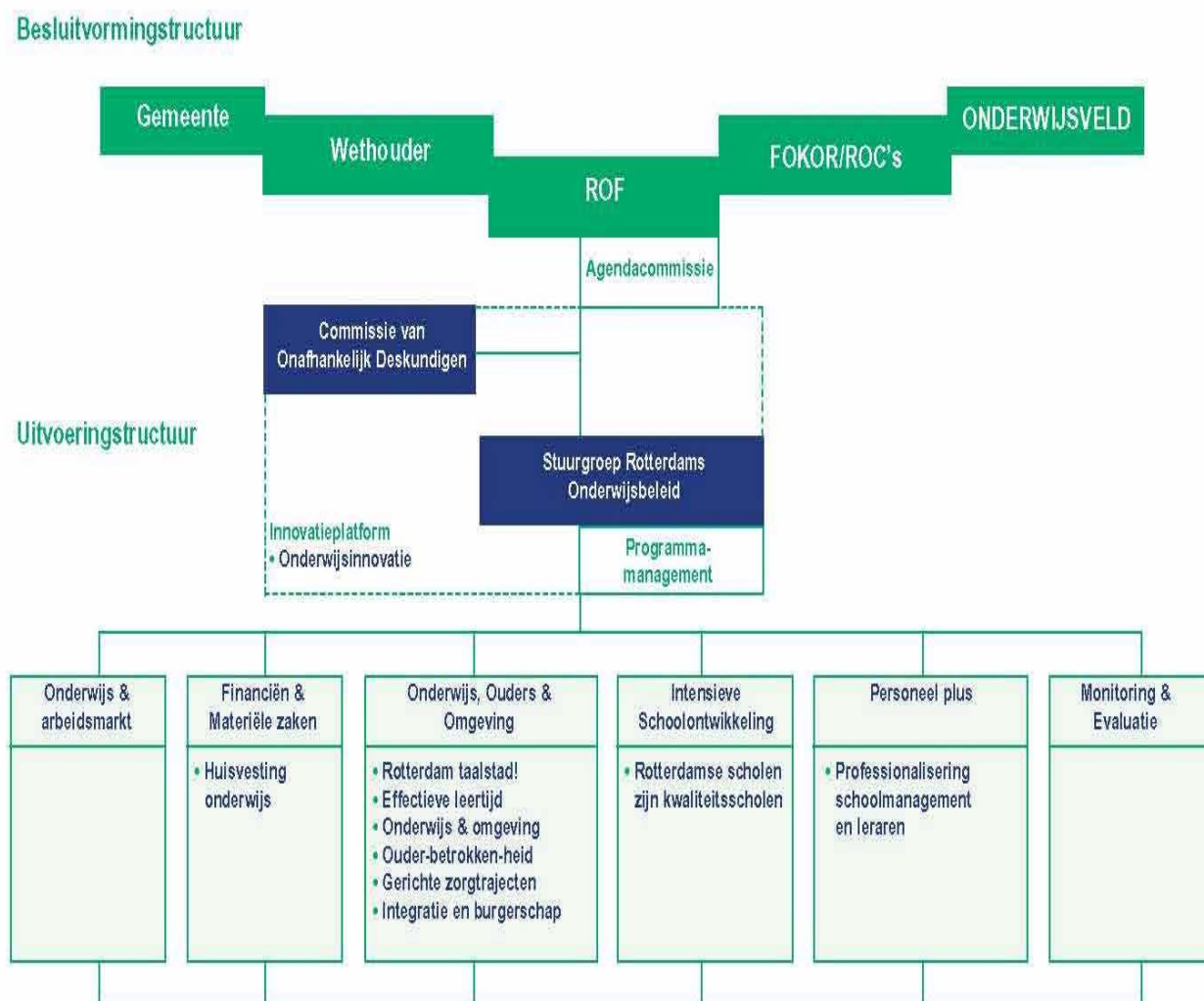
5 De betrokken actoren

5.1 Inleiding

In Rotterdam komen verschillende actoren samen om te overleggen over vraagstukken met betrekking tot het onderwijs. Het overleg is geformaliseerd in het Rotterdams Onderwijs Forum (ROF). In het ROF worden afspraken gemaakt en zijn de hoofdlijnen van het Rotterdams Onderwijsbeleid (ROB) vastgesteld en beschreven in gezamenlijke actiepunten. Deze actiepunten zijn verder uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma Rotterdams Onderwijsbeleid 2005-2010.

Het overleg heeft de volgende structuur:

Figuur 5.1 overleg, besluitvorming- en uitvoeringsstructuur ROF



bron:Rotterdams Onderwijsbeleid Uitvoeringsprogramma (2005-2010:6)

In dit hoofdstuk staan de actoren centraal die in het kader van de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding een rol spelen in het onderwijsnetwerk in Rotterdam. Er zal in dit hoofdstuk worden beschreven wie de actoren zijn en wat de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van de actoren zijn met betrekking tot de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding.

In de volgende paragrafen zullen de relevante actoren voor dit onderzoek worden beschreven.

De relevante actoren zijn:

- ☞ De Gemeente Rotterdam;
- ☞ Het onderwijsveld;
- ☞ Federatie voor Onderwijskoepels en Openbaar Onderwijs Rotterdam(FOKOR);
- ☞ De CED-groep.

5.2 De gemeente Rotterdam

In het ROF zijn verschillende vertegenwoordigers van de gemeente betrokken bij het overleg in het netwerk. De belangrijkste vertegenwoordigers van de gemeente in het kader van dit onderzoek zijn: de wethouder Jeugd, Gezin en Onderwijs en de dienst Jeugd Onderwijs en Samenleving. Zowel de wethouder als een vertegenwoordiger van de dienst Jeugd Onderwijs en Samenleving afdeling Funderend onderwijs zijn daarom geïnterviewd voor dit onderzoek. Hieronder volgt een beschrijving van de wettelijke verantwoordelijkheden van de gemeente en haar vertegenwoordigers m.b.t. de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding.

5.2.1 De wethouder Jeugd, Gezin en Onderwijs

De wethouder Jeugd, Gezin en Onderwijs, behoort tot het College van burgemeester en wethouders (B en W) en is door de gemeenteraad benoemd (Gemeentewet, Art 35). De wethouder is medeverantwoordelijk voor het vaststellen en voorbereiden van plannen voor een periode van 4 jaar o.a. ter uitvoering van Rijksbeleid (Gemeentewet, Art 110, lid 2 en 4).

Zoals we kunnen zien in figuur 5.1 is de wethouder een belangrijke partner in het overleg. Uit beleidsdocumenten⁴³ van de gemeente Rotterdam, blijkt dat de wethouder Jeugd, Gezin en Onderwijs zich de komende jaren wil richten op vier kernprioriteiten. Dit zijn:

1. *“Kindvriendelijke wijken & een uitdagende stad voor jongeren”*

In de beleidsdocumenten hieromtrent wordt genoemd dat het doel is: Rotterdam een kindvriendelijker stad te maken waar ouders graag met hun kinderen willen wonen. Er wordt daarbij gesproken over de voorwaarde dat de wijken veilig zijn en dat de omgeving prettig is om op te groeien. Het streven daarbij is dat Rotterdam in 2009 'Europese Jongerenhoofdstad 2009' wordt;

2. *“Scholen van uitstekende kwaliteit”*

Dit punt komt ook naar voren in het Rotterdams Onderwijsbeleid Uitvoeringsprogramma (2005-2010). Er wordt daar gesproken over intensieve

⁴³ Deze documenten staan gepubliceerd op de website van de wethouder en van de gemeente Rotterdam: <http://www.rotterdamonderwijsbeleid.nl> en www.rotterdam.nl

schoolontwikkeling. Rotterdamse scholen moeten voldoen aan hoge kwaliteitseisen en de leerlingen een omgeving bieden waarin zij zich optimaal kunnen ontwikkelen. Dit betekent o.a. dat onderwijsachterstanden teruggebracht dienen te worden en dat talenten worden gestimuleerd;

3. “Effectieve zorg en ondersteuning”

Ook dit punt wordt in het uitvoeringsprogramma genoemd. Risico's en problemen bij kinderen en jongeren moeten op tijd worden gesignaleerd. De wethouder pleit hierbij voor een goede samenwerking met de betrokken organisaties;

4. “Op school of aan het werk”

De wethouder wil een toename van de effectieve leertijd door o.a. het bestrijden van voortijdig schoolverlaten en het ondersteunen van de schoolloopbaan.

5.2.2 Dienst Jeugd Onderwijs en Samenleving

De gemeentelijke dienst die in Rotterdam het stedelijke onderwijsbeleid coördineert is de dienst: Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS). Naast het onderwijsbeleid coördineert de dienst ook het jeugdbeleid, het integratiebeleid en de sociale kwaliteit.

Binnen JOS is het onderwijsbeleid verdeeld over vier afdelingen:

- Funderend onderwijs, deze afdeling maakt beleid voor basis- en voortgezet-onderwijs en voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Ze werkt nauw samen met partners zoals schoolbesturen en onderwijsondersteunende instellingen;
- Leerling-zaken, deze afdeling houdt zich bezig met het handhaven van de leerplichtwet en het organiseren van voorzieningen voor leerlingen;
- Onderwijshuisvesting, deze afdeling is verantwoordelijk voor de nieuwbouw, uitbreiding en aanpassingen van schoolgebouwen;
- Scholing & Integratie, deze afdeling werkt aan het verhogen van het opleidingsniveau van leerlingen door bijvoorbeeld de doorstroming in het beroepsonderwijs te bevorderen. Zij houden zich ook bezig met inburgering en het stimuleren van de kenniseconomie.

JOS is partner in het overleg, dat betekent dat diverse ambtenaren een verantwoording hebben binnen het onderwijsnetwerk. Zij zijn vertegenwoordigd in de verschillende commissies.

5.2.3 Wettelijke verantwoordelijkheden

Door de nieuwe Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding heeft de gemeente Rotterdam geen wettelijke taken of bevoegdheden meer. In de wet staat hierover het volgende:

“Samenhangend met de wijziging van de bekostiging zijn gemeenten niet langer verplicht om een schoolbegeleidingsdienst in stand te houden en zijn schoolbegeleidingsdiensten niet langer verplicht om over alle vereiste deskundigheid te beschikken.”⁴⁴

⁴⁴ Zie artikel I, onder H, wijziging van artikel 180 van de Wet op het primair onderwijs, artikel II, onder G, wijziging van artikel 166 van de Wet op de expertisecentra, artikel III, onder B, wijziging van artikel 18 van de Wet op het voortgezet onderwijs, en artikel IV, wijziging van artikel 7.1.4 van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

Hieruit blijkt dat de gemeente Rotterdam met de nieuwe Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding veel minder bevoegdheden en taken heeft dan voorheen. De gemeente Rotterdam blijft in het kader van het lokale onderwijsbeleid nog wel verantwoordelijk voor het functioneren van de infrastructuur. Met betrekking tot het onderwijsachterstandenbeleid zijn ze bijvoorbeeld nog steeds verantwoordelijk voor de bekostiging van de voor- en vroegschoolse educatie en de schakelklassen. (Schakelklassen zijn tijdelijke voorzieningen voor basisschoolleerlingen met extra grote (taal)achterstanden). Hoewel er geen wettelijke verplichting meer is voor de gemeente tot het voeren van de regie over het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO)⁴⁵, blijft de basis van het overleg in het ROF, toch een op overeenstemming gericht overleg tussen de vertegenwoordigers van het onderwijsveld en de wethouder van onderwijs. Dit staat met name vermeld in het Rotterdams Onderwijsbeleid Uitvoeringsprogramma (2005-2010).

5.3 Het onderwijsveld

Het onderwijsveld wordt in het overleg vertegenwoordigd door de verschillende vertegenwoordigers van grote en kleine schoolbesturen in Rotterdam. Die vertegenwoordigers nemen plaats in de stuurgroep of de diverse programma commissies in het ROF.

De actoren die in dit onderzoek geïnterviewd zijn om de percepties van het onderwijsveld over de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding in kaart te brengen, zijn voor de grote besturen en scholen:

- ☞ Bestuur Openbaar Onderwijs (BOOR);
- ☞ De Rotterdamse Vereniging voor Katholiek Onderwijs (RVKO);
- ☞ Stichting voor Protestants Christelijk Basis- & Orthopedagogisch Onderwijs te Rotterdam-Zuid (PCBO).

Voor de kleine besturen en scholen:

- ☞ Stichting Protestants Christelijk Onderwijs Hillegersberg-Schiebroek (PCOHS).

Hieronder volgt een beschrijving van deze actoren:

5.3.1 Bestuur Openbaar Onderwijs (BOOR)

Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam is het grootste bestuur voor openbaar onderwijs (primair, voortgezet en speciaal onderwijs) van Nederland. Het bestuur heeft in haar logo staan: "Kwaliteit in een wereldstad". Een van de doelen die BOOR nastreeft is kwaliteitsverbetering. In hun missie komt naar voren dat ze voor iedereen toegankelijk onderwijs nastreven en innovatief kwaliteitsonderwijs willen bieden door:

- ☞ *“een belangrijke gesprekspartner te zijn in het landelijke en Rotterdamse onderwijsveld;*
- ☞ *adequaat te reageren op maatschappelijke ontwikkelingen;*
- ☞ *een goede afstemming tussen primair onderwijs en voortgezet onderwijs te garanderen;*
- ☞ *individuele scholen optimaal te ondersteunen;*

⁴⁵ OOGO is een op overeenstemming gericht overleg dat in de tweede helft van de jaren '90 wettelijk verplicht was voor een aantal beleidsterreinen in het lokaal onderwijsbeleid. Het overleg was tussen de gemeente, schoolbesturen en andere partners die betrokken zijn bij bepaalde beleidsterreinen. De gemeente voerde met name de regie.

- ☞ *een aantrekkelijke werkgever te zijn door personeel mobiliteit en doorgroeimogelijkheden te bieden.*⁴⁶

5.3.2 De Rotterdamse Vereniging voor Katholiek Onderwijs (RVKO)

De RVKO bestaat ruim 130 jaar. Zij bestuurt en beheert 55 scholen voor primair onderwijs in Rotterdam en omgeving. Volgens de statuten is het doel van de Vereniging: het Katholiek onderwijs te Rotterdam en omliggende gemeenten in stand te houden, te bevorderen en uit te breiden.

De vereniging tracht dit doel onder meer te bereiken door alle wettige middelen, die dit doel kunnen bevorderen, waaronder:

- aandacht besteden aan de godsdienstige vorming van de leerlingen overeenkomstig hetgeen daarover in het Algemeen Reglement voor het Katholiek Onderwijs 2 is bepaald;
- het aangeven in het schoolplan/schoolgids op welke wijze vorm en inhoud wordt gegeven aan de katholieke identiteit van de scholen, die door haar worden bestuurd.

Er is gemeenschappelijke missie. Die als volgt wordt geformuleerd:

*“De Rotterdamse Vereniging voor Katholiek onderwijs biedt ouders en leerlingen hoogwaardig, eigentijds primair onderwijs, gebaseerd op een zich steeds vernieuwende evangelische traditie en op persoonlijke betrokkenheid van een ieder.”*⁴⁷

Aan deze missie wordt gewerkt vanuit het evangelie op een eigentijdse manier. Men is gericht op goed en modern onderwijs. In beleidsdocumenten wordt vermeld, dat de RVKO toonaangevend is bij ontwikkelingen en innovaties. Belangrijk vinden ze, dat iedere school hier op eigen wijze invulling aangeeft. De RVKO is gericht op persoonlijke betrokkenheid en hecht daarom veel waarde aan het werk van de leerkracht. Het onderwijskundig, pedagogisch en organisatorisch handelen van de leerkracht staat daarbij centraal. Door het uitwisselen van kennis op vele niveaus wil men een beroep doen op de onderlinge solidariteit om: *“door de kracht van het collectief, met dezelfde middelen meer te bereiken.”*⁴⁸

5.3.3 Stichting voor Protestants Christelijk Basis- & Orthopedagogisch Onderwijs te Rotterdam-Zuid (PCBO)

PCBO is een actief professioneel schoolbestuur dat op een creatieve manier op samenwerking gericht onderwijsbeleid ontwikkelt. Als kernpunten van hun beleid worden o.a. genoemd⁴⁹:

- ☞ het bevorderen van professionele omgang met de verschillen tussen de leerlingen;
- ☞ dat de Bijbel als Gods woord de grondslag vormt van hun handelen;
- ☞ dat de scholen zich richten op het verhogen van de onderwijskansen van de kinderen uit achterstandsituaties;
- ☞ de zorg voor personeel en continue aandacht voor professionele ontwikkeling;
- ☞ integratie van informatie en communicatietechnologie in het onderwijsleerproces op scholen.

⁴⁶ Bron: <http://www.openbaaronderwijsrotterdam.nl>

⁴⁷ Bron: <http://www.rvko.nl>

⁴⁸ Bron: <http://www.rvko.nl>

⁴⁹ Bron: <http://www.pcbo-rotterdam.nl>

5.3.4 Stichting Protestants Christelijk Onderwijs Hillegersberg-Schiebroek (PCOHS)

PCHOS is per 1 januari 1996 ontstaan uit een samenwerkingsverband tussen vier protestants-christelijke scholen in de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek. Deze scholen hebben sindsdien gezamenlijk één schoolbestuur. De besturen van de vier scholen die tot 1 januari 1996 bevoegd zijn blijven bestaan als steunverenigingen en -stichting. Zij zijn op de achtergrond bij de scholen betrokken. In het kader van dit samenwerkingsverband is een managementteam gevormd bestaande uit de vier directeuren van de scholen. Het managementteam voert regelmatig overleg met het schoolbestuur over het schoolbeleid en de dagelijkse gang van zaken.

Een kenmerk van SPCOHS-scholen is de grote betrokkenheid van ouders en personeel. Er wordt met plezier gewerkt aan de toekomst van een nieuwe generatie Rotterdammers.

5.3.5 Wettelijke verantwoordelijkheden

Met de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding zijn de scholen en schoolbesturen nu zelf verantwoordelijk voor het inschakelen van schoolbegeleiding bij veranderingen of vernieuwingen. Scholen kunnen zelf bepalen waaraan zij de begeleidingsgelden besteden. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor de keuzes die zij maken om de kwaliteit op peil te houden. Dit betekent tegelijkertijd dat zij hiervoor nu zelf verantwoordelijkheid dragen en zich moeten verantwoorden naar de inspectie en de omgeving van de scholen (ouders).

5.4 Federatie voor Onderwijskoepels en Openbaar Onderwijs Rotterdam (FOKOR)⁵⁰

De Federatie voor Onderwijskoepels en Openbaar Onderwijs Rotterdam (FOKOR) is in 1995 opgericht. In FOKOR werken de Rotterdamse schoolbesturen van primair en voortgezet onderwijs samen met de afdeling Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS) van de gemeente Rotterdam.

De Rotterdamse schoolbesturen besloten indertijd gezamenlijk tot de oprichting van FOKOR omdat onderlinge samenwerking de positie van de schoolbesturen zou versterken. Voorheen kwam ieder schoolbestuur bij de gemeente op voor zijn eigen belangen en had de wethouder van onderwijs een dubbelrol te vervullen. Deze betrof die van hoeder van het belang van het onderwijs in de gemeente en als verantwoordelijke voor het openbaar onderwijs.

In FOKOR zijn nu veel van de Rotterdamse schoolbesturen vertegenwoordigd via de onderwijskoepels: de Raad van Schoolbesturen, de Rotterdamse Algemeen Bijzondere Schoolbesturen (RABS), de Stichting Besturenraad Katholiek Onderwijs Rotterdam en omstreken (BKOR) en het Openbaar Onderwijs. Enkele schoolbesturen zijn rechtstreeks lid. De schoolbesturen bestaan uit landelijk erkende richtingen, zoals Gereformeerde, Interconfessionele, Reformatorische, Islamitische en Hindoestaanse besturen.

FOKOR is sinds 1 augustus 2002 een vereniging.

FOKOR stelt zich ten doel:

⁵⁰ De meeste informatie voor deze subparagraaf komt van de website van FOKOR www.fokor.nl.

- ☞ *“de collectieve belangenbehartiging in de meest brede zin van het woord van het primair en het daarop direct aansluitend voortgezet onderwijs”;*
- ☞ *het stimuleren van samenwerking tussen de leden en tussen de bij deze leden aangesloten schoolbesturen en de daaronder ressorterende scholen. Dit doel kan worden bereikt door het stimuleren, coördineren en ontwikkelen van gemeenschappelijk beleid op onderwijsinhoudelijk, financieel/materieel en personeelsgebied.”⁵¹*

Zoals blijkt uit figuur 5.1 is FOKOR een belangrijke partner in het overleg.

5.4.1 Wettelijke verantwoordelijkheden

FOKOR heeft geen rechtstreekse wettelijke verantwoordelijkheden met betrekking tot de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding. Zij zijn wel spreekbuis voor hun achterban en zij proberen gezamenlijke besluiten in het overleg aan te sturen.

5.5 De CED-groep

De CED-groep is een organisatie die educatieve diensten levert. De CED-groep is ontstaan na een fusie tussen een aantal onderwijsbegeleidingsdiensten in 2002.

De CED-Groep is geen commercieel bedrijf maar een stichting die opereert als een not-for-profit organisatie in de vrije markt voor educatieve dienstverlening. De opbrengsten komen, volgens de beleidsdocumenten, ten goede aan de innovatie en kwaliteitsverbetering van de dienstverlening.

De CED-groep biedt verschillende vormen van educatieve diensten aan zoals:

- educatieve voorlichting;
- systeembegeleiding;
- (consultatieve)leerlingbegeleiding;
- ontwikkeling van educatieve materialen;
- toegepast onderwijskundig onderzoek;
- activiteiten in het kader van jeugdbeleid.

De organisatie ondersteunt eigenlijk het hele onderwijsveld, van de voor- en vroegschoolse educatie tot en met het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Zij werken meestal in opdracht van schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en gemeenten.

De missie van de CED-groep wordt getypeerd met de woorden: *“Kwalitatief, innovatief, deskundig en maatschappelijk betrokken.”⁵²* Als doelstelling noemen ze het kwalitatief ondersteunen en verbeteren van onderwijs en educatie in hun documentatie. Voor de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding was de CED-groep in haar hoedanigheid als schoolbegeleidingsdienst betrokken bij het overleg in Rotterdam. Tegenwoordig wordt zij meer gezien als een van de educatieve diensverleners.

5.5.1 Wettelijke verantwoordelijkheden

De CED-groep was voorheen in haar hoedanigheid als schoolbegeleidingsdienst partner in het overleg met een adviesbevoegdheid. Met de nieuwe wet is dit officieel veranderd. Zij geven nog wel advies waar hen dat gevraagd wordt. Ze zijn niet echt een volwaardig partner meer in het overleg omdat zij nu een marktpartij zijn voor levering van educatieve diensten. Zij zijn hierdoor meer een toehoorder in het overleg geworden.

⁵¹ Bron: <http://www.fokor.nl>

⁵² CED brochure

Door de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding bestaat er geen wettelijke verplichting meer voor gemeente tot de bekostiging van schoolbegeleidingsdiensten. Dit geldt dus ook voor de gemeente Rotterdam en de schoolbegeleidingsdienst, de CED-groep. Door de wet zijn we immers van aanbod naar vraagfinanciering gegaan. De CED-groep is hierdoor marktpartij geworden en werkt niet meer gestructureerd in opdracht van het Rijk. In haar hoedanigheid als schoolbegeleidingsdienst blijft zij echter wel verantwoordelijk voor de ondersteuning van het onderwijs aan zieke leerlingen, zoals wordt vermeld in de wet:

“De bekostiging van de ondersteuning van het onderwijs aan zieke leerlingen die thuis dan wel in een ziekenhuis, niet zijnde een academisch ziekenhuis, verblijven, wordt structureel toegekend aan een beperkt aantal schoolbegeleidingsdiensten.”⁵³

De CED-groep is een van de schoolbegeleidingsdiensten die is aangesteld door de overheid om deze taak in de regio te vervullen.

5.6 Samenvatting

De gemeente, FOKOR en het onderwijsveld overleggen met elkaar in het Rotterdams Onderwijs Forum (ROF). Daar wordt het lokale onderwijsbeleid vastgesteld en worden er besluiten genomen. Het overleg in Rotterdam met betrekking tot het onderwijs is, hoewel daartoe geen wettelijke verplichting meer is, nog steeds een op overeenstemming gericht overleg. Het onderwijsveld heeft om zich sterk te maken in het overleg met de gemeente in het verleden de koepelorganisatie FOKOR opgericht. Nog steeds vertegenwoordigt FOKOR het onderwijsveld in het overleg. De CED-groep is door de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding geen vaste partner meer in het overleg en wordt nu meer gezien als een van de vele dienstverleners in schoolbegeleiding. Schoolbesturen en scholen hebben meer verantwoordelijkheid gekregen en bepalen nu zelf wie zij inhuren voor schoolbegeleiding. De gemeente heeft minder taken gekregen, maar is nog wel verantwoordelijk voor de lokale infrastructuur.

⁵³ Zie artikel I, onder H, wijziging van artikel 180 van de Wet op het primair onderwijs, artikel II, onder G, wijziging van artikel 166 van de Wet op de expertisecentra, artikel III, onder B, wijziging van artikel 18 van de Wet op het voortgezet onderwijs, en artikel IV, wijziging van artikel 7.1.4 van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

6. De verschillende percepties op de wet vraagfinanciering schoolbegeleiding

6.1 Inleiding

Zoals al beschreven in paragraaf 2.1 hebben we allemaal een eigen perceptie van de werkelijkheid. Problemen zijn sociale constructen en uit de theorie hebben we kunnen leren dat problemen vaak complexer zijn dan we in de eerste instantie denken. We kunnen er daarom vanuit gaan dat de actoren in het overleg in Rotterdam ook hun eigen ideeën hebben over de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding.

Om een beter inzicht te krijgen over de percepties van de partners in het overleg over de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding, is het nodig de verschillende percepties in kaart te brengen. Dit gebeurt aan de hand van de volgende vijf thema's:

- ☞ Welke vorm van financiering heeft de voorkeur?;
- ☞ Welke taken en verantwoordelijkheden heeft u gekregen door de wet?;
- ☞ Welke kansen of de bedreigingen ziet u met betrekking tot de inzet van de schoolbegeleidingsgelden?
- ☞ Wat zijn de effecten van de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding op de kwaliteit van het onderwijs?;
- ☞ Welke instrumenten /acties zijn volgens u nodig om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren?

In onderstaande paragrafen 6.2 t/m 6.5 worden de percepties van de actoren volgens de vijf thema's in kaart gebracht. In paragraaf 6.6 worden alle percepties samengevat in een tabel. In hoofdstuk 7 zal nader ingegaan worden op de gevolgen die de percepties hebben op de samenwerking tussen de actoren.

6.2 De gemeente

6.2.1. Aanbod- of vraagfinanciering?

Uit de interviews met de wethouder Jeugd, Gezin en Onderwijs en vertegenwoordiger van de afdeling Funderend onderwijs van de gemeentelijke dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS) komt naar voren dat beiden hun voorkeur uitspreken voor vraagfinanciering voor schoolbegeleiding. Volgens hen past dit bij de autonomievergroting van scholen en schoolbesturen. In het verleden, bij het zogenaamde 'aanbodstelsel', kwam het volgens hen soms voor dat er producten werden aangeboden die niet aan de vraag van scholen voldeden maar toch afgenomen dienden te worden. Dit is nu met de nieuwe wet veranderd. De scholen kunnen zelf bepalen wat ze met het geld doen en daarmee meer in eigen behoefte voorzien.

6.2.2 Taken en verantwoordelijkheden

Met betrekking tot de taken van de gemeente ondervinden de geïnterviewden dat er alleen maar taken zijn verdwenen. De gemeente had voorheen een instandhoudingsplicht schoolbegeleiding en de CED-groep was min of meer een gemeentelijke dienst. Elk jaar ging er een vast bedrag naar de CED-groep. Dit is nu niet meer zo. Door de nieuwe wet is schoolbegeleiding geen kerntaak meer van de overheid. Er is nu marktwerking op het gebied van schoolbegeleiding. De CED-groep is verzelfstandigd en de gemeente kan bijvoorbeeld niet de ene schoolbegeleidingsdienst wel subsidiëren en de andere niet. Dus subsidiëren zij de CED-groep niet meer. Wel zeggen de geïnterviewden dat de gemeente verschillende diensten afneemt bij de CED-groep. De gemeente Rotterdam voelt zich verantwoordelijk voor de kwaliteit van de scholen. Mede daarom staat het

onderwerp 'Rotterdamse scholen zijn kwaliteitsscholen' in het Uitvoeringsprogramma Rotterdams Onderwijsbeleid (ROB).

6.2.3 Kansen of bedreigingen m.b.t. de inzet van schoolbegeleidingsgelden

Het niet oormerken van de schoolbegeleidingsgelden biedt de scholen kansen om meer te investeren in de kwaliteit, vinden de geïnterviewden van de gemeente. Iedere school kan die kansen nu zelf grijpen. De wethouder vindt daarom dat scholen een goede kwaliteit moeten kunnen waarborgen.

Naast de kansen, zien de geïnterviewden ook een bedreiging in het 'vrije gebruik' van de schoolbegeleidingsgelden. De gelden zouden bijvoorbeeld verkeerd kunnen worden aangewend of als een sluitpost in de bedrijfsvoering worden gebruikt. Dit zou ten koste kunnen gaan van de kwaliteit van een school. Hier ligt volgens hen dan ook een taak van de overheid om de kwaliteit goed te toetsen.

Een andere bedreiging zien ze in de achteruitgang van de ontwikkelingsfunctie van een schoolbegeleidingsdienst.

“Je hebt heel veel dingen waar geen markt voor is, maar die je wel wilt ontwikkelen om het onderwijs te verbeteren. Met name in een commerciële markt, heb je daar als marktpartij alleen geen middelen meer voor. Tenzij scholen innovatie zo belangrijk vinden dat ze daarin ook gaan investeren.”

In de praktijk ondervindt de gemeente echter dat scholen de afweging maken voor investeringen op korte termijn. Omdat innovatie meestal plaatsvindt op de langere termijn ervaart de gemeente dit als risico. Zij zien het daarom als hun taak om scholen te ondersteunen bij onderwijsinnovatie.

6.2.4 Effecten op de kwaliteit van het onderwijs

Als effect op de kwaliteit zien de geïnterviewden dat de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding een positief effect kan hebben op de kwaliteit, mits er bewust door scholen wordt geïnvesteerd in kwaliteitsontwikkeling. Meerdere aanbieders op de markt van schoolbegeleiding kan volgens hen ook voor kwaliteitsverhoging zorgen. De gemeente mag zich naar eigen zeggen te weinig met de kwaliteit van scholen bemoeien. Immers, de inspectie doet dit vanuit haar toezichtfunctie. De gemeente is nog wel verplicht te investeren in schoolgebouwen. Ook bij scholen die slecht functioneren en die na verloop van tijd worden gesloten door de inspectie.

6.2.5. Instrumenten en of acties van de overheid.

De gemeente vindt het achteraf toetsen op resultaat door de inspectie vaak te laat. De gemeente zou graag zien dat er eerder kan worden ingegrepen wanneer het mis gaat met de kwaliteit van een school. Met ingrijpen bedoelt de gemeente: de school samen met het bestuur te hulp schieten om de school uit het slop te trekken. Op dit moment zijn daar wel afspraken over met schoolbesturen en besteden zij hier ook geld aan maar de gemeente zou die taak meer geformaliseerd willen zien vanuit de overheid. De gemeente wil dus 'voorkomen' in plaats van 'genezen'. In een van de interviews wordt het als volgt geformuleerd:

“ Ja, als iedereen in het onderwijs het ziet, als je kijkt naar het aantal kinderen, leerlingen die weggaan, dat ouders hun kinderen van school weghalen e.d [...] of als je kijkt naar het functioneren van de directeur. Formeel wacht je tot de inspectie dat na een paar jaar vaststelt. Waarom zeg je dan niet gelijk: “We gaan deze school helpen”. We hebben daar een programma voor met schoolbesturen: ISO intensieve schoolontwikkeling, dat is eigenlijk een antwoord op het gat wat er zit

tussen wat je zelf ziet wat misgaat en het moment dat de Rijksinspectie daar wat aan gaat doen.”

De gemeente beseft wel dat het moeilijkste hierbij is te signaleren welke school voor deze hulp in aanmerking komt. Daarom is het volgens de geïnterviewden van belang met elkaar te blijven praten over wat er onder kwaliteit wordt verstaan en hoe dat werkt op een school. Je dus ook afvragen welke factoren (omgeving, interne of andere) een rol spelen bij een betreffende school. Hiervoor heb je volgens de geïnterviewden vooral openheid nodig van scholen en schoolbesturen.

6.3 Het onderwijsveld

6.3.1. aanbod- of vraagfinanciering?

Alle geïnterviewde schoolbesturen spreken hun voorkeur uit voor vraagfinanciering. Zij ervaren de verandering van aanbod- naar vraagfinanciering allemaal als een verbetering voor het onderwijs. Er komen echter wel wat verschillende argumenten naar voren. Zo wordt de versterking van de autonomie genoemd als ook de vrijheid van keuze van scholen en de kwaliteit van dienstverlening. Er wordt benadrukt dat het primaat bij de schoolleider en zijn specifieke schoolomgeving ligt. De schoolleider bepaalt de koers die gevaren wordt en welke schoolbegeleiding daarbij nodig is. Dit betekent volgens de geïnterviewden, dat er meer van schoolleiders wordt verwacht.

6.3.2 taken en verantwoordelijkheden

Met betrekking tot taken en verantwoordelijkheden worden, naast de wettelijke taken en verantwoordelijkheden die al eerder zijn genoemd in hoofdstuk 3, de volgende andere taken en verantwoordelijkheden genoemd:

“Budget in de gaten houden, financieel management invoeren, de inschakeling van een schoolbegeleidingsdienst. Je realiseren dat meer dingen je geld kosten, dat het gekoppeld wordt aan je totale begroting. Je moet het niet isoleren. Je moet het integraal oppakken.”

“[...] zeer bewust met het budget om gaan. Het moet passen binnen het integrale denken op schoolniveau, het stukje van lumpsum”. [Deze uitspraak heeft te maken met het niet meer oormerken van schoolbegeleidingsgelden. De schoolbegeleidingsgelden zijn verweven met andere gelden in de lumpsumfinanciering en zijn niet meer als zodanig apart te identificeren. Dit betekent dat je als schoolleider nu zelf moet berekenen hoeveel geld je kan gaan besteden voor schoolbegeleiding.]

“Je hebt geld ter beschikking voor innovatie, daar moet je over nadenken. Het moet passen in je beleid. Je moet het goed in de hand houden en het moet passen bij je vraag.”

Dus naast de wettelijke taken en verantwoording naar de overheid en de schoolomgeving, vinden schoolbesturen het belangrijk dat schoolleiders bewuster leren omgaan met het geld dat hen ter beschikking staat. Professionalisering van schoolbestuur en schoolleiders wordt hierbij dan ook benadrukt door twee schoolbesturen. Tevens komt naar voren dat niet alleen de besturen, maar ook de schoolleiders de administratieve lasten als steeds maar zwaarder ervaren. Het leidt er volgens hen toe dat veel tijd van de schoolleider verloren gaat aan ‘het verantwoorden’. Dit kan volgens de schoolbesturen ten koste gaan van de kerntaken van de schoolleider, waardoor de kwaliteit van de school in het geding kan komen.

6.3.3 kansen of bedreigingen m.b.t. de inzet van schoolbegeleidingsgelden

Bij de vraag of de schoolbesturen door de nieuwe wet kansen dan wel bedreigingen signaleren komt naar voren dat alle schoolbesturen de vrijheid van besteding en het niet oormerken als een kans zien. Als argument wordt genoemd dat je niet verplicht bent het geld te besteden aan overstijgend beleid maar kan inzetten voor de eigen behoefte. Je kunt ook meer eigen leerkrachten binnen de scholen gaan inzetten en hen stimuleren zich in te zetten voor de kwaliteit. Dit zou kunnen doordat je begeleidingsgelden inzet voor bijvoorbeeld de vervanging van leerkrachten als zij die taken uitoefenen. Omdat de schotten tussen het geld weg zijn kun je volgens hen ook meer geld gaan besteden aan schoolbegeleiding.

Als bedreiging wordt genoemd het besteden van het geld aan allerlei materiële randvoorwaarden, waardoor er geen geld meer over is voor innovatie. Er wordt ook aangehaald dat zowel scholing van personeel en begeleiding veel geld kosten. De bedreiging is dan dat scholen minder aan schooloverstijgende projecten, zoals Deltaplus⁵⁴ gaan deelnemen. Dit kan ten koste gaan van de innovatie van het onderwijs. Immers, doordat de gelden vrij besteedbaar zijn voor eigen behoefte, is er een risico dat er geen geld overblijft voor het gezamenlijk ontwikkelen van producten en ideeën.

6.3.4 effecten op de kwaliteit van het onderwijs

Volgens alle schoolbesturen zijn er, mede door de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding, effecten op de kwaliteit van het onderwijs. Die effecten kunnen zowel negatief als positief zijn. Zo kan er een negatief effect ontstaan als schoolbegeleiding gezien wordt als een financiële sluitpost. Dat zou een school niet ten goede komen en kan op den duur de kwaliteit van een school verminderen. Als positief effect wordt genoemd, dat men door juist de vrijheid te hebben om aan specifieke schooleigen zaken te werken, de school op een hoger plan kan worden gebracht. Leerlingen kunnen daar dan direct van profiteren en dit kan tot betere prestaties leiden, wat de kwaliteit juist ten goede kan komen.

6.3.5. instrumenten/acties van de overheid die nodig zijn om de kwaliteit te verbeteren.

Als maatregel die nodig is om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren wordt een budgettaire verhoging genoemd. Die verhoging zou niet voor materiële zaken gelden maar meer een impuls moeten zijn aan de personele kant. Zij zou ondermeer gebruikt moeten worden voor meer leerkrachten in de klas en scholing.

De schoolbesturen noemen zelf dat zij ook meer kunnen doen aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Het optimaal inzetten van kwaliteitsinstrumenten wordt bijvoorbeeld in dit kader genoemd en het borgen van de kwaliteit door goed toezicht te houden op de scholen.

⁵⁴ Deltaplus is een innovatief project om onderwijsachterstanden te verkleinen in het primair onderwijs.

6.4 Federatie voor Onderwijskoepels en Openbaar Onderwijs Rotterdam (FOKOR)

6.4.1. aanbod- of vraagfinanciering?

Net als de schoolbesturen, heeft FOKOR de voorkeur voor vraagfinanciering. Scholen moeten volgens hen vooral zelf hun beleid bepalen en zelf kunnen besluiten bij wie ze schoolbegeleiding inkopen.

6.4.2 taken en verantwoordelijkheden

De wettelijke taken vindt FOKOR een zaak van de schoolbesturen zelf. FOKOR treedt wel op voor de achterban en onderhandelt collectief waar nodig.

“Het geld ging in eerste instantie naar de Gemeente en vandaar werd het uitgezet naar het CED. Nu gaat het rechtstreeks naar de schoolbesturen. Niet naar FOKOR, maar naar schoolbesturen en die bepalen zelf hoe ze dat inzetten.”

6.4.3 kansen of bedreigingen m.b.t. de inzet van schoolbegeleidingsgelden

Ook zien zij met het niet oormerken een kans namelijk de gelden inzetten voor zaken waar je als school op dat moment mee bezig bent.

“De kans is, dat je het inzet voor hetgeen waar jezelf mee bezig bent. De kwaliteit, maatwerk is een kans.”

Ook zien zij het als een goede ontwikkeling dat de schoolbesturen veel meer taken en verantwoordelijkheden hebben gekregen. Zij zien echter wel dat grote besturen die taken vaak beter aan kunnen dan de kleine schoolbesturen. Binnen FOKOR wordt de samenwerking tussen schoolbesturen gestimuleerd door middel van proeftuinen en uitwisseling van ervaringen.

Een bedreiging zien ze meer in de controle op de kwaliteit. Indien men niet meer oormerkt, is het ook moeilijker te achterhalen of de gelden zijn ingezet voor de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs is daar het argument.

6.4.4 effecten op de kwaliteit van het onderwijs

Het effect op de kwaliteit door het niet meer oormerken zou kunnen zijn dat scholen zwakker worden en in een gevarezone kunnen komen. FOKOR vindt daarom dat de inspectie zich vooral moet richten op scholen waar het minder goed gaat.

“Ik denk als je kwaliteit wilt verhogen van het onderwijs, dat je je dus wel op die groep moet richten waar het niet zo goed gaat. Ik vind ook dat daar meer geld voor beschikbaar moet komen om die scholen de kans te geven.”

Positief vinden ze in dit kader binnen het Rotterdams Onderwijsbeleid Uitvoeringsprogramma (2005-2010), ‘de Intensieve schoolontwikkeling’, waarbij een schoolbestuur zelf aangeeft met welke school het niet zo goed gaat en dan die school op een intensief traject zet om de situatie te verbeteren. Binnen de programmacommissie in het ROF zitten een aantal mensen van schoolbesturen en de gemeente die de school dan komen visiteren en helpen.

6.4.5. instrumenten/acties van de overheid die nodig zijn om de kwaliteit te verbeteren.

Als de vraag wordt voorgelegd welke acties van de overheid nodig zijn om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren dan komt de vraag naar voren of het instrument van toetsing van de inspectie, de output, door middel van 'de CITO-Eindtoets' wel het juiste instrument is om te bepalen of het minder goed gaat met een school? FOKOR wil daarom graag een andere vorm van toetsing zien.

6.5 De CED-groep

6.5.1. aanbod- of vraagfinanciering?

De CED-groep vindt vraagfinanciering een verbetering voor het onderwijsveld. Zij vinden dat er hierdoor directer zicht bestaat op al het geld dat wordt besteed aan de verbetering van het onderwijs. Dit past ook in de trend om scholen meer verantwoordelijkheid te geven voor wat ze doen. In Rotterdam is er volgens hen niet zo heel veel veranderd met betrekking tot directer zicht op het geld. De CED-groep bracht voor de invoering van de vraagfinanciering namelijk al voor iedere school in kaart hoeveel geld er ter beschikking was voor de schoolbegeleiding. Elders in het land was dit volgens hen niet altijd het geval.

6.5.2 taken en verantwoordelijkheden

Met betrekking tot de wettelijke taken, is er veel veranderd. De CED-groep heeft wettelijk alleen nog de taak om zieke kinderen te begeleiden. Men ziet het echter nog wel als haar taak te zorgen dat scholen worden geholpen. Hiermee bedoelt men het schoolbeleid in de praktijk handen en voeten geven, ook al staat dit niet meer in de wet.

6.5.3 kansen of bedreigingen m.b.t. de inzet van schoolbegeleidingsgelden

Met betrekking tot het niet meer oormerken van de gelden ziet de CED-groep een kans. Ze kunnen op deze manier scholen concreter aanbieden wat scholen nodig hebben en men voelt zich minder verplicht overstijgend beleid na te lopen. Wel vraagt men zich af of scholen zich wel voldoende bewust zijn van het feit dat andere elementen uit de lumpsum financiering ook dienen om de kwaliteit van de school te verbeteren. De scholen krijgen immers een pot met geld die verspreid wordt over een heleboel taken.

“Die pot gaat over een heleboel taken. Scholing en begeleiden is niet het enige wat je daaruit haal. Daar betaal je ook onder andere loopbaanbeleid van, ontslagprocedures e.d van [...] Of het binnen die pot voldoende is te bewaken of je de kwaliteit van het onderwijs ook voldoende ondersteunt, dat weet ik niet. Dat vind ik een zorg.”

Een mogelijk negatief risico of een bedreiging kan zijn dat een school door onvoldoende kwaliteit en onvoldoende systematisch te werken aan kwaliteit te maken kan gaan krijgen met ouders die kritisch zijn en de school verlaten. Zij verwoorden het als volgt:

“[...] dat zich dat vaker kan gaan voordoen dat ouders, die toch al gauw de neiging hebben om met de voeten te stemmen, dat in collectief verband kunnen gaan doen. Waardoor je in feite even los van de menselijke problematiek, als samenleving met enorme risico's van geldstromen en kapitaalverlies te maken gaat krijgen.”

Er is nog niet waar te nemen of er meer of minder middelen worden ingezet voor schoolbegeleiding. Het is immers moeilijk te achterhalen waarvoor en hoe de gelden worden ingezet omdat de gelden niet meer zijn geoormerkt. De markt voor schoolbegeleiding is niet transparant. De producten en diensten die worden aangeboden zijn divers, zowel in vorm als in kwaliteit. De prijzen voor schoolbegeleiding zijn fors gestegen constateert de CED-groep. Dit kan een bedreiging zijn voor de inzet van de gelden.

“Wij hebben een taak en zo zien wij dat ook voor de breedte van het onderwijs om alle typen van onderwijskundige hulp te blijven geven. Maar we ontkomen niet aan verhoging van kosten. Door verzekeringen, personeelsbeleid e.d [...]. Forse kosten in meer reclame en gericht inspelen op wat scholen nodig hebben. Het prijskaartje gaat daardoor ontegenzeggelijk omhoog. Dat is bij ons ook aanwijsbaar. De vraag is, of je in die afweging uiteindelijk vindt, dat het voor de leerling en voor het onderwijs meer waarde heeft.”

6.5.4 effecten op de kwaliteit van het onderwijs

Effecten van de nieuwe wet op de kwaliteit van het onderwijs ziet de CED-groep niet direct.

“Effect op de kwaliteit in directe zin is er niet. Maar, er is door een wijziging van geldstromen een nieuwe alertheid nodig van het veld zelf. Je moet als school en schoolbestuur meer dan in het verleden weten wat je wilt en waar je naar toe wilt met de kwaliteit.”

6.5.5. instrumenten/acties van de overheid die nodig zijn om de kwaliteit te verbeteren.

De CED-groep zou graag willen dat er een duidelijker verplichting op het onderwijsveld lag om de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs zichtbaar te maken. Bijvoorbeeld door bepaald beleid met betrekking tot scholing van het personeel.

“Als je de verantwoording voor de kwaliteit meer bij scholen legt via de wetgeving, dan zou je scholen meer dan in het verleden in staat moeten stellen om ook echt voor de kwaliteit te gaan. Er is nog geen algemeen beleid om te zeggen van een schoolbegroting zou op jaarbasis X % voor de scholing van leerkrachten moeten worden besteed. Ik zou het belangrijk vinden als daar een richtlijn voor zou worden afgesproken.”

Tevens vindt de CED-groep dat de toets van de inspectie op scholen globaler zou moeten zijn. Nu redeneert de overheid veel meer van: we geven geld, de school zet het geld op eigen manier in, wij als overheid rekenen af op het resultaat. Als er wordt afgerekend op resultaat, kun je pas na een aantal jaren constateren of een school onvoldoende heeft gedaan om zijn kwaliteit te verbeteren.

“Je hebt er jaren geld in gepompt en dan blijkt er uit allerlei verantwoordingsrapporten dat een bepaalde lijn zichtbaar wordt na verloop van jaren, die maakt dat je zegt:” We hebben onvoldoende tijdig in de gaten gehad en bijgestuurd”. We hebben dat niet alleen laten lopen, maar we hebben ook nog, omdat het inmiddels zover is gegaan jaren nodig omdat weer een beetje te fatsoeneren. Dan helpt het niet om dan maar te zeggen: “die school moet dicht.”

6.6 Samenvatting

In deze paragraaf zijn alle percepties van de actoren samengevat in onderstaande tabel:

Tabel 6.6: overzicht van de percepties

	De gemeente	Het onderwijsveld	FOKOR	De CED-groep
Thema 1 Voorkeuren	Vraag-Financiering	Vraagfinanciering	Vraag-financiering	Vraag-financiering
Thema 2 Taken en Verantwoordelijkheden m.b.t. schoolbegeleiding	Bewust dat ze geen wettelijk taak hebben. Voelt zich verantwoordelijk voor de kwaliteit van de scholen in Rotterdam.	Bewust van wettelijke taken Meer verantwoording op bordje van schoolleiding, daardoor bewust van noodzaak professionaliseren van schoolleiding	Wettelijk geen. Wel indirect door optreden voor achterban.	Wettelijk alleen m.b.t. begeleiding van zieke kinderen. Zorgen dat scholen met kwaliteit worden geholpen.
Thema 3 Kansen	Voor scholen om te investeren in kwaliteit.	Meer mogelijkheden om voor kwaliteit te kiezen.	Gelden inzetten voor zaken waar je als school behoefte aan hebt.	Gerichter en concreter aan kunnen bieden wat scholen nodig hebben.
Thema 3 Bedreigingen	-Als scholen de gelden als sluitpost zouden gaan gebruiken. -de achteruitgang van de ontwikkel-functie van een	-het besteden van het geld aan allerlei materiele randvoorwaarden waardoor er geen geld meer over is voor innovatie.	-controle op de kwaliteit.	- zijn scholen zich wel bewust van de mogelijkheden die er bestaan in de lumpsum? -de markt voor schoolbegeleiding is niet transparant en
Thema 4 Effecten op de kwaliteit van het onderwijs	Ja, mits er bewust door scholen wordt geïnvesteerd in kwaliteitsontwikkeling.	Ja, positief -aan specifieke schooleigen zaken te werken, je de school op een hoger plan kan brengen. Ja, negatief als schoolbegeleiding als een financiële sluitpost wordt gezien, negatief	Ja, negatief Scholen die onvoldoende hebben geïnvesteerd in kwaliteit kunnen zwakker worden.	Ja, negatief scholen kunnen in crisis komen, door ouders die school verlaten bij onvoldoende investeren in kwaliteit. Hierdoor kunnen enorme risico's van geldstromen en kapitaalverlies ontstaan.
Thema 5 Instrumenten/acties van de overheid	-Meer bevoegdheid van de overheid. -Toetsing op kwaliteit moet eerder, niet achteraf.	Een budgettaire verhoging voor meer menskracht in het onderwijs en voor de scholing van het personeel.	Is toetsing overheid wel de juiste?	-algemeen beleid om op jaarbasis X % van de schoolbegroting voor de scholing van leerkrachten te besteden. -toets van de inspectie moet globaler.

Uit bovenstaand tabel blijkt dat alle actoren de voorkeur geven aan vraag-financiering voor schoolbegeleiding. Alle actoren zijn zich bewust van hun wettelijke taken en verantwoordelijkheden. Zij voelen zich daarnaast nog ook verantwoordelijk voor andere taken. De gemeente voelt zich verantwoordelijk voor de kwaliteit van scholen. De CED-groep voelt zich verantwoordelijk voor de kwaliteit van de schoolbegeleiding. Het onderwijsveld voelt zich verantwoordelijk voor het professionaliseren van eigen personeel en schoolleiding. De schoolbesturen zien het tevens als hun taak toe te zien, dat er degelijk integraal management op schoolniveau wordt toegepast door de schoolleiding. Zij zien zich daarbij in een faciliterende- en ondersteunende rol.

Alle actoren zien zowel kansen als bedreigingen. Als kans wordt genoemd dat ze door de wet juist meer kunnen investeren in de kwaliteit. Ook de CED-groep ziet het concreter en gericht aanbieden van diensten als een kans voor de scholen om te investeren in kwaliteit.

Bij de bedreigingen wordt de verkeerde besteding van de gelden genoemd evenals het verzuim om gelden in te zetten. Vragen als "Is er voldoende controle op kwaliteit?" en "Zijn scholen zich wel bewust van de mogelijkheden binnen lumpsum om gelden specifiek te besteden voor schoolbegeleiding?" worden volgens FOKOR en het onderwijsveld niet altijd beantwoord.

Tevens wordt door de gemeente de mogelijke achteruitgang van de ontwikkelingsfunctie genoemd. "Zijn scholen wel in staat om toekomstige innovatie te ondersteunen?" en "Wordt er niet teveel geredeneerd en gekeken naar korte termijn belangen, waardoor lange termijn innovatieve ideeën onvoldoende steun krijgen?" evenals "Is de CED-groep in staat te blijven investeren in lange termijnprojecten?" Dit zijn vooral vragen die volgens hen onvoldoende beantwoord worden.

Alle actoren zien door de wet zowel positieve als negatieve effecten op de kwaliteit het onderwijs. Daarbij is het opvallend dat zowel de gemeente als de CED-groep een risico zien dat er onvoldoende investeringen in kwaliteit op termijn kunnen leiden tot kapitaal verlies.

Een positief effect wordt door het onderwijsveld gezien in het direct investeren in de eigen school. Een negatief effect kan ontstaan volgens alle actoren als onvoldoende gelden worden ingezet om de kwaliteit te verbeteren. Door het niet meer oormerken is het moeilijker te achterhalen of de gelden zijn ingezet voor de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

De acties van de overheid worden door de CED-groep gezocht in meer regelgeving voor verplichte scholing van onderwijspersoneel. De gemeente zou meer bevoegdheden willen krijgen voor vroegtijdig ingrijpen bij achteruitgang van scholen. Het onderwijsveld zou meer middelen willen krijgen voor meer personeel en scholing. Ze zien ook een eigen verantwoordelijkheid, namelijk het beter gebruik van bestaande middelen en mensen. FOKOR en de CED-groep pleiten allebei voor een andere toetsing van de inspectie.

7. Samenwerking en netwerkinteracties

7.1 Inleiding

Samenwerken in het onderwijs is tegenwoordig niet meer een kwestie van willen maar veelal een kwestie van noodzaak. Er zijn zoals eerder in dit onderzoek is vermeld vele nieuwe taken in het onderwijs. Om er hier een paar te noemen: het meewerken aan de Brede School, het organiseren van de voor- en naschoolse opvang, aandacht voor opvoedingsproblemen, gezondheidsvoorlichting, normen en waarden en burgerschap. Dit zorgt voor allerlei problemen en vergt extra inspanningen van schoolbesturen, directeuren en leerkrachten. Door samen te werken kunnen de problemen gezamenlijk worden aangepakt en oplossingen worden gevonden.

In dit hoofdstuk staan de samenwerking en de netwerkinteracties tussen de actoren in dit onderzoek centraal. De netwerkinteracties en het samenwerkingsproces zullen aan de hand van de vier kenmerken van een complex netwerk beschreven en geïnterpreteerd worden. In paragraaf 7.2. worden met name de ervaringen en de meningen van de actoren over samenwerken beschreven. In de paragrafen daarna zullen de kenmerken van complexe netwerken uit de theorie van hoofdstuk 2 gekoppeld worden aan de eerder beschreven bevindingen. Het hoofdstuk geeft antwoord op de derde deelvraag: 'In hoeverre is de Wet Vraagfinanciering voor Schoolbegeleiding van invloed op de samenwerking (netwerkinteracties) tussen de Ced-groep en andere actoren in het netwerk?'

7.2 Algemeen

7.2.1 De structuur

Uit de interviews met de gemeente, Federatie voor Onderwijskoepels en Openbaar Onderwijs Rotterdam (FOKOR), de CED-groep en het onderwijsveld, komt naar voren dat door de vele veranderingen van de afgelopen jaren de structuur van het overleg is veranderd. Voor het primair onderwijs bijvoorbeeld waren er allerlei commissies. Deze commissies gingen allemaal hun eigen gang en er ontstond een wildgroei aan werkgroepen. Dit kostte vaak veel tijd en eindeloos overleggen.

Tegenwoordig zijn er in het Rotterdams Onderwijs Forum (ROF) een aantal vaste commissies die veel meer gericht zijn op de beleidspraktijk. De programma-commissies zijn bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de uitvoering van de aan hen toegewezen actiepunten en hebben een adviserende functie naar de gemeente, schoolbesturen voor primair, speciaal- en voortgezet onderwijs, de ROC's en het ROF.

De overlegstructuur wordt tevens gecomplementeerd met een Commissie van Onafhankelijke Deskundigen uit de wetenschap, politiek en het bedrijfsleven. Samen met de Stuurgroep Rotterdams onderwijsbeleid (ROB) vormen deze deskundigen het Innovatieplatform. Een doelstelling van het innovatieplatform is bijvoorbeeld het onderwijsveld te stimuleren om aan innovatie te werken. Tevens willen zij ook toezien of het onderwijsaanbod aansluit bij de maatschappelijke vraag. Andere partners zoals deelgemeenten en zorgaanbieders hebben ook een plek in het overleg.⁵⁵

Het overleg werd in het verleden door de gemeente geleid en was gebaseerd op de wettelijke verplichting van een op overeenstemming gericht overleg (OOGO). Nu deze wettelijke verplichting er niet meer is, blijkt dat de basis van het overleg nog steeds een op overeenstemming gericht overleg is. In het uitvoeringsprogramma (ROB, 2005-2011:5) wordt het als volgt geformuleerd:

⁵⁵ Uitvoeringsprogramma ROB, 2005-2011, blz.5.

“Om uitvoering te kunnen geven aan het gezamenlijke onderwijsbeleid is de overlegstructuur tussen de gemeente en het onderwijsveld aangepast. De basis van het overleg blijft een op overeenstemming gericht overleg tussen vertegenwoordigers van het onderwijsveld en de wethouder van onderwijs, het Rotterdams Onderwijs Forum (ROF).”

Uit de interviews komt naar voren dat de nieuwe structuur van het overleg ervaren wordt als duidelijker, omdat deze nu gebaseerd is op beleidsterreinen en omdat de stuurgroep de hoofdlijnen en prioriteit in de onderwerpen aangeeft.

7.2.2 De rollen en de verschillende visies

Niet alleen de structuur is veranderd maar ook de rollen binnen het overleg. Voorheen was het vooral “wie betaalt, die bepaalt.” Hiermee werd dan vooral de gemeente bedoeld. De gemeente was voorheen namelijk financier van de schoolbegeleiding. Zij was gesprekspartner met de schoolbesturen en had ook een beslissende stem in de inhoud.

Nu hebben de schoolbesturen deze rollen overgenomen en bepalen zij zelf waar de schoolbegeleidingsgelden aan worden besteed. Uit de interviews komt naar voren dat de schoolbesturen verschillende visies en andere manieren van handelen hebben. Dit komt bijvoorbeeld naar voren over de wijze van verantwoordelijkheidsverdelingen. Bijvoorbeeld de Rotterdamse Vereniging voor Katholiek Onderwijs (RVKO) hecht veel waarde aan de eigen verantwoordelijkheid van de directeuren en leerkrachten. Zij bepalen volgens hen wat er in de school of klas gebeurt. Bij de Stichting voor Protestants Christelijk Basis- & Orthopedagogisch Onderwijs te Rotterdam-Zuid (PCBO) geldt een meer centrale bestuursverantwoordelijkheid. Deze verschillen tussen de schoolbesturen kunnen, in specifieke gevallen waar het onderwijsvernieuwing of het maken van afspraken over concrete uitwerking van de schoolbegeleiding betreft, anders uitwerken.

7.2.3 De ervaringen

De meeste geïnterviewden ervaren de samenwerking als positief. Echter bij navraag of men tevreden is over de samenwerking komen er andere geluiden naar voren. Wat ervaren wordt als positief is dat ondanks dat er geen wettelijke verplichting meer is tot overleg de partijen toch graag met elkaar samenwerken in het ROF en dat men vindt dat de partijen elkaar nodig hebben. Als negatief noemt de gemeente bijvoorbeeld dat zij ervaren dat er een kloof zit tussen wat zij met de schoolbesturen afspreken en wat de scholen uitvoeren. Ze bedoelen daarmee dat als er iets afgesproken wordt met de schoolbesturen in het ROF men de activiteiten die bij die afspraken horen niet altijd terug ziet op de scholen. De houding die schoolbesturen naar elkaar hebben zou ook wat transparanter mogen zijn, is een opmerking die meerdere keren terug komt in de interviews.

De partners in het netwerk ervaren tenslotte dat de rollen zijn veranderd in het netwerk. Schoolbesturen hebben meer macht gekregen en de verschillen in visies en handelingswijzen compliceren soms de processen. De positie en macht van de schoolbegeleidingsdienst en de gemeente zijn aanzienlijk veranderd.

7.2.4 Het doel van de samenwerking

Als doel van de samenwerking in het netwerk worden veel dingen genoemd, o.a. het gezamenlijke onderwijsbeleid. Maar doelen met betrekking tot de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding zijn er volgens alle geïnterviewden niet.

Bij de vraag of er een gezamenlijk doel is bereikt met betrekking tot schoolbegeleiding komen er antwoorden als:

“Er is geen gezamenlijk doel. Er is onderscheidend beleid bij schoolbesturen. Wel of niet centraal inkopen bij de CED-groep? In dat kader zijn er ook geen afspraken.”

“Nu is dat ieder voor zich.”

“Niet in gezamenlijkheid, iedereen heeft zo'n beetje zijn eigen plan getrokken.”

“Maar verder is het niet zo dat we als schoolbesturen daar onderling afspraken over hebben, want iedereen gaat hierin zijns weegs.”

De wethouder formuleert wel een wenselijk doel:

“Wat ik wenselijk vind is, dat je het platform wat je had, schoolbesturen en gemeente bepalen samen hoe het geld wordt ingezet. Dat je dat houdt. Dat het niet alleen maar een individuele afweging is van een school, waarbij iedereen naar een andere aanbieder gaat en niet nadenkt over hoe kunnen we dingen gezamenlijk doen. Maar, dat we dingen in gezamenlijkheid doen.”

De CED-groep ervaart ook dat de doelen anders zijn geworden. Zij zeggen hierover het volgende:

“Wat anders is geworden? Voorheen was het heel prettig dat we elkaar allemaal als een partner zagen bij het bereiken van doelen, goede doelen voor het onderwijs. Nu zitten er altijd veel deelbelangen in, maar de bereidheid in Rotterdam was er altijd al om elkaar te vinden op die gezamenlijke doelstelling. Het nieuwe beleid heeft daar toch scheurtjes in gebracht. De verschillen tussen besturen zijn niet kleiner geworden. De belangen afzonderlijk en de moeite die het kost om elkaar gezamenlijk te vinden is versterkt, vergroot. Er wordt enorm veel energie ingezet om te proberen inhoudelijk tot een koers te komen en er zijn allerlei reserves omdat goed concreet te formuleren.”

Uit deze uitspraken blijkt dat de schoolbesturen niet samenwerken op het gebied van schoolbegeleiding. Er zijn geen gezamenlijke doelen geformuleerd, dit komt vooral door een onderscheidend beleid bij schoolbesturen op het gebied van schoolbegeleiding. Actoren zien elkaar niet meer zo als voorheen als partner maar gaan ieder hun eigen weg, zo blijkt uit de interviews. Hierdoor kunnen beleidsimpasses ontstaan wanneer er een noodzaak is om gezamenlijk te investeren in de kwaliteit van het onderwijs.

7.2.5 De resultaten van de samenwerking

Bij wat er tot nu toe bereikt is in de samenwerking worden de 10 actiepunten van het Rotterdams Onderwijsbeleid(ROB) genoemd. In het kader van de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding komt vooral de gezamenlijke continuering van Delta-plus naar voren. Er wordt benadrukt dat er eigenlijk geen centrale besluiten zijn. Iedereen trekt zo zijn eigen plan op het gebied van schoolbegeleiding.

Als we spreken over welke aspecten verbeterd zouden moeten worden, dan zou de CED-groep graag willen dat de vierhoekverhouding bij het werken aan kwaliteit van het onderwijs beter uitgelijnd zou worden. Zij zouden graag zien dat de ondersteunende organisaties, die de scholen zelf willen, een rol krijgt in de voorbereiding van het stedelijk beleid. Zij benadrukken daarbij dat die

ondersteunende organisaties niet verder kunnen gaan dan wat de scholen daarbij zelf bepalen.

Bij de vraag wat de samenwerking zou moeten opleveren komt naar voren dat naar meer kwaliteit en voor meer overheidfinanciering gestreefd dient te worden. Ook je best doen of het uiterste uit kinderen te halen is een streefdoel. In dat kader worden minder schooluitval, startkwalificaties e.d. genoemd. Maar ook nieuwe dingen ontwikkelen en samen de schouders eronder zetten wordt genoemd. Daarbij wordt benadrukt dat schoolbesturen, gemeente, jeugdzorg, kindbescherming en schoolbegeleidingsdiensten elkaar nodig hebben.

In het kader van de wet vraagfinanciering schoolbegeleiding komen vooral samen nadenken over innovatie en praten over kwaliteit naar voren. Ook kan samenwerken leiden tot meer kwaliteit van schoolbegeleiding. Dit komt bijvoorbeeld doordat je meer krijgt voor het zelfde geld als je besluit gezamenlijk in te kopen.

7.3 Wederzijdse afhankelijkheid

Zoals al eerder beschreven in hoofdstuk 2 hebben actoren elkaar in netwerken vaak nodig om tot actie over te gaan. In het Rotterdams Onderwijs Forum (ROF) zijn met name de gemeente, de Federatie voor Onderwijskoepels en Openbaar Onderwijs Rotterdam (FOKOR) en het onderwijsveld van elkaar afhankelijk. De mate van die afhankelijkheid wordt bepaald door onder andere de belangen van bronnen die actoren bezitten en de vervangbaarheid daarvan.

Hoewel het overleg niet meer verplicht is, geven alle geïnterviewden aan te willen blijven samenwerken in het ROF. Echter omdat het overleg vrijwillig is en de besturen autonomie hebben gekregen is met betrekking tot de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding een verschil in de afhankelijkheidsrelaties te bemerken. Welke verschillen zijn te onderkennen?

Ten eerste zien we, voordat de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding van kracht werd, dat de CED-groep een partner in het overleg was. Nu is dat veranderd en is zij slechts toevoerder en alleen nog adviseur, daar waar dit gevraagd wordt. In het interview met de CED-groep komt dit als volgt naar voren:

“Nu is de schoolbegeleidingsdienst niet meer als advieslid in het overleg maar meer als toevoerder, formeel is dit juist. Schoolbesturen en gemeente hebben de verantwoordelijkheid beleid te formuleren en vervolgens moeten schoolbegeleidingsdiensten en andere instellingen dit vervolgens uitvoeren en daarbij helpen. Er is nu een structuur van allerlei overleggroepen, waarbij wij ook gevraagd zijn om te adviseren.”

Als we die verschuivingen van invloed koppelen aan de theorie van paragraaf 2.3.1, dan zien we dat de afhankelijkheidsrelatie tussen het onderwijsveld en de CED-groep erg is veranderd. Was het belang van het advies bijvoorbeeld van de CED-groep voorheen groot voor het onderwijsveld, nu is zij klein geworden. Immers andere adviseurs kunnen worden gevraagd. Tevens zijn de diensten, die voorheen onvervangbaar waren, nu vervangbaar geworden door andere dienstverleners. Dit maakt dat de afhankelijkheidsrelatie van de CED-groep van grote afhankelijkheid naar onafhankelijk is gegaan. De CED-groep hoort er eigenlijk niet meer bij.

Ten tweede is er bij de gemeente en het onderwijsveld ook een verschuiving waar te nemen. Voorheen bestond er een grote afhankelijkheid tussen het onderwijsveld en de gemeente op vele terreinen. Immers, had de gemeente het wettelijke mandaat en voerde zij de regie in het overleg. Nu met de veranderingen van regelgeving is de invloed van de gemeente beperkt waardoor de afhankelijkheid op sommige terreinen van groot naar klein is gegaan.

Met betrekking tot de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding zie je dat er geen afhankelijkheidsrelatie is tussen de gemeente en het onderwijsveld. Een van de schoolbesturen verwoordt het als volgt:

“De invloed van de schoolbesturen is veranderd. Het gesprek met de gemeente hoeft niet meer. De gemeente heeft niet meer zoveel in te brengen. Is dat nu positief of negatief, dat weet ik niet.”

Het hoofd van de afdeling funderend onderwijs van de gemeentelijke dienst JOS verwoordt het als volgt:

“Voorheen waren de financiële verhoudingen tussen schoolbesturen en gemeente veel groter. Ofschoon het ook weer meevalt, want de budgetten die wij krijgen om aan de scholen te geven zijn groot. Maar, ze zijn wel meer geormerkt. Dus we geven meer geld uit aan Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE), School Maatschappelijk Werk (SMW) en Brede school [...] Wat er in de scholen gebeurt daar bemoeien wij ons niet meer mee. Voorheen deden we dingen voor taalbeleid, voor sociale competenties, voor doorgaande leerlijnen, maar daar bemoeien we ons niet meer mee en daar zit wel een verschil tussen. Dat zijn lastige dingen, omdat dat allemaal dingen zijn die we vreselijk belangrijk vinden, maar waarvoor we nu geen geld meer hebben omdat het Rijk, het geld rechtstreeks aan de schoolbesturen geeft.”

Financieel zijn er nog wel banden, met name op het gebied van huisvesting, de subsidies voor VVE en de Brede School. Daar is de wederzijdse afhankelijkheid groter. Op andere terreinen zijn de scholen autonomer geworden en is de afhankelijkheidsrelatie klein of is er niet meer.

Ten derde is de relatie tussen de gemeente en de CED-groep veranderd. De schoolbesturen verwoorden het als volgt:

“De relatie tussen schoolbegeleidingsdienst en de gemeente is eigenlijk helemaal verdwenen. De besturen hebben de rollen overgenomen.”

“De relatie schoolbegeleidingsdienst en gemeente is na genoeg nihil.”

“Ook hadden de gemeenten een rol naar de begeleidingsdiensten, want die sluisden gelden door. De gemeente kon de schoolbegeleidingsdiensten opdrachten geven, dingen laten doen. Dat is nu weg.”

Specifiek kijkend naar de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding dan zien we dat de relatie tussen de gemeente en de CED-groep van grote afhankelijkheid naar onafhankelijk is gegaan. Waar voorheen de afhankelijkheidsrelatie groot was is deze nu zowel het belang van de bron als de vervangbaarheid van de bron klein geworden. Dit betekent dat beiden onafhankelijk van elkaar zijn en er geen afhankelijkheidsrelatie bestaat op het gebied van schoolbegeleiding.

Ten vierde is de afhankelijkheidsrelatie tussen het onderwijsveld zelf niet groter maar juist kleiner geworden. Daar waar de schoolbesturen zich voorheen verenigden in FOKOR, om zich sterk te maken naar de gemeente bijvoorbeeld, is dit nu niet meer nodig. De schoolbesturen zijn zelf autonomer en hebben daardoor zelf meer macht naar de gemeente toe. Uit de interviews blijkt wel dat de schoolbesturen toch nog veel met elkaar bespreken in FOKOR en veel gezamenlijk voor elkaar proberen te krijgen, maar de noodzaak is nu minder.

Hierdoor is het lastig om tot gezamenlijke afspraken te komen. Er zijn bijvoorbeeld geen gezamenlijke afspraken gemaakt met betrekking tot de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding. Zoals eerder vermeldt in subparagraaf 7.2.2 hebben de schoolbesturen verschillende visies en handelingswijzen. Dit is van invloed op de afhankelijkheidsrelatie. Enkele schoolbesturen regelen immers de

schoolbegeleiding nog centraal. Anderen laten de beslissingen over aan de scholen zelf.

De Ced-groep ervaart het volgende:

“Wat ik merk is dat als je meer geld over partners spreidt, deregulering wordt dat genoemd. Als dat geld naar meer schoolbesturen gaat, dan krijg je dus een diversiteit van belangen. Je versnipperd het geld. Dat is op allerlei gebieden aan de gang. Dan krijg je, dat in de kringen van de schoolbesturen meer moeite moet worden gedaan om elkaar te vinden op een gemeenschappelijke koers. Dat geldt ook voor de zorg voor kinderen. Je ziet grote verwarring. Het ene schoolbestuur zegt: “ We hebben mogelijkheden in eigen kring.” Terwijl het Rijk zegt: “Je bent met elkaar verplicht over de muren van je eigen bestuursmogelijkheden heen te kijken.” Dat soort dingen gaat allemaal interfereren. De verhoudingen zijn veranderd.”

Om het bovenstaande duidelijker te maken wordt de theorie over verschillende typen afhankelijkheidsrelaties hier nog eens beknopt genoemd. Schematisch kunnen we de afhankelijkheidsrelaties tussen actoren als volgt in schema 7.1 beschouwen:

Schema 7.1: verschillende typen afhankelijkheidsrelaties tussen actoren

Vervangbaarheid van de bron				
Belang van de bron			hoog	laag
	groot		Kleine afhankelijkheid	Grote afhankelijkheid
	klein		onafhankelijk	Kleine afhankelijkheid

Bron: overgenomen uit Koppenjan & Klijn (2004:47)

Schema 7.1 laat zien dat afhankelijkheidsrelaties verschillend kunnen worden getypeerd. Bij het bepalen van de grote van de afhankelijkheid zijn er twee variabelen van belang. Dit zijn de vervangbaarheid en het belang van bronnen, die actoren ter beschikking hebben in een relatie. Met bronnen wordt bedoeld o.a. geld, informatie, kennis, deskundigheid, macht en dergelijke.

Uit schema 7.1 kan worden afgeleid dat als het belang van de bron groot is maar de vervangbaarheid gemakkelijk te realiseren (hoog), de afhankelijkheidsrelatie getypeerd kan worden als klein. Indien het belang van de bron groot is en deze moeilijk kan worden vervangen (laag), dan is er een grote afhankelijkheid. Als het belang van de bron klein is en deze ook gemakkelijk kan worden vervangen (hoog), dan zijn de partijen min of meer onafhankelijk van elkaar. Is echter het belang van de bron klein en de vervangbaarheid van de bron moeilijk (laag), dan is er een kleine onderlinge afhankelijkheid.

Om te verduidelijken welke verschillen er nu zijn ontstaan door de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding zijn hieronder twee figuren gemaakt. In schema 7.2 worden de afhankelijkheidsrelaties beschreven tussen de actoren zoals die bestonden vóór de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding. In schema 7.3 worden de afhankelijkheidsrelaties beschreven tussen de actoren zoals die bestaan ná de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding.

Schema 7.2: afhankelijkheidsrelaties **vóór** de wet vraagfinanciering schoolbegeleiding

Voor de wet				
	gemeente	onderwijsveld	FOKOR	CED-groep
gemeente	XXXXXXX	Grote afhankelijkheid	Grote afhankelijkheid	Grote afhankelijkheid
onderwijsveld	Grote afhankelijkheid	Kleine afhankelijkheid	Grote afhankelijkheid	Grote afhankelijkheid
FOKOR	Grote afhankelijkheid	Grote afhankelijkheid	XXXXXX	Kleine afhankelijkheid
CED-groep	Grote afhankelijkheid	Grote afhankelijkheid	Kleine afhankelijkheid	XXXXXX

Voor de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding was de gemeente een belangrijke bron voor zowel het onderwijsveld, FOKOR en de CED-groep. Immers zij financierden de schoolbegeleiding en bepaalden het beleid. Het belang van de bron kunnen we daarom groot noemen. Zonder de gemeente konden er geen afspraken worden gemaakt over schoolbegeleiding. De vervangbaarheid van de subsidies en de gelden als bron kun je in die tijd laag noemen omdat er geen andere financierder was. Daarmee kunnen we de afhankelijkheidsrelatie typeren als groot voor het onderwijsveld, FOKOR en de CED-groep.

Het onderwijsveld had voor de wet ook een grote afhankelijkheidsrelatie met FOKOR omdat zoals eerder is genoemd de schoolbesturen zich samen sterker wilden maken naar de gemeente toe. FOKOR was een belangrijke bron voor informatie, kennis en het bundelen van macht. Er was geen andere organisatie die dit kon overnemen, dus was de vervangbaarheid van FOKOR laag. Dit maakt dat je de afhankelijkheidsrelatie tussen FOKOR en het onderwijs veld kan typeren als groot.

Interessant in schema 7.2. is dat er geen kruisjes staan bij de lijn onderwijsveld-onderwijsveld. Dit komt omdat er tussen schoolbesturen ook relaties kunnen bestaan. Bij de vergelijking onderwijsveld-onderwijsveld worden daarom de relaties bedoeld die er bestaan tussen de schoolbesturen. De schoolbesturen waren min of meer verplicht met elkaar samen te werken om zich sterk te maken naar de gemeente, die bepaalde waar de gelden aan werden besteed. Het belang van de bron was klein, maar de vervangbaarheid was laag, want alleen schoolbesturen hadden dezelfde belangen te verdedigen. Hiermee kunnen we de afhankelijkheidsrelatie tussen schoolbesturen typeren als klein.

De CED-groep kreeg in de driehoeksrelatie tussen de gemeente en het onderwijsveld een belangrijke positie. Zij waren de enige die deskundigheid en kennis leverden. Met andere organisaties werden geen zaken gedaan. Want dat mocht niet. Het belang van de bron was hiermee groot en men kon de CED-groep niet vervangen voor een andere leverancier. Hierdoor kun je de afhankelijkheidsrelatie tussen de CED-groep en het onderwijsveld typeren als groot. Ook de afhankelijkheidsrelatie met de gemeente was groot. Zij waren immers degene die het beleid bepaalden en ervoor betaalden. De relatie tussen FOKOR en de CED-groep was echter minder van belang. De CED-groep kon ook rechtstreeks met schoolbesturen handelen dus was de vervangbaarheid van FOKOR laag. Deze afhankelijkheidsrelatie kunnen we daarom typeren als klein.

In schema 7.3 wordt weergegeven hoe de afhankelijkheidsrelaties tussen de actoren kunnen worden getypeerd ná de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding.

Schema 7.3: afhankelijkheidsrelaties ná de wet vraagfinanciering schoolbegeleiding

Ná de wet				
	gemeente	onderwijsveld	FOKOR	CED-groep
gemeente	XXXXXXX	onafhankelijk	onafhankelijk	onafhankelijk
onderwijsveld	onafhankelijk	onafhankelijk	Kleine afhankelijkheid	onafhankelijk
FOKOR	onafhankelijk	Kleine afhankelijkheid	XXXXXX	onafhankelijk
CED-groep	onafhankelijk	onafhankelijk	onafhankelijk	XXXXXX

In vergelijking met schema 7.2 zijn er een aantal verschillen te constateren. Zo is de afhankelijkheidsrelatie tussen de gemeente en het onderwijsveld van een grote wederzijdse afhankelijkheid naar onafhankelijkheid gegaan. Dit is te verklaren door het feit dat de gemeente als bron voor geld vervangen is door het Rijk. Tevens is er een verandering opgetreden met betrekking tot de macht die de gemeente voorheen had. Het onderwijsveld kan nu immers zelf bepalen waarmee en met wie ze aan de slag willen op het gebied van schoolbegeleiding. Dit maakt dat de wederzijdse afhankelijkheidsrelatie nu getypeerd kan worden als onafhankelijk. Dit geldt ook voor de relatie tussen de gemeente en de CED-groep en voor de relatie tussen de gemeente en FOKOR. Immers ook hier is de gemeente geen financierder en bepaler meer van het beleid.

De wederzijdse afhankelijkheidsrelatie tussen schoolbesturen was klein. Door de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding bestaat er geen echte afhankelijkheidsrelatie meer tussen de schoolbesturen. Zij zijn autonoom, hebben ieder hun eigen geld en kunnen hiermee zelf bepalen waarvoor zij dit geld gaan inzetten. Onderling overleg hierover is wel wenselijk maar niet noodzakelijk. Als gevolg hiervan kunnen we de afhankelijkheidsrelatie tussen FOKOR en het onderwijsveld typeren als klein, omdat de schoolbesturen niet meer de gezamenlijkheid moeten opzoeken om meer macht uit te oefenen. Zij hebben immers zelf meer macht gekregen. Opvallend is ook dat de relatie tussen de CED-groep en de andere actoren van grote afhankelijkheid naar gehele onafhankelijk is gegaan. Dit is goed te verklaren omdat de CED-groep nu als bron vervangbaar is door andere organisaties en omdat men niet meer verplicht is diensten af te nemen bij de CED-groep.

7.4 Dynamiek

Netwerken zijn altijd in beweging. Afhankelijkheidsrelaties kunnen fluctueren. Dit hebben we kunnen zien in schema 7.2 en 7.3. Onder invloed van nieuwe wetgeving maar ook per onderwerp is het mogelijk dat de afhankelijkheidsrelaties fluctueren. Zo is het onderwijsveld nog wel afhankelijk van extra subsidiegelden van de gemeente. Dus waar de afhankelijkheidsrelatie er niet is voor de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding zo bestaat zij er wel afhankelijkheidsrelaties voor andere gebieden. Dat maakt dat er binnen het ROF een bepaalde dynamiek aanwezig is. Er worden afspraken gemaakt maar besluitvormingsprocessen worden niet altijd als helder ervaren door de geïnterviewden. De gemeente probeert bijvoorbeeld concrete resultaatafspraken te formuleren. Het onderwijsveld ziet in die resultaatafspraken niet veel heil, waardoor er veel gepraat wordt, maar weinig concreet wordt gemaakt.

De CED-groep ervaart daarbij het volgende:

“De gemeente probeert van zijn kant met de inzet van de wethouder om hele concrete afspraken te formuleren waarop het college kan afgerekend worden. Maar, waar ook het onderwijs afgerekend kan worden. Vervolgens roept iedereen:” We bedenken van alles en we praten vreselijk veel en er komt stuk na stuk en we verzinnen resultaten die we niet kunnen waar maken”. Waar zitten de scholen die we allemaal willen dienen en komt het wel ten goede van de leerlingen?”

Dynamiek zie je ook in de visie die de actoren hebben op samenwerking. Opvallend is dat uit de interviews blijkt dat alle actoren graag met elkaar samenwerken en vooral veel dingen met elkaar willen bespreken. Maar, bij de vraag of men tevreden is over de samenwerking, komen er woorden als: stroperig, het kan efficiënter, het gaat allemaal erg langzaam en er zijn te weinig resultaten.

Besluitvormingsprocessen kunnen door de dynamiek grillig en ongestructureerd verlopen zoals we hebben kunnen leren uit de theorie. Hierdoor gaan de processen ook vaak langzaam. Vooral de gemeente ervaart dit als zodanig. Bijvoorbeeld de gezamenlijke agenda, de wijkarrangementen en een aantal trajecten op onderwijskwaliteit lopen best goed. Maar zij ervaren dat het minder goed loopt als je kijkt naar het maatschappelijke effect. Als ze daar afspraken over willen maken met de schoolbesturen, dan blijkt dat er nog niet veel gebeurt bij de meerderheid van de besturen. Veel dingen gaan langzaam of hebben weinig resultaat.

Volgens de CED-groep is het jammer dat het ROF maar een aantal keren per jaar samen komt. De frequentie is minder dan voorheen. Dat is volgens hen de reden dat de gemeente moeilijk zicht krijgt op wat er met het geld gedaan wordt dat schoolbesturen krijgen. Het gevolg is volgens de CED-groep:

“In het ROF komen er teveel thema's tegelijk aan bod zodat niemand meer weet wat er precies besloten wordt. Hierdoor laat je te weinig je gezicht zien naar de samenleving, die vraagt om een gericht plan van schoolbesturen en gemeenten. Ook je gezicht als schoolbestuur naar je eigen scholenveld wordt diffuser. Het wordt moeilijker uit te leggen omdat het overleg over vele deelgroepen is verdeeld en er weinig concreet kan worden voorgelegd. Voor scholen wordt het minder duidelijk dan in het verleden.”

De schoolbesturen vinden dat de besluiten in bredere context staan. Bij de vraag wat de effecten zijn wordt dan ook geopperd dat de verhoudingen opnieuw zijn gedefinieerd en dat de hoofdlijnen van het beleid reeds zijn geformuleerd. Aan afspraken om doelstellingen per punt concreet te maken wordt nog gewerkt. Wat opvallend is, is dat er uit de interviews blijkt, dat er vaak onvoldoende vertrouwen is om dingen concreet te maken.

7.5 Variëteit

Variëteit in een netwerk kan ontstaan als gevolg van het aantal verschillende actoren waarvan de belangen onderling variëren. Daarbij spelen de waarden en de organisatorische kenmerken een rol.

Door verandering in de regelgeving met betrekking tot schoolbegeleiding is er een diversiteit aan belangen ontstaan. Die zorgt voor een bepaalde dynamiek, die het spel dat gespeeld wordt moeilijker maakt en waardoor er een verandering ontstaat van invloed en macht. Variëteit treedt ook op als actoren niet gezamenlijk maar alleen optreden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het optreden van FOKOR en de gemeente.

De schoolbesturen hebben vooroverleg in FOKOR, maar kunnen ook hun eigen stem laten horen in het ROF, als zij niet in overeenstemming zijn met bepaalde

punten die in FOKOR zijn afgesproken. Niet in alles treedt FOKOR daarom op vanuit de gehele achterban. Dit maakt het wel eens lastig voor de gemeente als zij overleggen met FOKOR over bepaalde onderwerpen, omdat een besluit bijvoorbeeld niet altijd door het hele onderwijsveld wordt gedragen. Tevens kunnen de eerder besproken verschillen in visies en handelingswijze zorgen voor variëteit, waardoor besluitvormingsprocessen vertragen of besluiten niet tot stand komen.

In het interview met het hoofd van de afdeling Funderend onderwijs van gemeentelijke dienst JOS komt het volgende naar voren:

“Ik heb zelf het idee dat het prettiger zou zijn als de schoolbesturen wat meer één zouden zijn. Er zijn een aantal schoolbesturen die conformeren zich heel erg aan wat er binnen FOKOR gebeurt. Er zijn ook schoolbesturen die dat niet doen en er een beetje sceptisch tegenover staan. Dat is altijd lastig. Dan kan het zijn dat wij een afspraak maken met het bestuur van FOKOR en dan is het altijd de vraag voor wie die afspraak geldt [...] Dat is een van de redenen waarom dingen erg lang duren. Besluitvormingsprocessen zijn niet heel helder, dat vind ik wel jammer.”

Zowel uit de interviews, als ook uit de bestudeerde documentatie blijkt dat het onderwijsveld gesteld is op de eigen identiteit en de waarden die daarbij horen. Het onderwijsveld is zich echter wel bewust dat ze elkaar (FOKOR) maar ook de gemeente nodig hebben.

Het wordt als volgt verwoord:

“Schoolbesturen, de Gemeente, Jeugdzorg en de Kinderbescherming hebben elkaar nodig. Deze tijd kenmerkt zich door : partners te kiezen, in gezamenlijkheid dingen te ontwikkelen, te kijken naar multifunctionele accommodatie e.d.... Verhalen, waar we tegenwoordig de mond vol van hebben. Kenmerkend daarvan is, dat we partners van elkaar zijn. Dat is toch wel een issue voor deze tijd, elkaar opzoeken en kijken wat je met elkaar hebt en wat je bereiken. Dat vind ik, dat is de basis neerzetten, dat er in Rotterdam iets gebeurt. Rotterdam mag best toonaangevend zijn voor een aantal domeinen, binnen het landelijke gebeuren en dat doen we ook.”

De gemeente verwoordt het als volgt:

“We hebben heel veel schoolbesturen die zijn verschillend van grootte en van besturingsfilosofie. Dit betekent dat je met de ene gemakkelijker samen kan werken dan met de andere. [...] Die hele grote schoolbesturen voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs daar werken we wel heel goed mee samen, heb ik de indruk. Alleen wisselt dat nogal per onderwerp. Sommige dingen gaan gemakkelijker omdat het belang van een schoolbestuur eigenlijk groter is en soms gaat het wat moeilijker omdat ons belang niet zo groot is.”

7.6 Geslotenheid

De meeste geïnterviewden noemen het overleg open en constructief van karakter. Bij de vraag over “Hoe ervaart u de samenwerking?” komen positieve reacties. Vooral komt de structuur als positief naar voren. Een van de schoolbesturen verwoordt het als volgt:

“Deze constructie van het overleg wordt er door gekenmerkt dat we als schoolbesturen allemaal met elkaar overleggen in FOKOR en dan gezamenlijk het overleg aan gaan met de politiek cq. de Wethouder. En, dat functioneert goed. We hebben vooroverleg en in dat vooroverleg wordt ook afgesproken of we een gezamenlijk standpunt hebben of dat iedereen in overleg met de Wethouder voor zich spreekt.”

De verhoudingen tussen schoolbesturen onderling zijn redelijk en de geïnterviewden spreken van vertrouwen in elkaar en van een coöperatieve sfeer. Maar er zijn hier en daar nog wel wat kanttekeningen. Het is opvallend dat de samenwerking vaak in het werkveld, tussen de scholen onderling, al meer open verloopt dan bij de schoolbesturen. Het wordt als volgt verwoord:

“Samenwerking? Ik zou een wat meer transparanter houding bij schoolbesturen willen. Schoolbestuurlijke proeftuinen komen moeilijk van de grond. Intervisie tussen schoolbesturen zou heel verrijkend zijn. Maar, men houdt vast aan eigen verworvenheden. Meer transparantie meer openheid zou mogen. Verhouding tussen scholen is wel redelijk goed. Er is niet veel sprake van concurrentie, dat valt wel mee. Wijkoverleg e.d. afspraken worden door het veld ook behoorlijk gedragen. Dus op het niveau van de schoolbesturen mag het beter.”

Ook zou de communicatie tussen schoolbesturen en scholen verbeterd kunnen worden. Over de relatie tussen wat er gebeurt in het ROF en hoe scholen dit ervaren wordt het volgende door een van de besturen gezegd:

“Het beleid mist wel eens met het werkveld. Bijvoorbeeld het Rotterdams onderwijsbeleid. Ik zie dat individuele scholen er erg weinig van weten.”

Er wordt in dit kader ook gewezen op de contactdag van 24 april 2007. Op die dag zouden het onderwijsveld en andere partijen praten over hoe de 10 punten van het Rotterdams Onderwijsbeleid uitgevoerd zouden worden. Er bleken op die dag maar 30 van de ongeveer 200 schooldirecteuren aanwezig te zijn. In de interviews komen hiervoor twee argumenten naar voren. De eerste is dat het blijkbaar geen prioriteit had bij de directeuren, onder andere omdat het Rotterdams Onderwijsbeleid in 2005 was geformuleerd en dat 75 procent van de scholen het schoolplan had lopen van 2003 tot 2007. De 10 actiepunten werden wel gezien als belangrijk, maar kwamen qua uitvoering in conflict met het schoolplan. Een van de schoolbesturen zei hierover:

“Het schoolplan, dat is de handleiding voor de scholen en als dan iemand roept dit gaan we doen van 2005 tot 2010, dan zeggen de scholen: ” Ik geloof dat we hiermee bezig waren.”

Als tweede argument wordt genoemd dat de scholen dachten dat het Rotterdams Onderwijsbeleid geformuleerd was door de gemeente alleen. Een van de schoolbesturen zegt hier het volgende over:

“Nu komen we op een groot spanningsveld. Er werd gezegd dat de notitie van de gemeente kwam. Op een gegeven moment lagen er documenten op scholen en veel van diegenen (de directeuren) die zich niet hadden bemoeid met de voorbereiding, vroegen zich af: “Waar komt dit vandaan?” “Wie zegt dat ik dat moet doen?” De communicatie daar rondom liep niet helemaal goed en de timing ook niet. Het is een beleidsdocument dat gedragen wordt door schoolbesturen en de gemeente en dat is niet duidelijk over gekomen.”

De relatie met de gemeente typeren geïnterviewden als goed. De deelnemers in het ROF zijn geïnteresseerd in elkaars standpunten en men luistert naar elkaar. Verschillende standpunten worden besproken, maar het daadwerkelijk veranderen van standpunt gaat langzaam. Dit komt volgens een van de schoolbesturen omdat dat de beslissingen die genomen worden in het overleg niet altijd gedragen worden door het werkveld: de scholen. Er wordt hier het volgende over gezegd:

“Ik merk steeds bij de commissies dat schoolbesturen behoorlijk op afstand staan van de scholen. Ze weten wel wat de praktijk inhoudt maar of de 10

actiepunten van Rotterdams Onderwijsbeleid (ROB) landt bij scholen, vraag ik mij af.”

De gemeente ervaart de relatie met het onderwijsveld als positief. Alleen merken zij wel door de regelgeving dat zij beperkt zijn in hun mandaat. Dit leidt wel eens tot frustratie.

7.7 Samenvatting

Aan de hand van het drie stappen model van Teisman (1998) wordt de tevredenheid over de samenwerking en het proces van besluitvorming in het netwerk in deze paragraaf nog eens op een rijtje gezet en samengevat.

7.7.1 Inventarisatie van de oordelen

De eerste stap van het drie stappenmodel van Teisman (1998) bestaat uit een inventarisatie van de oordelen die de actoren hebben over de samenwerking.

Als we de opmerkingen uit de vorige paragrafen over samenwerken nog eens bekijken dan zien we dat er toch wat tegenstrijdigheden zijn.

De onderlinge relaties tussen de actoren worden getypeerd als goed. Ondanks dit gegeven bestaat er bij de actoren een bepaalde terughoudendheid om bij elkaar in keuken te kijken of samen over bepaalde interne aangelegenheden te praten. Dit heeft onder andere te maken met de variëteit aan organisatorische kenmerken en waarden.

De schoolbesturen zijn ook nog eens inter-organisatorisch verschillend. Zo laat het ene bestuur veel van de beslissingen over aan de scholen zelf en andere besturen leiden de organisatie meer centraal. Intervisie wordt daardoor nog niet op alle niveaus in gelijke mate toegepast. Bij de schoolbesturen wordt dit nog maar met mondjes maat toegepast. Er is ondanks de dialoog die plaatsvindt op bepaalde terreinen dus nog onderling wantrouwen en onvoldoende openheid.

De dynamiek en de variëteit in het netwerk zorgen er voor, zo blijkt uit de interviews, dat de besluitvormingsprocessen niet altijd helder zijn en langzaam gaan. Er bestaan een aantal onzekerheden en die lijken niet gemakkelijk oplosbaar. Die onzekerheden hebben te maken met een gebrek aan informatie uitwisseling en het vasthouden aan eigen verworvenheden. De eigen identiteit bij schoolbesturen wordt bijvoorbeeld zeer gekoesterd. Elkaar aanspreken op zogenaamde interne aangelegenheden is “not done”.

Dit laatste wordt het best verwoord door een van de schoolbesturen:

“Maar ja, het is wel lastig daarin te definiëren wat die gezamenlijkheid is. Want er is ook nog zoiets als van autonomie in eigen kring. Zo zeggen we dat steeds bij FOKOR, Ik ga me niet bemoeien met interne aangelegenheden van de andere schoolbesturen.”

De vraag die een aantal geïnterviewden daarom ook stellen is: “Hoeveel van het gemaakte beleid in het ROF wordt daadwerkelijk door de scholen gedragen?”

De gemeente vindt het lastig hier achter te komen omdat hun gesprekspartners niet de scholen maar veelal FOKOR en schoolbesturen zijn. Ook onderling lijkt dit geen onderwerp van gesprek te zijn. Er is wel geconstateerd bijvoorbeeld dat er op de contactdag weinig schooldirecteuren waren maar er zijn geen afspraken gemaakt in het ROF of in FOKOR om dit soort dingen te voorkomen.

Initiatieven om bepaalde impasses te doorbreken worden niet genomen. Dit heeft te maken met de veranderde rollen en afhankelijkheden. De gemeente zou dit

bijvoorbeeld wel willen maar zij kunnen of hebben veelal het mandaat niet. De schoolbesturen bemoeien zich liever alleen met zichzelf. De CED-groep kan alleen nog maar adviseren, althans als naar hun mening wordt gevraagd en FOKOR probeert de achterban wel op een lijn te krijgen, maar dit lukt niet altijd. In het kader van de wet vraagfinanciering bijvoorbeeld is dit niet gelukt. Het blijft ieder voor zich.

7.7.2 Reconstructie en vergelijking van de doelen

De tweede stap van het drie stappenmodel van Teisman (1998) bestaat uit een het vergelijken van de oorspronkelijke doelen met de huidige doelen.

Als oorspronkelijk doel voor schoolbegeleiding worden vooral dingen genoemd, die door de gemeente in het verleden werden bepaald. De schoolbegeleiding werd in het verleden immers door de gemeente betaald en die bepaalde de onderwerpen.

Met betrekking tot de huidige doelen voor schoolbegeleiding zijn de antwoorden uit de interviews unaniem. Gezamenlijke doelen met betrekking tot schoolbegeleiding zijn er niet meer. De meeste besturen laten de keuze voor schoolbegeleiding over aan de scholen, een enkel schoolbestuur bepaalt nog centraal hoe schoolbegeleiding wordt ingezet. Door de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding heeft ook de gemeente niets meer met schoolbegeleiding te maken. Het is volgens hen een zaak van de scholen en schoolbesturen geworden.

Als doelen voor de samenwerking worden vooral onderdelen van het Rotterdams Onderwijsbeleid (ROB) genoemd. Goede doelen voor het onderwijs, zoals de CED-groep naar voren bracht, werden in het verleden ook al nagestreefd. Opvallend is alleen dat door de veranderende rollen en afhankelijkheden het zogenaamde gelijke partnerschap is verdwenen. De veranderende rollen zorgen er dus voor dat er een bepaalde dynamiek aanwezig is in het overleg. Dit maakt het vaak lastig helder te krijgen hoe het beleid moet worden geëvalueerd.

7.7.3 De rol van het besluitvormingsproces

In de derde stap van het drie stappenmodel van Teisman (1998) wordt de rol van het besluitvormingsproces in het traject van oorspronkelijke doelen naar de bereikte doelen bekeken. In deze stap worden drie dimensies onderscheiden.

Hiertoe wordt gekeken of de interactie meerwaarde heeft opgeleverd in de vorm van nieuwe doelen. Met andere woorden:

1. in hoeverre is het gelukt om de doelen van de verschillende actoren te vervlechten?: De inhoudelijke dimensie;
2. zijn er koppelingen gelegd tussen actoren?: De management dimensie;
3. in hoeverre zijn de betrokken actoren in staat hun onderlinge interacties te arrangeren?: De structuurdimensie.

1. De inhoudelijke dimensie: doelvervlechten

Het doel van deze strategie is rekening houdend met de verschillende belangen en standpunten meerdere keuzes en oplossingen te ontwikkelen voor partijen. Vragen als "Hebben de verschillende actoren hun doelen aan anderen gepresenteerd en zijn er voor de actoren win-win situaties gecreëerd?", zijn hierbij van belang. Actoren moeten namelijk mogelijkheden zien om gemeenschappelijke winst te behalen willen ze bereid zijn een zelfde doel aan te hangen. Doelvervlechting komt bijvoorbeeld niet tot stand wanneer actoren weigeren middelen in te zetten omdat

zij vermoeden dat participatie leidt tot verlies van autonomie, zonder dat zij vervangende kansen daar tegenover zien staan (Teisman, 1998:80).

Uit de interviews blijkt dat de schoolbesturen met elkaar in FOKOR vooroverleggen over allerlei onderwerpen. FOKOR vertegenwoordigt de schoolbesturen en verdedigt de gezamenlijke standpunten over een onderwerp naar de gemeente. FOKOR probeert steeds de gezamenlijkheid te benadrukken en laat zijn achterban steeds weten wat de voordelen en nadelen kunnen zijn bij het nastreven van bepaalde doelen.

Zo zijn er afspraken gemaakt over gelijkvormige overdracht van onderwijskundige rapporten door basisscholen naar scholen voor voortgezet onderwijs. FOKOR evalueert de afspraken en overlegt met de schoolbesturen, hoe bepaalde problemen kunnen worden opgelost. Dit lijkt allemaal heel doorzichtig en helder. Echter in de praktijk lopen de zaken niet altijd op rolletjes. Bepaalde afspraken worden niet altijd nagekomen en het wordt FOKOR niet altijd makkelijk gemaakt een duidelijk standpunt over te brengen naar andere partijen. De gemeente ervaart bijvoorbeeld in haar onderhandelingen met FOKOR dat het niet altijd duidelijk is welk schoolbestuur de standpunten steunt. Hierdoor wordt voor de gemeente soms lastig om bepaald beleid aan te passen of te veranderen.

Uit bovenstaande blijkt echter wel dat FOKOR een bepaalde rol speelt bij het vervlechten van doelen in het netwerk. Als we bijvoorbeeld kijken naar het creëren van win-win situaties, dan is dit met het project Deltaplus gelukt. FOKOR en de schoolbesturen hebben intensief met de gemeente overlegd om dit project door te laten gaan en de CED-groep hierbij de begeleiding te laten verzorgen. Actoren hebben hierbij elkaars doelen gepresenteerd. Hierdoor kon een innovatie project waar in het verleden veel geld in gestoken was in het kader van onderwijsachterstandenbeleid, nu gecontinueerd worden.

Op het gebied van schoolbegeleiding is er geen doelvervloechting waar te nemen. Uit de interviews kwam duidelijk naar voren dat de schoolbesturen niet van elkaar wisten en hoe de andere schoolbesturen de schoolbegeleiding hadden geregeld. Ook wist men niet van elkaar of er nog wel zaken met de CED-groep werden gedaan of op welke gebieden er schoolbegeleiding plaatsvindt.

Wat ik weet uit eigen ervaring als internbegeleider (IB'er) is, dat dit soort dingen bijvoorbeeld wel worden besproken op schoolniveau. Elk begin van het jaar vertellen de IB'ers in het WSNS-IB-netwerk elkaar uitgebreid welke speerpunten tijdens het schooljaar centraal staan bij hun scholen, welke begeleiding en studiedagen zij aan welke inhoud besteden en welke organisatie de begeleiding verzorgt. Dit wordt dan ook weer aan het eind van het schooljaar geëvalueerd. Doel hiervan is: uitwisseling van ervaringen, elkaar ondersteunen, vooruit helpen en informeren. Op schoolniveau is men dus meer open en proberen de actoren win-win situaties te creëren.

2. De management dimensie: Zijn er koppelingen gelegd tussen actoren?

Om doelen met elkaar te kunnen vervlechten moeten er relaties worden onderhouden met de actoren. Hiervoor heb je koppelaars nodig. Een koppelaar is een actor die bijvoorbeeld de geslotenheid van de verschillende actoren weet te doorbreken en de samenwerking weet te bevorderen. Zij moeten eigenlijk de belangen van de eigen organisatie en de belangen van de andere actoren zien te verenigen zodat er samenwerking kan ontstaan. Eerste vereiste is dat een koppelaar door alle actoren wordt geaccepteerd want dan pas kan een verstarring worden verbroken of een interactie worden geïnitieerd (Teisman, 1998:81-82).

Uit de interviews komt naar voren dat FOKOR die rol op een aantal gebieden lijkt te vervullen. Zij probeert de verschillende belangen met elkaar te verenigen. Echter blijft het natuurlijk wel zo, dat zij de achterban vertegenwoordigt en dus eerder de

belangen van het onderwijsveld verdedigd. Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat FOKOR optrad als koppelaar bij het voortzetten van het Deltaplus project⁵⁶.

3. De structuurdimensie: In hoeverre zijn de betrokken actoren in staat hun onderlinge interacties te arrangeren?

De structuur waarbinnen de actoren hun interacties vormgeven is het Rotterdams Onderwijs Forum (ROF). Zij hebben op deze manier een platform voor overleg en spelregels gearrangeerd. De structuur in het ROF wordt door de actoren ervaren als helder en is duidelijk verbeterd. De commissies die zijn samengesteld zijn meer gebaseerd op de beleidspraktijk.

De schoolbesturen hebben samen nog een ander structuur overleg namelijk het vooroverleg in FOKOR. De spelregels van deze interactie in het netwerk is aan de nieuwe regelgeving gebonden.

Uit de interviews komt naar voren dat er een diversiteit aan belangen is waar te nemen en er is een zekere dynamiek. Door samenwerking en strijd komen de actoren in het ROF tot een gemeenschappelijk beleid. Wat opvalt is dat alle geïnterviewden vermeldden dat zij vrijwillig deelnemen aan het overleg en voordeel zien in samenwerking. Hoewel het overleg niet meer verplicht is, is het toch een op overeenstemming gericht overleg.

Vatten we de drie dimensies samen dan:

- ☛ heeft er geen doelvlechting plaatsgevonden op het gebied van schoolbegeleiding. Maar is er wel een win-win situatie gecreëerd op een ander gebied;
- ☛ is er een succesvolle koppeling geweest is tussen actoren bij het continueren van het project Deltaplus;
- ☛ zijn de spelregels van interactie veranderd, waardoor er op het gebied van schoolbegeleiding geen gezamenlijke doel of aanpak wordt nagestreefd;
- ☛ hebben de actoren het gevoel dat niet het optimale wordt bereikt in het proces van besluitvorming.

⁵⁶ Deltaplus is een innovatief project om onderwijsachterstanden te verkleinen in het primair onderwijs.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

De aanleiding tot dit onderzoek is de in hoofdstuk 1 beschreven Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding waardoor er een systeem van marktwerking op het gebied van schoolbegeleiding is ontstaan. Zoals in hoofdstuk 1 beschreven, is de doelstelling van dit onderzoek te onderzoeken of de vertrouwensrelatie tussen scholen en de schoolbegeleidingsdienst door de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding is veranderd en in hoeverre dit van invloed kan zijn op de kwaliteit van het onderwijs.

Dit leidde tot de centrale vraagstelling van dit onderzoek:

In hoeverre zijn de doelstellingen van de overheid met betrekking tot de nieuwe Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding van invloed op de samenwerking (netwerkinteracties) van de CED-groep met scholen en andere actoren betrokken bij het onderwijs in Rotterdam en kan er door de nieuwe Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding gesproken worden van een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs?

Deze centrale onderzoeksvraag is onderverdeeld in vier deelvragen die zijn beantwoord in de voorgaande hoofdstukken door middel van literatuur- en documentenstudie en een case study.

In dit hoofdstuk worden de vier deelvragen in paragraaf 7.2 nog eens behandeld en op een rijtje gezet met als doel de centrale vraagstelling te beantwoorden in paragraaf 8.3. De conclusies van dit onderzoek worden beschreven in paragraaf 8.4. Tot slot worden in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk een aantal aanbevelingen gedaan.

8.2 Beantwoording deelvragen

De vier deelvragen zullen hier nu afzonderlijk behandeld worden.

8.2.1 Deelvraag 1:

Welke doelstellingen streeft de overheid na in verband met de wet vraagfinanciering schoolbegeleiding?

Deze vraag is door literatuurstudie beantwoord in hoofdstuk 4. De beantwoording van deze vraag wordt hieronder nog eens kort samengevat.

De doelstellingen van de overheid in verband met de wet vraagfinanciering schoolbegeleiding:

Voor de wet vraagfinanciering schoolbegeleiding waren de doelen van de overheid gericht op het realiseren van kwaliteitsverbetering van het onderwijs door middel van gerichte aansturing en subsidie verlening.

Door de wet vraagfinanciering wil de overheid, de verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit meer bij de scholen neerleggen en wil de overheid bijdragen aan kwaliteitsverbetering door:

- ☛ meer ruimte te scheppen voor het beleidsvermogen van scholen, met andere woorden via autonomievergroting van schoolbesturen. Dit betekent dat zoals Dodde, Leune e.a.(1995) het hebben verwoord: “*Het besturen van een onderwijsinstelling vooraf wordt in dat geval vervangen door besturen achteraf.*” Hierdoor heeft het uitvoeringsniveau van de school een grotere verantwoordelijkheid toebedeeld gekregen;
- ☛ het stimuleren van marktwerking, het vergroten van concurrentie op de markt door van aanbod naar vraagfinanciering te gaan. Schoolbegeleidingsdiensten vervullen hierdoor meer dan voorheen werk voor de scholen en niet meer voor de overheid;
- ☛ het verminderen van de bureaucratie, door middel van vermindering van regels. Overheidsgelden voor schoolbegeleiding worden niet meer geormerkt. Verantwoording hiervoor apart is niet meer nodig;
- ☛ het verduidelijken van de aansturing, door middel van het wijzigen van de bekostiging. Niet meer de gemeente maar de schoolbesturen ontvangen de gelden rechtstreeks van de overheid via de Lumpsumfinanciering.

8.2.2 Deelvraag 2:

Wie zijn de belangrijkste actoren in het netwerk betrokken bij het onderwijs in Rotterdam en op welke wijze geven deze actoren vorm aan de wettelijke taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de wet invoering vraagfinanciering?

Deze vraag is beantwoord in hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6 door middel van de verwerking van de data van de case study. Hieronder worden de resultaten nog eens op een rij gezet.

De belangrijkste actoren in het kader van dit onderzoek zijn: De gemeente, de Federatie voor Onderwijskoepels en Openbaar Onderwijs Rotterdam (FOKOR), het onderwijsveld, vertegenwoordigd door de verschillende schoolbesturen. Zij overleggen in het Rotterdams Onderwijs Forum (ROF). In het ROF wordt door de gemeente, FOKOR en het onderwijsveld samen het Rotterdams Onderwijsbeleid (ROB) vastgesteld en beschreven in gezamenlijke actiepunten.

De CED-groep is sinds de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding geen vanzelfsprekende partner meer in het overleg. Wel wordt de CED-groep nog af en toe gevraagd op te treden als adviseur. Er is sprake van een verandering van rollen binnen het ROF. Dit komt door de veranderende regelgeving, onder andere de regelgeving voor schoolbegeleiding.

De wijze waarop de verschillende actoren vorm geven aan de nieuwe wettelijke taken en verantwoordelijkheden kunnen vanuit de case study als volgt worden beschreven:

- ☛ De actoren geven aan allemaal voorkeur te hebben voor vraagfinanciering voor schoolbegeleiding;
- ☛ De gemeente heeft door de veranderende regelgeving minder taken gekregen, maar is nog wel verantwoordelijk voor de lokale infrastructuur. De gemeente voelt zich verantwoordelijk voor de kwaliteit van de scholen, maar kan door de nieuwe wet niet meer via het inzetten van gerichte schoolbegeleiding zorgen voor de verbetering van de kwaliteit van scholen. De gemeente zou meer wettelijke bevoegdheden willen krijgen om eerder in te grijpen als het niet goed gaat met een school. Doel hiervan is de school te helpen met het verbeteren van de kwaliteit. De gemeente ziet door de nieuwe wet zowel kansen als bedreigingen voor het onderwijsveld. Als kans wordt genoemd: gericht investeren in de kwaliteit van scholen. Een bedreiging zien ze de mogelijke vermindering van investeringen in innovatie. Ook zien ze door de wet een bedreiging in de met name de ontwikkelingsfunctie van schoolbegeleidingsdiensten. Zij vrezen dat scholen onvoldoende geld gaan uitgeven aan innovatieve

onderwijsontwikkelingen, waardoor de schoolbegeleidingsdiensten onvoldoende vraag krijgen van scholen om nog innovatieve producten te ontwikkelen.

- ☛ FOKOR vertegenwoordigt het onderwijsveld en heeft geen directe wettelijke taken en verantwoordelijkheden. De taken en verantwoordelijkheden van het onderwijsveld oefenen zij wel indirect uit, doordat zij het onderwijsveld vertegenwoordigen. Zij vervullen een belangrijke rol binnen het netwerk en treden op als spreekbuis voor hun achterban, de schoolbesturen. Zij zien dat de nieuwe wet kansen biedt aan scholen om hun kwaliteit gericht te verbeteren. Zij twifelen aan de efficiency van de achteraf toetsing van de kwaliteit en vragen zich af of de controle op de kwaliteit van scholen, de toetsing van de inspectie zoals die nu bestaat wel de juiste is.
- ☛ Schoolbesturen en scholen hebben door de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding meer verantwoordelijkheid gekregen en bepalen nu zelf wie zij inhuren voor schoolbegeleiding. Schoolbesturen willen zich meer professionaliseren om hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden goed te verrichten. Zij zien in de nieuwe wet kansen om de kwaliteit van scholen te verbeteren. Zij zien een bedreiging in de vrijheid die scholen hebben omdat schoolbegeleiding mogelijk als een sluitpost in de begroting kan worden beschouwd door scholen. Dit is ongunstig voor de kwaliteit van de scholen. De schoolbesturen willen graag een budgettaire verhoging van de overheid om in te zetten voor scholing en meer personeel om zo de kwaliteit van scholen en daarmee de kwaliteit van het onderwijs structureel te verbeteren. Zij ervaren dat de administratieve lasten alleen maar zijn toegenomen en dit ook zijn tol heft bij de schoolleiders, die amper aan hun kerntaken toekomen en bij leerkrachten die steeds meer taken krijgen toebedeeld. Zij pleiten daarom voor meer budget van de overheid voor scholing, administratief personeel en meer handen in de klas.
- ☛ De CED-groep heeft alleen nog een wettelijke taak m.b.t. het begeleiden van zieke kinderen. Zij zijn echter een maatschappelijk betrokken onderneming en willen de scholen kwalitatief ondersteunen om zo te helpen aan een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. De CED-groep ziet kansen in het gerichter aanbieden van schoolbegeleidingsdiensten. Hiermee kunnen ze scholen helpen hun kwaliteit te verbeteren. Zij ervaren dat scholen nog niet allemaal even bewust en of bekwaam zijn in de mogelijkheden die er bestaan binnen de lumpsum financiering. Er kunnen volgens hen risico's van geldstromen en kapitaalverlies ontstaan als scholen niet goed omgaan met de budgetten die hen ter beschikking staan. Zij vinden daarom dat de overheid een bepaald percentage van de schoolbegroting aan professionalisering van het personeel zouden moeten besteden. Ook zij vinden dat de toetsing van de overheid anders zou moeten, voornamelijk globaler.

8.2.3 Deelvraag 3:

In hoeverre is de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding van invloed op de samenwerking (netwerkinteracties) tussen de CED-groep en andere actoren in het netwerk.

Deze vraag is in hoofdstuk 7 beantwoord door middel van de verwerking van de data van de casestudy. Hieronder worden de resultaten nog eens op een rij gezet aan de hand van de kenmerken van complexe netwerken uit de theorie.

Het Netwerk

In het netwerk spelen de pluriformiteit van actoren, de organisatie-eenheden en beleidsuitgangspunten, de wederzijdse afhankelijkheden, de geslotenheid en de dynamiek van het proces een rol in de samenwerking. Dit was vroeger ook zo maar door de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding zijn bijvoorbeeld de wederzijdse afhankelijkheden tussen de actoren veranderd. Actoren zijn meer onafhankelijk van elkaar geworden en dit zorgt voor een zekere dynamiek bij het nemen van

besluiten. Door de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding is er met betrekking tot schoolbegeleiding een diversiteit aan belangen ontstaan, die ook zorgt voor die bepaalde dynamiek. Door samenwerking en strijd komen de actoren in het netwerk tot gemeenschappelijk beleid. Dit was voorheen ook al zo, maar door de veranderde rollen zijn er verschillen met vroeger te bemerken. Zo is de CED-groep geen partner meer in het overleg en worden zij nu gezien als een van de dienstverleners. Dit heeft tot gevolg dat zij niet meer vanzelfsprekend worden betrokken bij het bespreken van bepaalde onderwerpen in het netwerk.

Hoewel er door de actoren wel gesproken wordt over een constructief en open overleg ervaart men toch een bepaalde geslotenheid tussen de actoren in het netwerk. Er wordt bijvoorbeeld niet met elkaar besproken hoe er wordt omgegaan met budgetten voor schoolbegeleiding. De actoren veronderstellen bepaalde dingen die de anderen doen, maar bespreken dit niet met elkaar. Uit de interviews komt naar voren dat de samenwerking tussen scholen vaak al meer open verloopt dan de samenwerking tussen schoolbesturen. Er bestaan dus een aantal onzekerheden en die lijken niet gemakkelijk oplosbaar. Die onzekerheden hebben te maken met een gebrek aan informatie uitwisseling en het vasthouden aan eigen verworvenheden.

Wat ook opvalt in de interviews is dat de gemeente en de schoolbesturen zich vooral bezig houden met wat er allemaal zou moeten gebeuren en dat er voorbij gegaan wordt aan de vraag: "Hoe gaan we het allemaal vormgeven in de scholen?" Er is dan ook een kloof tussen wat er op bestuursniveau wordt beslist en wat er op schoolniveau plaatsvindt. Dit werkt belemmerend voor de besluitvormingsprocessen in het netwerk, waardoor opmerkingen als: "veel dingen gaan langzaam of hebben weinig resultaat" kunnen worden verklaard. Schoolleiders hebben vaak geen tijd om de informatie die naar hen toestroomt door te nemen. De toegenomen administratieve lasten worden in dit kader als schuldige genoemd. Kijkend naar de theorie in hoofdstuk 2 kan worden opgemerkt dat een zekere mate van cognitieve onzekerheid van invloed is op de besluitvormingsprocessen. Je ziet hierdoor met name een andere denkwijze bij de gemeente en de schoolbesturen als het gaat over het evalueren van het beleid.

Voorheen was het overleg tussen de gemeente en het onderwijsveld een wettelijke verplichting. Een op overeenstemming gericht overleg (OGOO)⁵⁷. Naar aanleiding van deze verplichting heeft men een formele structuur van overleg ontworpen namelijk het Rotterdam Onderwijs Forum (ROF). De wethouder Jeugd, Gezin en Onderwijs was voorheen in het overleg altijd voorzitter. Deze positie is met de nieuwe wetgeving niet meer vanzelfsprekend maar nog steeds vervult de wethouder die rol. Het overleg is in zijn huidige vorm nog steeds een op overeenstemming gericht overleg, hoewel de wettelijke verplichting hiertoe niet meer bestaat.

Omdat er voorheen veel werd overlegd in allerlei aparte commissies heeft men besloten in het kader van de veranderende wetgeving het ROF een andere, meer heldere structuur (zie: tabel 4.4) te geven. Volgens alle actoren is deze structuur meer op de praktijk gericht en wordt er in de afzonderlijke commissies hard gewerkt aan de verschillende actiepunten van het Rotterdams Onderwijs Beleid (ROB). Echter wat nog wel eens ontbreekt, is een bepaalde cohesie. De frequentie van het aantal vergaderingen van het ROF vinden sommige actoren te weinig, waardoor volgens hen het nemen van beslissingen te lang duurt en resultaten uitblijven.

Op sommige gebieden is er sprake van doelvervloechting tussen de actoren. Als we bijvoorbeeld kijken naar het creëren van win-win situaties dan is dit met het project Deltaplus gelukt. FOKOR en de schoolbesturen hebben intensief met de gemeente overlegd om dit project door te laten gaan en de CED-groep speelde hier een begeleidende rol. Op het gebied van schoolbegeleiding is er geen doelvervloechting

⁵⁷ OOGO is een op overeenstemming gericht overleg dat in de tweede helft van de jaren '90 wettelijk verplicht was voor een aantal beleidsterreinen in het lokaal onderwijsbeleid. Het overleg was tussen de gemeente, schoolbesturen en andere partners die betrokken zijn bij bepaalde beleidsterreinen. De gemeente voerde met name de regie.

waar te nemen. Als doelen voor de samenwerking worden vooral onderdelen van het Rotterdams Onderwijsbeleid (ROB) genoemd.

8.2.4 Deelvraag 4:

Is er sprake van een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs door de wet invoering vraagfinanciering?

In het kader van dit onderzoek zijn we uitgegaan van het begrip kwaliteitszorg :

"het geheel aan activiteiten dat wordt ondernomen om de kwaliteit te onderzoeken, te borgen of te verbeteren en openbaar te maken" zoals beschreven is in paragraaf 2.6.3.

De overheid wil dat de doelstellingen met betrekking tot de verbetering van het onderwijs effectief en efficiënt worden gerealiseerd.

Om de deelvraag te beantwoorden zal daarom worden gekeken naar het geheel aan activiteiten dat wordt ondernomen om de kwaliteit te onderzoeken, te borgen of te verbeteren en openbaar te maken om te zien of dit efficiënter en effectiever gebeurt door de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding.

Uit de theorie van hoofdstuk 2 hebben we geconstateerd dat kwaliteitszorg meerdere functies kent. Aan de hand van de belangrijkste functies van kwaliteitszorg kunnen we in kaart brengen welke activiteiten zijn ondernomen om de kwaliteit te onderzoeken, te borgen of te verbeteren. De belangrijkste functies zijn:

1. Het afleggen van verantwoording (accountability);
2. Het communiceren over de kwaliteit met alle betrokken personen, groepen;
3. Verbeteren van de kwaliteit (improvement);
4. Het tijdig signaleren van zwakke plekken (early warning system).

Hieronder zullen de activiteiten per functie worden beschreven:

1. Het afleggen van verantwoording (accountability);

De overheid heeft met de nieuwe regelgeving, waaronder de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding, de schoolbesturen meer verantwoording gegeven in het bereiken van kwaliteitsdoelen. De onderwijsinspectie en de omgeving van de school moeten de controle op de kwaliteit borgen. Om de ouders dit goed te laten doen heeft de onderwijsinspectie de invloed van ouders door middel van bevoegdheden in de medezeggenschapsraden in scholen vergroot. De schoolbesturen borgen de kwaliteit door middel van intern kwaliteitsmanagement dat in scholen wordt vormgegeven door het afnemen in cycli van enquêtes bij de ouders, leerlingen en leerkrachten. De resultaten van deze enquêtes moeten resulteren in acties ter verbetering van de kwaliteit van de school. De controle op de kwaliteit wordt door de inspectie achteraf getoetst. De opbrengsten van het onderwijs worden hierbij als het meest belangrijke kwaliteitskenmerk beschouwd.

Uit de interviews komt naar voren dat scholen nog niet allemaal even bekwaam zijn in het hanteren van de instrumenten die bedoeld zijn om de kwaliteit te verbeteren of onvoldoende tijd of middelen hebben om dit te doen. Dit wordt bevestigd door het artikel "Schoolleiders: druk te hoog, salaris te laag" in het Brabants Dagblad van 13 oktober 2007. In dit artikel staat dat volgens de Algemene Vereniging van Schoolleiders (AVS) de politiek al jaren belooft te investeren in de schoolleiding, maar dat de tijd van praten nu voorbij is. Er moeten concrete stappen worden gezet volgens de voorzitter van de AVS, want *"de kwaliteit van het primair onderwijs is in*

*gevaar als er niet snel wat gedaan wordt om directeuren in staat te stellen, te werken aan de kwaliteit van hun scholen*⁵⁸.

Over de controle op de kwaliteit zijn de meningen van de geïnterviewden verdeeld. De enige toets is een inspectiecontrole, en deze wordt niet meer systematisch en periodiek uitgevoerd. Door middel van zelfevaluatie moeten scholen namelijk in staat zijn hun eigen kwaliteit te beoordelen.

Dit blijkt in de praktijk niet altijd gemakkelijk en onvoldoende te gebeuren. Schoolleiders moeten steeds meer in staat zijn integraal met de kwaliteit van hun school bezig te zijn en daar wringt de schoen. De scholen hebben er immers vele nieuwe taken bij gekregen. Zo moeten ze meewerken aan de Brede School, de voor- en naschoolse opvang regelen, aandacht hebben voor opvoedingsproblemen, gezondheidsvoorlichting geven en aandacht besteden aan normen, waarden en burgerschap. Dit vergt veel van leerkrachten en schoolleiders, waardoor weinig tijd overblijft om te werken aan de kwaliteit.

De druk op scholen neemt ook toe door de verhoogde zeggenschap van ouders, die bijvoorbeeld willen dat er meer geïnvesteerd wordt in schonere toiletten of meer speelmaterialen e.d. Het gevaar bestaat dan dat overwegingen over inzetten van bepaalde budgetten onder druk van de omgeving of andere factoren niet wordt besteed aan professionalisering van het personeel of toekomstige innovatieve ontwikkelingen. Dit is mogelijk omdat door het niet meer oormerken van de schoolbegeleidingsgelden het moeilijker wordt te achterhalen, hoeveel en waaraan de gelden zijn of worden besteed.

2. Communiceren over de kwaliteit met alle betrokken personen, groepen;

Communicatie kan worden omschreven als de verspreiding van informatie naar interne en externe betrokkenen met als doel condities te scheppen waardoor de organisatie (in het kader van dit onderzoek de school) in staat is de continuïteit te behouden (van Riel, 2003:3).

Uit de interviews komt naar voren dat er niet genoeg of onvoldoende duidelijk gecommuniceerd wordt tussen de scholen en de schoolbesturen. Schoolleiders hebben het vaak te druk. Op bestuurlijk niveau worden er allerlei beslissingen genomen. De uitwerking van die beslissingen zijn niet altijd zichtbaar in de scholen. Tussen schoolbesturen bestaat er een zekere geslotenheid. Dit komt door organisatorische en inter-organisatorische verschillen. Hierdoor is het moeilijk om concreet gezamenlijke afspraken over onderwijsvernieuwingen of maatregelen te maken, die de kwaliteit van het onderwijs moeten verbeteren. Dit komt de kwaliteit van het onderwijs niet ten goede.

3. Verbeteren van de kwaliteit (improvement);

De overheid houdt zich niet meer rechtstreeks bezig met kwaliteitsverbeterdoelen voor het onderwijs. Dit is nu aan de scholen zelf. Om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren zetten scholen kwaliteitsinstrumenten in. Een van die instrumenten is schoolbegeleiding.

Uit de interviews komt naar voren dat de actoren zowel positieve als negatieve effecten op de kwaliteit van het onderwijs ervaren door de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding. Als positief wordt het gericht investeren in de kwaliteit op schoolniveau gezien. Als negatief effect het juist minder investeren in de kwaliteit omdat de scholen grotere vrijheid hebben. Dezelfde risico's waar Leune (1994) op attendeert worden daarbij genoemd door enkele actoren zoals: het oneigenlijk gebruik van bevoegdheden en middelen en een rem op onderwijsvernieuwing.

⁵⁸ <http://www.brabantsdagblad.nl/bdbinnenland/article2010177.ece>

Voor de wet vraagfinanciering bepaalde de gemeente waar de schoolbegeleiding aan werd besteed, *“wie betaalt, die bepaalt”*. Nu liggen de kaarten anders en de scholen beslissen over de budgetten voor schoolbegeleiding. Gevolg hiervan is dat er een pluriformiteit aan meningen te herkennen is wanneer er over gezamenlijk investeren in nieuwe ontwikkelingen en producten wordt gesproken.

Of er een toename, afname dan wel gelijk blijven van de inzet van de middelen is voor schoolbegeleiding is in dit onderzoek niet vastgesteld. Het is ook moeilijk te achterhalen waar de begeleidingsgelden aan worden besteed omdat de gelden niet meer zijn geoormerkt. Wel is er geconstateerd dat de tarieven voor schoolbegeleiding juist door de marktwerking fors zijn gestegen. Dit heeft volgens de CED-groep te maken met de markt voor schoolbegeleidingsdiensten die weinig transparant is, door investeringen van schoolbegeleidingsdiensten in reclame en promotiematerialen en de toename in kosten door bedrijfsmatig runnen van de schoolbegeleidingsdiensten.

4. Het tijdig signaleren van zwakke plekken (early warning sytem);

De scholen communiceren hun verbeterdoelen in hun schoolplan aan de omgeving van de school, de ouders. In het schoolplan staat welke activiteiten worden ondernomen om die doelen te behalen. Echter of en hoe er schoolbegeleiding zal plaatsvinden of hoe de doelen worden geëvalueerd wordt niet altijd vermeld in het schoolplan. Schoolbesturen weten dat scholen kwaliteitsinstrumenten inzetten, maar hebben niet altijd een eigen controle systeem op de toepassing daarvan door scholen. Schoolbesturen worden daarom nog wel eens verrast als het met een school niet goed gaat. Immers de toetsing van de inspectie is vaak pas na jaren, met als gevolg verlies van kapitaalstromen en menselijk leed.

Uit de interviews komt dan ook naar voren dat zwakke plekken in de praktijk niet tijdig worden gesignaleerd. De wil tot verbetering hiervan is groot bij de gemeente en de schoolbesturen. Zij hebben het actiepunt “Rotterdamse scholen zijn kwaliteitsscholen” daarom ook niet voor niets opgenomen in het Rotterdams Onderwijsbeleid (ROB).

Samenvattend is het moeilijk te spreken van een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs door de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding, omdat we niet kunnen vaststellen dat de middelen doelmatiger en of doeltreffender worden ingezet.

Ten eerste is het door de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding veel diffuser geworden om te achterhalen of en hoeveel geld er is of wordt ingezet voor schoolbegeleiding. Immers de gelden zijn niet meer geoormerkt en doordat de scholen eindverantwoordelijke zijn en niet de schoolbesturen, wordt er door schoolbesturen onvoldoende controle uitgeoefend op scholen in dit kader. Er kan dus niet worden gesproken van een toename, afname of gelijk blijven van middelen die door het onderwijsveld worden ingezet om activiteiten ter verbetering van het onderwijs te ondernemen.

Ten tweede blijkt het onderwijsveld nog niet helemaal klaar te zijn om de toenemende taken en verantwoordelijkheden die haar zijn toebedeeld uit te voeren. Vooral als we spreken over “de basisrechten” zijn scholen meer dan voorheen verantwoordelijk voor de voorziening in kwaliteit, maar niet voldoende uitgerust om hierin te voorzien. De schooldirecteuren ervaren een steeds grotere druk en administratieve lasten waardoor ze vaak niet tot hun kerntaken komen. Opleiding van personeel en integraal management zijn nog zaken waaraan hard moet worden gewerkt.

Ten derde wordt het investeren in onderwijsontwikkeling dat moet leiden tot kwaliteitsverbetering niet bevorderd door de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding. Omdat scholen meer gericht zijn op zichzelf en het door de vergrote autonomie juist moeilijker is om een gezamenlijk doel na te streven. De signalen van de samenleving met betrekking tot de vraag naar nieuwe ontwikkelingen zullen hierdoor minder snel doordringen. Het gezamenlijk investeren in ontwikkelingen zal hierdoor vertragen of zelfs niet worden gerealiseerd.

Ten vierde is de toetsing op de kwaliteit door de overheid niet aangepast aan de nieuwe taken en bevoegdheden van de scholen. Ze bestaat nog steeds uit een toetsing op opbrengsten achteraf.

8.3 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

In de vorige paragrafen zijn de deelvragen die uit de centrale onderzoeksvraag zijn afgeleid beantwoord. De beantwoording van de deelvragen leiden tot de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag die in paragraaf 1.2 van dit onderzoek is geformuleerd:

In hoeverre hebben de doelstellingen van de overheid met betrekking tot de nieuwe wet invoering vraagfinanciering invloed op de samenwerking(netwerkinteracties) van de CED-groep (CED) met scholen en andere actoren betrokken bij het onderwijs in Rotterdam en kunnen we door de nieuwe wet invoering vraagfinanciering spreken van verbetering van de kwaliteit van het onderwijs?

Uit de documentenstudie en de case study komt naar voren dat de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding van invloed is op de samenwerking van de CED-groep met scholen en andere actoren. De afhankelijkheidsrelaties tussen de actoren in het netwerk zijn door de wet drastisch veranderd. Waar voorheen een grote afhankelijkheid bestond tussen de CED-groep en de andere actoren is er door de wet meer afstand gekomen tussen de CED-groep en de andere actoren. Hierdoor is de CED-groep geen volledige partner meer bij het formuleren van onderwijsbeleid in Rotterdam.

Omdat de scholen meer autonomie hebben gekregen en zelf bepalen hoe en wanneer zij schoolbegeleiding inzetten, is het moeilijk te meten of er systematisch wordt gewerkt aan de kwaliteit. Uit de case study blijkt dat er buiten de toetsing van de inspectie en de zelfevaluatie van de scholen geen mechanismen in werking zijn die de kwaliteit systematisch controleren.

Uit de case study komt ook naar voren dat nog niet gesproken kan worden van kwaliteitsverbetering door de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding. Er zijn juist meer risico's ontstaan. De scholen zijn nog niet allemaal klaar en gewend aan alle gelijktijdige maatregelen van de overheid, zoals lumpsum, de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding en de verantwoording voor het onderwijsachterstandenbeleid.

De beoogde vermindering van de bureaucratie als een van de doelstellingen van de overheid om bij te dragen aan de kwaliteit is nog niet zichtbaar in de praktijk. Schoolleiders ervaren juist een verzwaring van de administratieve last door de maatregelen. Dit geluid kwam ook in de interviews naar voren bij de schoolbesturen. Tevens komt er door de wet een gevaar voor het verminderen van investeringen in innovatie. Waar er voorheen via de gemeente gezamenlijk werd geïnvesteerd in innovatie, zullen scholen nu zij zelf het mandaat hebben dit niet vanzelfsprekend doen.

Veel zal nog moeten worden gedaan om de beoogde resultaten van het beleid te effectueren. Meer geld voor professionalisering van schoolleiders en schoolbesturen, meer mankracht in de scholen en investeren in innovatie zal nodig zijn om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren zo blijkt uit dit onderzoek.

8.4 Conclusies

Conclusie 1:

Schoolbegeleiding heeft door de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding een andere functie gekregen.

Literatuur en documentenstudie:

Schoolbegeleiding heeft in het verleden meerdere functies vervuld, waaronder een belangrijke taak als uitvoerder van vernieuwingsplannen die de overheid zelf bedacht. De overheid ziet de schoolbegeleiding nu meer als instrument voor kwaliteitsverbetering van het onderwijsveld zelf.

Case study:

Schoolbegeleiding wordt door scholen ingezet naar behoefte van de scholen. De overheid bepaalt niet meer waar en wanneer schoolbegeleiding wordt ingezet.

Conclusie 2:

De overheid is door de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding meer op afstand komen te staan. Hiermee is de aansturing door de overheid met betrekking tot schoolbegeleiding verandert van directe overheidsturing naar indirecte overheidssturing.

Literatuur en documentenstudie:

De schoolbegeleidingsdiensten waren vroeger een instrument om in te zetten om bepaalde onderwijs doelstellingen te halen. In het verleden werd de regie voor de inzet van schoolbegeleiding in eigen handen gehouden. Nu zijn de schoolbesturen verantwoordelijk (functionele decentralisatie en deregulering). De scholen bepalen zelf waaraan de gelden voor school-begeleiding worden besteed (deregulering). *'Het besturen van een onderwijsinstelling vooraf wordt in dat geval vervangen door besturen achteraf'* (Dodde, Leune e.a.1995:193). Hierdoor krijgt het uitvoeringsniveau van de school een grotere verantwoordelijkheid toebedeeld.

Case study:

Door de nieuwe wet is schoolbegeleiding geen kerntaak meer van de overheid. Er is marktwerking, de CED-groep is verzelfstandigd. De inspectie toetst de scholen pas achteraf op het resultaat.

Conclusie 3:

Door de Wet Vraagfinanciering schoolbegeleiding zijn de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van de actoren veranderd en dit heeft consequenties voor de beslissingen die worden genomen met betrekking tot de inzet schoolbeleidingsgelden.

Literatuur en documentenstudie:

De schoolbesturen zijn verantwoordelijk geworden (functionele decentralisatie en deregulering). De scholen bepalen zelf waaraan de gelden voor schoolbegeleiding worden besteed (deregulering).

Case study:

Scholen zijn eindverantwoordelijk voor de inzet van de schoolbeleidingsgelden. Zij hebben veelal een korte termijn visie en zijn niet in staat om te investeren in onderwijsinnovatie. De gemeente heeft door de nieuwe wet geen stem meer in de schoolbegeleiding. Zij hadden voorheen een instandhoudingsplicht schoolbegeleiding en de CED-groep was min of meer een gemeentelijke dienst.

De CED-groep is door marktwerking een van de dienstverleners op het gebied van schoolbegeleiding geworden. Zij kunnen door te weinig vraag van scholen naar innovatieve producten minder gaan investeren in nieuwe onderwijsontwikkelingen.

Conclusie 4:

Schoolbesturen en schoolleiders zijn niet allemaal even goed in staat in te spelen op de veranderingen in regelgeving van de laatste jaren (Lumpsum, Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding, onderwijsachterstanden).

Literatuur en documentenstudie:

Schoolleiders ervaren steeds meer werkdruk door de verzwaring van de administratieve last die gepaard gaat met de decentralisatie- en dereguleringsmaatregelen van de overheid. Zij zijn daarom steeds minder in staat zich te richten op hun kerntaken namelijk: zorgen dat er goed onderwijs wordt gegeven.

Case study:

Het onderwijsveld acht zich in vele gevallen nog niet helemaal bekwaam om de gevolgen van de genomen maatregelen van de overheid ten volle te overzien. Er is vooral een tekort aan tijd en ervaring bij schoolleiders om te voldoen aan de deskundigheid die nodig is om de verantwoordelijkheden te dragen. De schoolbesturen beseffen ook dat zij zich meer moeten professionaliseren. Uit de interviews komt naar voren dat er behoefte is aan professionalisering op alle fronten. Bij het bestuur, de schoolleiding en de leerkrachten.

Conclusie 5:

De nieuwe wet heeft een remmend effect op investeringen in onderwijs- vernieuwingsprojecten.

Literatuur en documentenstudie:

Kansen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren komen voort uit het investeringen in innovatie. Bedreigingen voor de onderwijskwaliteit liggen in het oneigenlijk gebruik van bevoegdheden en middelen, verlaging van de kwaliteitsstandaarden en door minder te investeren in innovatie. De wet maakt het mogelijk dat de ontwikkelingsfunctie van een schoolbegeleidingsdienst achteruitgaat doordat scholen niet verplicht worden om te investeren in onderwijsinnovatie.

Casestudy:

Door de wet is het mogelijk de schoolbegeleidingsgelden te besteden aan allerlei materiële randvoorwaarden waardoor er geen geld meer over is voor innovatie. Het heeft aardig wat voeten in de aarde gehad om het project Deltaplus te continueren.

Door de onderwijsbegeleidingsgelden niet meer te oormerken, is het moeilijker te achterhalen of de gelden zijn of worden ingezet voor de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Zelfs de besturen weten vaak niet waar de gelden aan zijn of worden besteed. Scholen zijn geneigd korte termijn investeringen te doen. Zij overzien de mogelijkheden van investeren in onderwijsinnovatie vaak niet.

Conclusie 6:

De mate van openheid tussen actoren in het netwerk hangt samen met de onderwerpen die besproken worden en bevoegdheden die actoren hierin hebben.

Literatuurstudie:

Actoren binnen een netwerk hebben hun eigen referentiekaders en organisatiewaarden en zijn vaak alleen gevoelig voor signalen die binnen de eigen referentiekaders en waarden passen.

Casestudy:

De meeste geïnterviewden noemen het overleg open en constructief van karakter. De meeste onderwerpen zijn bespreekbaar en de actoren zijn bereid om naar elkaar te luisteren, maar bijvoorbeeld met betrekking tot de inzet van schoolbegeleidingsgeld is er nauwelijks of geen overleg over dit onderwerp.

De onderlinge relaties worden getypeerd als goed, maar toch bestaat er een bepaalde terughoudendheid om bij elkaar in keuken te kijken of samen over bepaalde interne aangelegenheden te praten. Dit komt doordat intervisie door schoolbesturen maar mondjesmaat wordt toegepast.

Conclusie 7:

Door de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding zijn de afhankelijkheidsrelaties binnen het netwerk met betrekking tot schoolbegeleiding veranderd. Hierdoor is het moeilijker gezamenlijke doelen op het gebied van schoolbegeleiding te formuleren.

Literatuurstudie:

Wil men een doel binnen een netwerk realiseren, dan is men hiervoor vaak afhankelijk van andere actoren binnen het netwerk. Hoe groter de afhankelijkheid des te meer actoren bereid zijn samen een doel te realiseren. Een toename aan variëteit belemmert het nemen van gezamenlijke standpunten.

Case study:

Actoren zijn door de wet meer onafhankelijk van elkaar geworden waardoor de behoefte aan het realiseren van een gezamenlijk doel nauwelijks bestaat. Daarnaast is er onderscheidend beleid tussen schoolbesturen. Het ene bestuur leidt inter-organisatorisch meer centraal de andere meer decentraal. Deze toename van variëteit zorgt ervoor dat er geen gezamenlijke doelen meer zijn met betrekking tot schoolbegeleiding.

Conclusie 8:

Er zit een kloof tussen wat er bestuurlijk wordt besloten door schoolbesturen in het netwerk en wat er leeft bij de scholen.

Case study:

Er is onvoldoende bekend bij scholen welke beslissingen worden genomen door de schoolbesturen over bepaalde onderwerpen in het netwerk. De uitvoering van de 10 actiepunten van het Rotterdams Onderwijsbeleid (ROB) zijn niet altijd zichtbaar in de scholen. Er zijn hiervoor twee oorzaken aan te wijzen. Er is te weinig informatie uitwisseling tussen scholen en besturen of de te hoge werkdruk van schoolleiders leidt tot andere prioriteiten waardoor informatie over bestuurlijke zaken niet gelezen wordt.

Conclusie 9:

De huidige controle op de kwaliteit van de overheid past niet bij de autonomievergroting en kan een risico vormen voor het leveren van een basisvoorziening voor het onderwijs.

Literatuur en documentenstudie:

De Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding heeft niet voorzien in een controlemechanisme dan alleen de toetsing achteraf. Er is geen tussentijdse sanctionering bij het ontstaan van negatieve effecten op de kwaliteit, maar alleen sluiting van de school achteraf. Door geen andere middelen te hebben die de kwaliteit waarborgen dan alleen de toetsing op resultaat achteraf kan het oneigenlijk gebruik van bevoegdheden en middelen te laat worden ontdekt met als gevolg verlies van kapitaal en daarbij behorend menselijk leed. De overheid beoogt dat de omgeving en de ouders een middel zijn om kwaliteit te waarborgen. Uit onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau van 2002 blijkt dat ouders vooral het tegengaan van problemen van belang achten. Met problemen worden dan veelal spijbelen, vandalisme, diefstal en pesten bedoeld.

Case study:

Scholen zijn eindverantwoordelijk voor de inzet van schoolbegeleidingsgelden geworden. Scholen doen zelf aan kwaliteitstoetsing, maar zijn nog niet integraal bezig met kwaliteit. Doordat de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding niet verplicht tot het investeren in kwaliteit kan een verlaging in de kwaliteitsstandaarden ontstaan. Er is weinig bekend over wat scholen doen met de resultaten van de kwaliteitstoetsing omdat er nog weinig systematische controle op de kwaliteit plaats vindt door schoolbesturen. Zo weten besturen vaak niet waar de schoolbegeleidingsgelden aan worden besteed. Scholen worden vaak te laat gecontroleerd op de kwaliteit door de inspectie.

De gemeente Rotterdam probeert het mogelijke risico van kwaliteitsvermindering door late controle van de overheid te verkleinen door kwaliteit van scholen als onderwerp op te nemen in het Rotterdams Onderwijsbeleid. Dit geldt niet voor de rest van Nederland.

Vertrouwen en meer transparantie zijn nog zaken waaraan men zou kunnen werken.

Conclusie 10:

Er bestaan verschillen in visie en handelen tussen de schoolbesturen onderling. Dit maakt het moeilijk om afspraken te maken met andere partijen over onderwijsvernieuwing, de wijze van schoolbegeleiding of de concrete uitwerking van beleid.

Literatuur en documentenstudie:

De belangen van de actoren onderling kunnen grote verschillen vertonen, evenals hun waarden en organisatorische kenmerken. Dit kan van invloed zijn op de mate waarin men zich openstelt voor de omgeving en hoe men zijn macht gebruikt in het netwerk. De wederzijdse afhankelijkheid is door de wet vraagfinanciering kleiner geworden. Samen met de variëteit vergroot dit de dynamiek in het netwerk met als gevolg dat besluitvormingsprocessen grillig verlopen.

Case study:

Uit de interviews komt naar voren dat de schoolbesturen verschillende visies en andere manieren van handelen hebben. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de wijze van verantwoordelijkheidsverdelingen. Bijvoorbeeld de Rotterdamse Vereniging voor Katholiek Onderwijs (RVKO) hecht veel waarde aan de eigen verantwoordelijkheid van de directeuren en leerkrachten. Zij bepalen volgens hen wat er in de school of klas gebeurt. Bij de Stichting voor Protestants Christelijk Basis- & Orthopedagogisch Onderwijs te Rotterdam-Zuid (PCBO) geldt een meer centrale bestuursverantwoordelijkheid. Dat kan in specifieke gevallen heel anders uitweken, Bijvoorbeeld waar het onderwijsvernieuwing betreft of met wie je afspraken maakt over de concrete uitwerking van het beleid of de schoolbegeleiding. Besluitvormingsprocessen kunnen hierdoor o.a. worden vertraagd.

8.5 Aanbevelingen

Aanbeveling 1:

De schoolbesturen zouden de communicatie en het contact met de scholen moeten verbeteren. Dit komt ten goede aan de kwaliteit van de scholen.

Goede communicatie tussen besturen, schoolleiders en leerkrachten is van belang voor het goed functioneren van scholen. Schoolbesturen zullen omdat zij meer verantwoordelijkheden hebben gekregen meer dan voorheen moeten communiceren met scholen over de kwaliteit.

Om de kwaliteit te bewaken en te borgen zouden controle mechanisme kunnen worden ingezet. Hiervoor is het nodig dat schoolbesturen meer direct contact onderhouden met de scholen. Dit zou kunnen door bijvoorbeeld een monitorsysteem op te zetten waarbij bestuursleden meerdere malen per jaar de scholen bezoeken om ter plekke uit te zoeken wat er leeft in de school en hoe er met de kwaliteit wordt omgegaan. De ontwikkeling van een dergelijk systeem zou bijvoorbeeld in FOKOR kunnen worden ontwikkeld. Indien er schoolbesturen zijn die al ervaringen met monitorsystemen zouden hebben dan zouden deze in FOKOR kunnen worden geëvalueerd en worden beoordeeld om zo te komen tot een verbetering van bestaande systemen. FOKOR zou kunnen toezien dat het monitoren werkelijk plaatsvindt en geen papieren zaak wordt.

Aanbeveling 2:

Het Rijk dient een handreiking op te stellen voor de toetsing van de kwaliteit van het onderwijs.

Het Rijk heeft met de wet vraagfinanciering de scholen meer autonomie gegeven, maar niet voorzien in een degelijke controle op de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Om de kwaliteit te controleren en te waarborgen heeft het onderwijsveld naast de kwaliteitsinstrumenten die tot haar beschikking staan een kaderstellende handreiking nodig voor de toetsing en de waarborging van de onderwijs kwaliteit.

Als voorbeeld zou het Rijk, de schoolbesturen kunnen verplichten monitor systemen te gebruiken om de kwaliteit van scholen regelmatig te controleren en te waarborgen. Een onafhankelijke organisatie of het Rijk zelf zou hierop kunnen toezien. Een ander voorbeeld zou kunnen zijn de gemeente meer bevoegdheden te geven in dit kader, door beleid met betrekking tot de kwaliteit te formaliseren in het gemeente onderwijsbeleid. Er kan gekeken worden naar het initiatief van de gemeente Rotterdam die de kwaliteit van scholen in overleg met de schoolbesturen heeft opgenomen als een van de beleidspunten in het lokale onderwijsbeleid (Intensieve schoolontwikkeling). Dit zou bijvoorbeeld verplicht kunnen worden voor het hele land.

Aanbeveling 3:

De samenwerking in het netwerk dient versterkt te worden door de wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren in het netwerk te vergroten, door bijvoorbeeld meer openheid te creëren tussen de partners.

Het is niet onbekend dat onderwijsinstellingen allemaal een andere cultuur hebben. Breng daarom de cultuurverschillen die er bestaan tussen de onderwijsinstellingen (schoolbesturen) in gezamenlijk overleg ter discussie en praat met elkaar over de verschillen en de overeenkomsten.

Benut de overeenkomsten om nog meer inzicht te krijgen in de organisaties van elkaar en verklaar elkaar het bestaan van de verschillen. Beleid komt immers in interactie met elkaar tot stand. Door de wederzijdse afhankelijkheid te vergroten zal de variëteit verkleinen waardoor er gericht geïnvesteerd kan worden in de kwaliteit en dit maakt investeren in onderwijsontwikkeling weer mogelijk.

Organiseer bijvoorbeeld voor elkaar themadagen. Over bijvoorbeeld welke gevolgen de Wet Vraagfinanciering Schoolbegeleiding voor de eigen organisatie heeft of hoe men de kwaliteit wil waarborgen bij de scholen.

Aanbeveling 4:

De kloof die er bestaat tussen wat er bestuurlijk gebeurt in het netwerk en wat er in de scholen leeft dient verkleind te worden door de communicatie tussen alle partners in het netwerk te bevorderen.

Communicatie van en naar elkaar is van belang voor de samenwerking. Beleid komt in de huidige netwerksamenleving tot stand door samenwerking tussen meerdere actoren. In de huidige situatie is communicatie tussen de gemeente, de scholen en de schoolbesturen nog niet optimaal. De gemeente zou meer ruimte voor informele contacten tussen ambtenaren en scholen kunnen creëren.

Schoolbesturen zouden binnen de instelling het gesprek kunnen aangaan waarom het beleid waar zij achterstaan niet landt bij de scholen en samen met de scholen naar oplossingen voor de knelpunten kunnen zoeken. Zij kunnen hierbij het partnerschap en de gezamenlijke verantwoordelijkheden tussen de scholen, schoolbesturen, FOKOR en de gemeente benadrukken.

Aanbeveling 5:

Het Rijk dient de scholen meer te faciliteren om opleiding van leerkrachten en schoolleiders mogelijk te maken.

Competentie ontwikkeling is een steeds maar voortdurend proces. Door veranderende inzichten, taken en omgevingen is het nodig dat kennis en vaardigheden op peil worden gehouden. Uit dit onderzoek blijkt dat er een grote behoefte is aan scholing van leerkrachten en schoolleiders voor de taken die hen zijn toebedeeld. Uit het onderzoek komt tevens naar voren dat schoolleiders en leerkrachten nauwelijks tijd hebben om hun kerntaken te verrichten door de extra taken die hen zijn toebedeeld. Schoolleiders zijn door de veranderde regelgeving steeds meer verplicht de school bedrijfsmatig te runnen, zonder daar echter dezelfde faciliteiten en middelen voor te hebben als een bedrijf. Er blijkt daardoor in de praktijk vaak geen tijd en geld te zijn voor individuele bijscholing of het volgen van een cursus voor het personeel tijdens de schooltijden. Leerkrachten kunnen niet worden gemist, klassen moeten worden verdeeld als zij een opleiding of cursus volgen. Dit zet de collega's onder druk. Leerkrachten zien dan ook geen enkel voordeel in het volgen van een opleiding onder die omstandigheden. Een dagje cursus bezorgt hen alleen maar een schuldgevoel. Dit is een kwalijke zaak. Het Rijk zou daarom eens moeten onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om deze impasse te doorbreken.

Ik denk zelf aan een verplichting tot opleiding die wordt gesubsidieerd door het Rijk. Op dit moment is er geen verplichting tot het onderhouden van kennis in het onderwijs. Het Rijk verplicht andere sectoren van de samenleving wel tot het opleiden van personeel om bepaalde taken uit te oefenen, bijvoorbeeld de bancaire en verzekeringssector. Die sectoren hebben vaak meer middelen ter beschikking om personeel vrij te roosteren voor scholing en opleiding. Het Rijk zou als zij zou overgaan tot een verplichting, het onderwijs dan ook meer middelen moeten geven om opleiding van het personeel mogelijk te maken. Ik denk dan niet alleen aan geld

voor de opleidingen zelf maar ook geld voor de inzet van meer mankracht om het personeel dat wordt opgeleid (tijdelijk) te vervangen. Dan pas kan een school bedrijfsmatig worden gerund.

Aanbeveling 5:

Het Rijk dient de investeringen in onderwijsinnovatie te bevorderen door specifieke incentives hiervoor te creëren.

Doelen worden bereikt als er voor alle partners een win-win situatie is te behalen. Het Rijk is gebaat bij goede scholen die kinderen opleiden tot goed geschoolde burgers. Dit is goed voor onze economie. Door een steeds maar in beweging zijnde samenleving is het van belang dat ook het onderwijs inspeelt op nieuwe ontwikkelingen. Schoolbegeleidingsdiensten hebben veel kennis in huis en kunnen die kennis inzetten om te werken aan innovatieve producten. Dit kunnen zij alleen als zij er niet alleen voor staan. Uit dit onderzoek komt naar voren dat marktwerking zijn tol eist op een dienstensector, die zich niet meer alleen met productinnovatie kan bezighouden maar ook nog eens moet overleven (CED-groep). Dit zelfde geldt voor scholen die nu te maken hebben met budgetten en meerdere verplichtingen en verantwoordingen. Uit het onderzoek komt ook naar voren dat de wil er wel is maar het geld voor investeren in innovatie ontbreekt.

De overheid zou daarom bijvoorbeeld allerlei incentives kunnen bedenken om de investering in onderwijsontwikkeling te stimuleren. Ik denk daarbij bijvoorbeeld ook aan bekostiging van scholing van leerkrachten die zich hiervoor in willen zetten. Maak dat investeren in onderwijsontwikkeling een win-win situatie wordt voor alle partijen.

Aanbeveling 6:

Om de onderwijskwaliteit te borgen dient het Rijk de processen binnen de scholen te onderzoeken.

Hoe vaak worden er geen besluiten genomen, organisaties veranderd naar aanleiding van de producten, de output, de inhoud of de omgeving? Al te snel worden de oplossingen voor problemen gezocht in meer geld. Mijns inziens zou het verstandig zijn onderzoek te doen naar hoe processen lopen in een school om er achter te komen wat er speelt op een school, wat leerkrachten motiveert en waarom leerkrachten en schoolleiders het plezier in het werk hebben of verliezen. Of waarom zij zo'n hoge werkdruk ervaren. Van scholen wordt steeds meer verwacht dat zij gerund worden als een bedrijf, maar hebben zij dan wel dezelfde faciliteiten als een bedrijf? Hoe lopen de processen van een kleuter tot groep acht? Wat is er voor nodig om ouders te betrekken bij de school? Wat gebeurt er met zorgleerlingen of betere leerlingen? Wat kost het de leerkracht om passend onderwijs te leveren aan een klas met kinderen waar tenminste wel 2 tot 3 kinderen gedragsproblemen hebben? Passen de processen van het onderwijs nog wel bij de vraag van de huidige samenleving? Dit zou een mooi vervolg onderzoek kunnen zijn.

Literatuurlijst

Advies Raad van State betreffende No. W05.04.0278/III, 's-Gravenhage, 4 oktober 2004, <http://www.minocw.nl> [10 juli, 2007]

Baarda, D.B. & Goede M.P.M, de (2001), *Basisboek Methoden & Technieken*, Houten: Stenfert Kroese.

Baarda, D.B. & Goede M.P.M, de, Teunissen, J. (2005), *Basisboek Kwalitatief Onderzoek*, Houten: Stenfert Kroese.

Brabants Dagblad, 13 oktober 2007, *Schoolleiders: druk te hoog, salaris te laag*. <http://www.brabantsdagblad.nl/bdbinnenland/article2010177.ece>

Anneke van der Linde (Q*Primair) en Linda Odenthal (CPS). – Internetbrochure Basisinformatie op www.kwaliteitsring.nl, november 2005. http://www.kwaliteitsring.nl/ventura/engine.php?Cmd=seepicture&P_site=313&P_self=107900&Random=1808976034 [april, 2007]

Begrippenlijst Kwaliteitszorg, een uitgave van Q-primair, november, 2003 http://www.qprimair.nl/ventura/engine.php?Cmd=seepicture&P_site=345&P_self=1860&Random=1844685768 [april, 2007]

Breugel, K. van, Jong, M. de, *Oog voor talent: Rotterdamse roots van onderwijsvernieuwing*, 2007, CED-groep, Rotterdam

Bruijn, J.A., de & E.F. ten Heuvelhof (1991) *Sturingsinstrumenten voor de overheid; over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden: Stenfert Kroese.

Bruijn, J.A., de & E.F. ten Heuvelhof (1999) *Management in Netwerken*, Utrecht: Uitgeverij LEMMA BV.

Derriks, M., E. de Kat en P. Deckers (1995). *Schoolkeuzemotieven van kinderen bij de overgang bo/vo*. Amsterdam, SCO- Kohnstamm Instituut (SCO-rapport 417).

Dodde N.L. en Leune J.M.G (1995) *het Nederlands Schoolsysteem*, Groningen :Wolters Noordhoff , p 139.

Esch, P.J.M. van, *Kwaliteit & Service Handboek voor organisatievernieuwing en leiderschap*, 1991, Amsterdam/ Antwerpen Uitgeverij Veen

Grol, R (1995) *Kwaliteitsbevordering voor en door huisartsen*, WOK, NHG, LHV Utrecht: NHG

Groot, A.D. de (1983), *Is de kwaliteit van onderwijs te beoordelen?* In: *De kwaliteit van het onderwijs* / B. Creemers, W. Hoeben en K. Koops (red.). - Groningen: RION; Wolters-Noordhoff, 1983.

Groot, R.W.J. de. (1999). Kwaliteit van decentralisatie van onderwijsbeleid. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 4, 219-243.

Groot, R.W.J. de. (2000). Decentralisatie van onderwijsbeleid; een gevalstudie. *Bestuurswetenschappen*, 4, 344-367.

Hakvoort, J.M.L. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Uitgeverij Eburon.

Hendriks, E.J.M. e.a.(2003)*Elementen van Kwaliteitszorg*,3^e druk, Utrecht: Uitgeverij Lemma BV.

Hofman, R.H. en Hofman W.H., *Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs 2005-2008*, Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), Den Haag.
[http://www.nwo.nl/nwohome.nsf/pages/NWOP_6A4DDK/\\$file/Onderzoekspr_BOPO_2005-2008.pdf](http://www.nwo.nl/nwohome.nsf/pages/NWOP_6A4DDK/$file/Onderzoekspr_BOPO_2005-2008.pdf) [mei,2007]

Inspectie van het onderwijs (2002). *Veranderend toezicht. De inspectie van het onderwijs en de Wet op het onderwijstoezicht*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.

Inspectie van het onderwijs (2003a). *Toezichtkader voortgezet onderwijs. Inhoud en werkwijze van het inspectietoezicht conform de WOT*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.

Leune, J.M.G. (1992). *Ontwikkelingen op het terrein van onderwijsverzorging*. Rotterdam, Risbo.

Leune, J.M.G. (1994). *Onderwijskwaliteit en de autonomie van scholen*. In B.P.M. Creemers (Red.), *Deregulering en de kwaliteit van het onderwijs*. Groningen.

OCW (2004a). *Koers primair onderwijs. Ruimte voor de school*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

OCW (2004b). *Koers voortgezet onderwijs. De leerling geboeid, de school ontketend*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. en Koppenjan, J.F.M. (red.) (1997). *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, London: Sage.

Klein, T. (2001). Evaluatie decentralisatie schoolbegeleiding. *Basis*, 1/2001, www.researchvoorbeleid.nl. [1juli 2007].

Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de en Kickert, W.J.M. (red.) (1993). *Netwerkmanagement in het openbaarbestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. Den Haag: VUGA. P. 22

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Eurydice Nederland, *Het onderwijssysteem in Nederland 2006*, Den Haag, juli 2006.
http://www.minocw.nl/documenten/eurydice_2006_nl.pdf [maart,2007]

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen(2006) *Hoofdlijnenbrief 2007-2008*,1 april 2006, P.6.(VO/OK/2006/14435). Den Haag
www.minocw.nl/documenten/14435a.pdf [maart,2007]

Pen, Hanneloes, *Noodklok Schoolhoofden*, Uit het Parool:16-05-2007

Petegem, P. van, *Scholen op zoek naar hun kwaliteit: effectieve-scholenonderzoek als inspiratiebron voor de zelfevaluatie van scholen /*. - Gent: Universiteit Gent, 1997 (Academisch Proefschrift)

Riel, C.B.M. van (2003). *Identiteit en Imago. Recentelijke inzichten in corporate communication- theorie & praktijk*. Schoonhoven: Academic Service.

Scheerens, J. (1996), *Beoordeling en evaluatie in het kader van kwaliteitszorg in het onderwijs / Scheerens J*, In: *Kwaliteitszorg in het onderwijs: onderwijskundig lexicon, deel: centrale onderwijsthema's / J. Scheerens (red.)*. - Alphen aan den Rijn : Samson H.D. Tjeenk Willink, 1996. - p. 51-73

SCP-publicatie(2002) *Ouders bij de les*, betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind, Ria Vogels, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, november 2002

SCP-publicatie(2004) *Ouders over opvoeding en onderwijs*, Lex Herweijer en Ria Vogels, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, december 2004

Studie Educatieve Infrastructuur uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Nr. 20010332/565, juli 2001, Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2001. blz 38.

Staatsblad van het koninkrijk der Nederlanden, 2006, 297, kamerstuk 29875, <http://www.eerstekamer.nl> [april, 2007]

Tweede kamer, kamerstukken 29875, nr. 2 t/m 4, <http://www.eerstekamer.nl>, [april, 2007]

Tweede kamer, kamerstuk 29875, nr 3, <http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Sez/JOC/wetsvoorstel%20SBD%20Memorie%20van%20Toelichting.rtf> [juni, 2007]

Teisman, G.R. (1992/1995) *Complexe besluitvorming; een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, 's-Gravenhage: Elsevierbedrijfsinformatie bv, eerste/tweede druk.

Teisman, Geert R. (1998) *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, 's-Gravenhage: Elsevierbedrijfsinformatie bv, derde druk.

Wouw, B.A.J. van der (1994). *Schoolkeuze tussen wensen en realiseringen. Een onderzoek naar verklaringen voor veranderingen in schoolkeuzepatronen vanuit het perspectief van (etnische) segregatie*. Proefschrift, Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Faculteit der Pedagogische en Onderwijskundige Wetenschappen.

WPO, *Wet op het primair onderwijs, tekst & toelichting 2001*. (2001). Den Haag: Elsevier

Websites die zijn geraadpleegd:

<http://www.eerstekamer.nl>, [april, 2007]

www.fokor.nl [juli, 2007]

www.minocw.nl [maart, 2007]

www.openbaaronderwijsrotterdam.nl [juli, 2007]

www.pcbo-rotterdam.nl [juli, 2007]

www.rvko.nl [juli, 2007]

www.rotterdam.nl, [juli, 2007]

www.rotterdamonderwijsbeleid.nl, [juli, 2007]

www.vng.nl [mei, 2007]

<http://toetswijzer.kennisnet.nl> [april, 2007]

Bijlage 1

Vragenlijst

De vragenlijst is onderverdeeld in hoofdvragen per onderwerp en aandachtspunten.

Opening

- Korte introductie onderzoek:
- Korte beschrijving van het doel van het interview: samenwerking met betrekking tot de wet invoering vraagfinanciering.
- Korte uitleg van de wet en de intenties van de overheid.
- Betrokkenheid respondent bij het netwerk.

Startpunt : de wet invoering vraagfinanciering en de kwaliteit van het onderwijs:

Wet invoering vraagfinanciering:

Door de wet zijn we van aanbodfinanciering naar vraagfinanciering gegaan.

1. Welke vorm heeft uw voorkeur en waarom?
2. Welke taken en verantwoordelijkheden heeft u gekregen door deze wet?

Begeleidingsgelden zijn volgens de overheid bedoeld om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. De wet bepaalt echter dat de inzet van de gelden niet meer worden geoormd.

3. Welke kansen of bedreigingen ziet u hiermee m.b.t. de inzet van deze gelden? (waarom, geef een voorbeeld)
4. Wat is hiervan volgens u het effect op de kwaliteit van het onderwijs?(waarom, geef een voorbeeld)
5. Welke instrumenten/acties van de overheid zijn volgens u nodig om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren?

Samenwerken

In Rotterdam is het overleg geregeld in het Rotterdams Onderwijs Forum(ROF)

6. Hoe ervaart u de samenwerking?
7. Bent u tevreden over de samenwerking? Zo ja waarom, noem een voorbeeld. Zo nee, Hoe zou deze kunnen worden verbeterd?

Door de wet invoering vraagfinanciering zijn de wettelijke taken/rollen van de partners in het netwerk veranderd.

8. Wat is er precies volgens u veranderd en waaraan kun je dit merken?
9. Wat is naar uw mening het positieve of negatieve effect van de wet invoering vraagfinanciering op de samenwerking tussen de partners in het netwerk?
10. Wat ziet u als doel van de samenwerking in het kader van de wet invoering vraagfinanciering?
11. Wat is er volgens u tot nu toe bereikt in deze samenwerking met betrekking tot de wet invoering vraagfinanciering?(vb welke afspraken zijn er gemaakt?, welke besluiten zijn er genomen) (voorbeelden)zijn hier documenten van?

Vervolg Bijlage 1

12. Welke resultaten zou de samenwerking volgens in dit kader moeten opleveren?

Afsluiting

- Zijn er nog zaken die in dit gesprek met betrekking tot de wet invoering vraagfinanciering die niet aan de orde zijn geweest, maar volgens u wel van belang zijn?
- Zijn alle belangrijke zaken met betrekking tot de wet en de kwaliteit van het onderwijs aan de orde geweest?
- Zijn er nog belangrijke contactpersonen?
- Bedanken voor het gesprek.

Bijlage 2

Lijst van geïnterviewden:

Drs. Frank J. Rote, Stafmedewerker Relatiebeheer CED-groep

Drs. Leonard Geluk, wethouder Jeugd, Gezin en Onderwijs, gemeente Rotterdam

Lidija Konijnendijk, bestuur FOKOR

Roy Geurs, Hoofd afdeling Funderend Onderwijs, Gemeentelijke Dienst Jeugd
Onderwijs en Samenlevingafdeling (JOS)

Jaap Eijkelboom, Bestuur, Stichting voor Protestants Christelijk Basis- &
Orthopedagogisch Onderwijs te Rotterdam-Zuid (PCBO).

Theo Nelen, directielid Bestuur Openbaar Onderwijs (BOOR)

Drs. Hubert Schalkwijk, directielid Bestuur De Rotterdamse Vereniging voor
Katholiek Onderwijs (RVKO).

Henk Diemer, directielid Bestuur Stichting voor Protestants Christelijk Basis- &
Orthopedagogisch Onderwijs te Rotterdam-Zuid (PCBO).

Bijlage 3

Coderingsschema

1. gezamenlijke doelstellingen/visies

- oorspronkelijke doelen
- huidige doelen

2. samenwerking

- samenwerkingsvorm in het verleden
- huidige samenwerkingsvorm
- tevredenheid samenwerking partners in het netwerk
- kenmerken van de samenwerking

3. effecten van de wet vraagfinanciering op de kwaliteit van het onderwijs

- positieve effecten
- negatieve effecten
- kansen
- bedreigingen