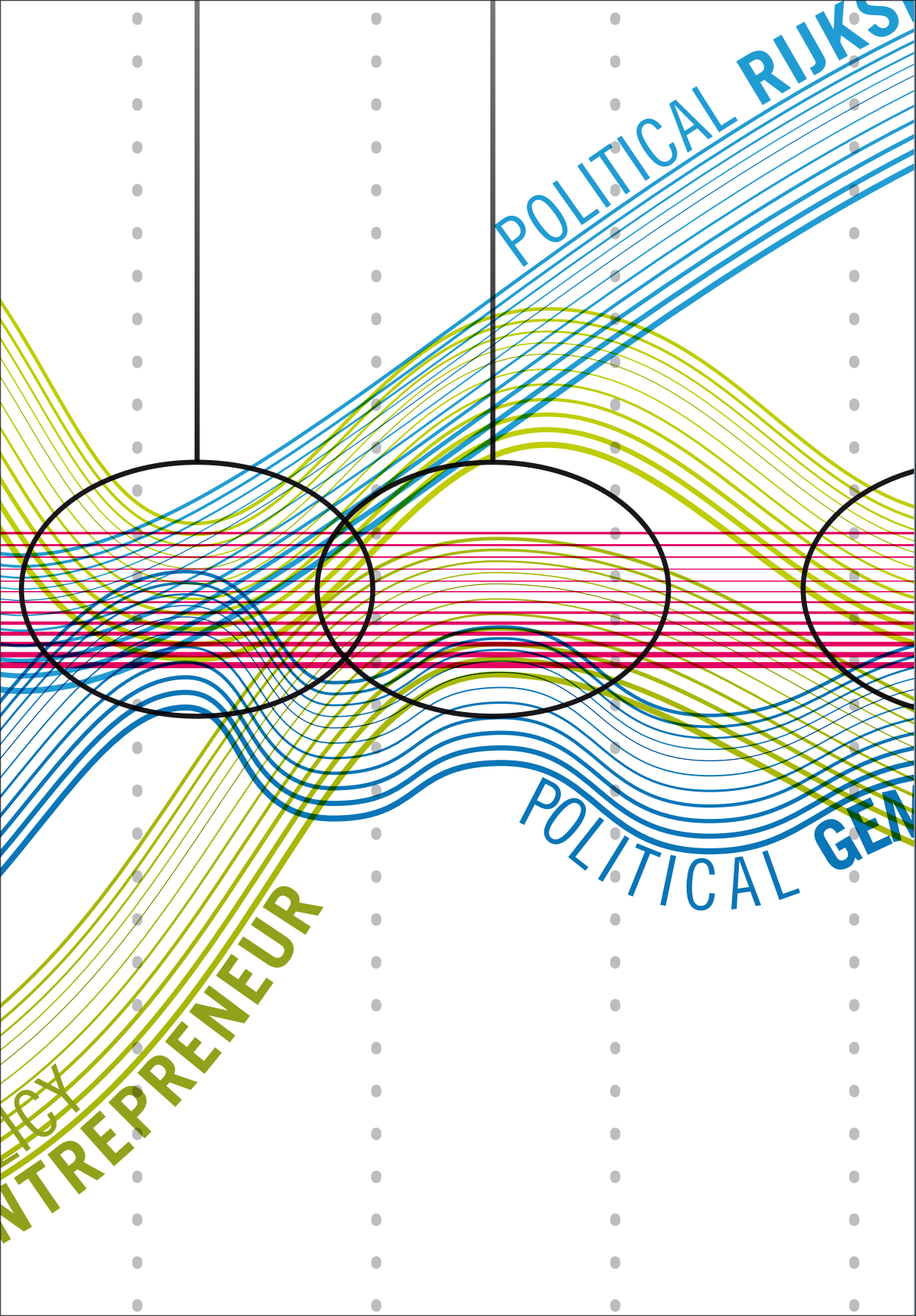




Ontwikkeling brede school Overvecht Het kind staat centraal

Een analyse van de ontmoetingen tussen het klassieke sturingsmodel en governancesturing
in de netwerorganisatie bij de ontwikkeling van de brede school in de gemeente Utrecht

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde
Marieke Manschot
José Plasmans



POLITICAL RIJKS

POLITICAL GEN

ENTREPRENEUR

Ontwikkeling brede school Overvecht Het kind staat centraal

Een analyse van de ontmoetingen tussen het klassieke sturingsmodel en governancesturing
in de netwerkorganisatie bij de ontwikkeling van de brede school in de gemeente Utrecht

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde
Marieke Manschot 314447
José Plasmans 313187

September 2009

Voorwoord

Wat heeft de World of Warcraft te maken met bestuurskunde? Wat is de overeenkomst tussen de World of Warcraft en de ontwikkeling van de brede school in Overvecht?

Voor u ligt het resultaat van de afronding van onze studie Bestuurskunde. Een intensieve periode van twee jaar waarin wij heel veel rijker zijn geworden. Rijker aan theoretische kennis, rijker aan inzichten in de politiekambtelijke organisatie, rijker aan ervaringen, rijker aan nieuwe vriendschappen, rijker aan inzicht in onszelf en rijker aan begrip voor anderen. Een studie die wij met meer plezier hebben gevolgd dan vooraf bedacht en een studie die wij met trots met deze scriptie afronden.

Wij hebben dit kunnen bereiken met hulp en soms tomeloze ondersteuning van anderen. Voor de ontwikkeling van deze scriptie willen wij als eerste Frans Bauke van der Meer bedanken. Niet alleen voor de scriptiebegeleiding, waarbij hij zeer waardevol voor ons is geweest, maar ook voor zijn flexibele agenda. Planning en realiteit liepen niet altijd hand in hand met elkaar en vervolgens werden tijden en plaatsen met regelmaat gewijzigd. Hij reisde net zo gemakkelijk af naar Den Haag als wij naar Dordrecht, waarvoor dank. Natuurlijk willen wij ook onze tweede lezer Ernst ten Heuvelhof bedanken die ons geïnspireerd heeft met zijn dansende tafels. Vervolgens willen wij graag alle geïnterviewden bedanken voor hun medewerking. Ondanks de werkdruk bij velen hebben zij ruimte in tijd gemaakt en aandacht gegeven en waren zij openhartig in hun verhaal. Als laatste willen wij Philip den Heyer en Jeroen Koelewijn bedanken voor het redigeren en vormgeven van de scriptie.

In bredere zin willen wij onze familie en vrienden bedanken voor het begrip van de afgelopen twee jaar. Wij hebben ervaren dat wij door het volgen van deze studie, die wij ook nog in twee jaar wilden afronden, niet altijd de meest sociale vriendin, moeder, partner of familielid waren. Het leven bestond de afgelopen twee jaar vaak uit studeren, werken, EUR, boeken, PC, werken, studeren, EUR, boeken etcetera. Vaak waren wij dan ook te vinden achter onze respectievelijke bureau's in onze respectievelijke huizen, waar wij dan werden opgezocht door bijvoorbeeld gezinsleden, ook als we er even niet waren.

Dan kan het volgende gebeuren als de jongste zoon achter het bureau wacht en bladert in de conceptscriptie die er ligt. "Mam, wat hebben jullie nu te maken met games?" Twintig minuten later, na meer bladeren; "het lijkt op World of Warcraft wat jullie aan het onderzoeken zijn". In het gesprek dat volgt maken we een vergelijking van de ontwikkeling van de brede school, de netwerktheorie en theorie van het procesmanagement en World of Warcraft. World of Warcraft is een netwerkspel dat over de hele wereld wordt gespeeld. Het spel bestaat uit werelden (de games), de spelers (actoren) spelen in arena's en daarvoor gebruiken ze strategieën. Het spel bestaat uit rondes en er treden spelers in en uit. Er ontstaan ook stagnaties waarna ze andere strategieën inzetten of andere spelers erbij halen. Er zijn ook informele procesmanagers, die de regie en maken afspraken over het voeren van het spel. World of Warcraft en de ontwikkeling van de brede school lijken op elkaar. Ook de jongste telg (17 jaar) uit het gezin is nu op de hoogte van de theorieën van Klijn en Koppenjan en De Bruijn en Ten Heuvelhof. We hebben geconstateerd dat beide processen en toegepaste methodieken veel op elkaar lijken, maar dat het te bereiken doel tegenstrijdig is. Overwinnen bij World of Warcraft is gericht op elkaar vernietigen en overwinnen bij de brede school is het gericht op jongeren overeind te houden met maximale ontwikkeling van hun talenten.

Leuk om te leren en van elkaar te leren en wij willen daarom iedereen bedanken die ons daarbij geholpen heeft.

Marieke Manschot en José Plasmans

Samenvatting

Deze scriptie vormt de afsluiting van de Parttime Master Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. We analyseren op welke manier in een netwerkomgeving de klassieke hiërarchische sturing en de governancesturing elkaar beïnvloeden bij de ontwikkeling van de brede school Overvecht in Utrecht.

De samenleving wordt steeds complexer en voor maatschappelijke vraagstukken is niet altijd een eenduidig antwoord te geven. Die eenduidigheid is in veel gevallen een illusie omdat bij complexe vraagstukken verschillende partijen betrokken zijn. Die partijen werken samen binnen een netwerkomgeving. Ze hebben verschillende belangen, posities, percepties en afhankelijkheden maar toch proberen in gezamenlijkheid een antwoord te zoeken op een complex vraagstuk.

Een voorbeeld van een dergelijk complex vraagstuk wordt gegeven door de achterstanden van kinderen die niet alleen een probleem vormen voor de ontwikkeling van de kinderen zelf, maar ook voor de samenleving. De ontwikkeling van brede scholen wordt als een belangrijk middel gezien om die achterstanden tegen te gaan. Men beperkt zich hierbij niet tot het klaslokaal, maar er wordt ook geïntervenieerd op andere domeinen zoals de straat en het gezin. Daarbij is de inzet van diverse disciplines noodzakelijk zoals de gemeente, de scholen, het welzijnswerk en andere maatschappelijke instellingen.

Al deze partijen bewegen binnen verschillende arena's en proberen vanuit hun eigen achtergrond het proces te sturen en de besluitvorming te beïnvloeden. Om een analyse te kunnen maken op welke manier binnen een netwerkomgeving de hiërarchische- en governancesturing elkaar beïnvloeden, hebben we eerst een theoretische analyse gemaakt van de netwerktheorie en van de hiërarchische en governancesturingmodellen. We hebben gekeken naar het netwerk, de verschillende manieren van sturen, het besluitvormingsproces en de beïnvloeding op dit proces. Extra aandacht kreeg het procesmanagement omdat dit volgens ons een belangrijk element vormt bij de ontwikkeling van de brede school. Om vormen van beïnvloeding te kunnen herkennen zijn de momenten van stagnatie en progressie in het proces geanalyseerd. We hebben gekeken of er sprake is van hiërarchische elementen als 'command and control' vanuit de overheid zoals wet- en regelgeving en of het netwerk open staat voor deze hiërarchische invloeden.

In de casus Overvecht herkennen we twee games; de realisatie van de multifunctionele accommodatie (MFA) en de inhoudelijke samenwerking. Hierin participeren partijen binnen verschillende arena's, die op een aantal punten overlap vertonen. In het onderzoek hebben we een aantal verwachtingen uitgesproken met betrekking tot de besluitvorming, de beïnvloeding hierop en het procesmanagement. We zijn uitgegaan van een besluitvormingsproces waar verschillende momenten van stagnatie zouden plaatsvinden, waarbij de inzet van middelen als geld het proces zou beïnvloeden. Het betreft een proces met een grillig verloop doordat de betrokken partijen elk een andere positie, perceptie en afhankelijkheid kennen en binnen verschillende arena's opereren. We spraken de verwachting uit dat de momenten van besluitvorming zouden plaatsvinden wanneer er erkenning ontstaat voor de gekozen oplossing. Spanningen tussen de twee sturingsmodellen zouden optreden omdat, het belang van de eigen organisatie niet altijd zal stroken met het genomen besluit binnen het netwerk.

We verwachtten dat de hiërarchische interventie zou plaatsvinden op basis van wet- en regelgeving vanuit de overheid en de schoolbesturen die door het netwerk als 'command and control' zal worden ervaren. Of dit als positief dan wel negatief zou worden beschouwd, zou afhangen van het ingenomen perspectief. De verwachting over het procesmanagement is dat dit zal plaatsvinden vanuit de governancesturing. Maar ook zal hiërarchisch worden gestuurd, zowel binnen zijn of haar eigen organisatie, maar ook naar andere organisaties toe.

In de casus Overvecht onderscheiden we drie niveaus waar besluitvorming plaatsvindt. Het bestuurlijk, het strategisch/tactische en het operationele niveau. Op bestuurlijk niveau blijkt de hiërarchische sturing gering te zijn. Er is wel sprake van pogingen tot hiërarchische sturing, vooral op beleidsprocessen en op de besluitvorming, maar er is niet één partij die eenzijdig een besluit kan forceren. De besluitvorming is dan ook in een impasse terecht gekomen. In deze situatie leidt governancesturing tot stagnatie in de besluitvorming. Op strategisch/tactisch niveau is echter een duidelijke hiërarchische, informele beïnvloeding te zien. Hier betreft het partijen die gelijkwaardig zijn aan elkaar, maar waar sterk hiërarchisch op wordt gestuurd, wat de voortgang van het proces bevordert. Dit gebeurt niet vanuit de 'command and control' positie van de overheid of schoolbesturen, maar op basis van persoonlijke kenmerken en het draagvlak dat is gecreëerd. De aanname dat de overheid een sterk hiërarchische sturingsrol zou hebben, is niet uitgekomen. Deze informele hiërarchische interventie leidt wel tot spanningen met het governancemodel, door de verschillen in percepties en posities die partijen innemen. In deze casus betreft het een partij die spanningen voelt door de hiërarchische sturing vanuit het netwerk, in relatie tot de eigen belangen van de organisatie, welke op gespannen voet met elkaar staan.

De zogeheten verkokering binnen de gemeente Utrecht is ook van invloed op het netwerk. Vanuit de sectorale organisatiestructuur wordt hiërarchisch gestuurd op de besluitvorming, die hierdoor wordt vertraagd. Dat wordt veroorzaakt door de vele verantwoordingsregimes. Op het integrale vraagstuk van de brede school wordt een sectoraal antwoord gegeven en dit werkt vertragend op het besluitvormingsproces.

De informele hiërarchische interventie op het strategisch/tactische niveau leverde de volgende hypothese op, waarbij de vraag kan worden gesteld in hoeverre binnen een netwerkgeving een nieuwe vorm van hiërarchische sturing ontstaat, niet gebaseerd op 'command and control', maar op basis van persoonlijke doorzettingsmacht van personen. Omdat partijen zich binnen netwerkgeving vaak niet meer hiërarchisch tot elkaar verhouden, wordt er ruimte gecreëerd voor een meer persoonlijke vorm van sturing, gebaseerd op draagvlak. De hiërarchische interventie in deze casus kan niet los worden gezien van het procesmanagement omdat de positie van de procesmanager het hiërarchisch interveniëren kan versterken.

Op bestuurlijk en op het strategisch/tactische niveau zijn procesmanagers aangesteld, waarbij moet worden opgemerkt dat op strategisch/tactisch niveau dit een combinatie betreft met het programma- dan wel projectmanagement. Bij het procesmanagement spelen kernwaarden als openheid, bescherming van core values en de voortgang van het proces een rol. Op gemeentelijk niveau stuurt de procesmanager voornamelijk vanuit de governancesturing en ondervindt hinder van de sectorale besluitvorming en is in geringe mate bij machte dit te beïnvloeden. Op wijkniveau (strategisch/tactisch) zijn twee procesmanagers aanwezig, met ieder een eigen stijl, waar één van de procesmanagers sterk hiërarchisch stuurt vanuit een natuurlijke stijl en hierdoor het proces van de ontwikkeling van de brede school gaande weet te houden. Bij deze stijl wordt, zoals eerder aangegeven, door sommige partijen een gebrek aan bescherming van de kernwaarden ervaren.

Ook hierop volgt een mogelijke hypothese waarbij wordt gesteld dat bij de ontwikkeling van een brede school gekozen moet worden voor een opeenvolgende inzet van proces- en projectmanagement. Procesmanagement bij aanvang wanneer veel factoren over oorzaak en oplossing nog onbekend zijn. Maar zodra invulling van met name de oplossingsrichting bekend is, zal projectmanagement effectiever en efficiënter zijn en kunne partners verwachtingen over het vervolg van het proces bijstellen.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3	
Samenvatting	4	
1	Inleiding	8
1.1	Aanleiding	8
1.2	Afbakening en probleemanalyse	9
1.2.1	Wijkaanpak	9
1.2.2	Krachtwijken	10
1.2.3	Brede School	10
1.2.4	De aard van het probleem	11
1.3	Doelstelling	11
1.4	De centrale onderzoeksvraag	11
1.5	Leeswijzer	11
2	Theoretisch kader	13
2.1	Het begrippenkader	13
2.2	Een veranderende complexe samenleving	14
2.2.1	Krachtwijken een complex probleem	15
2.3	De netwerktheorie	16
2.3.1	De actor	17
2.3.2	De policygame en het besluitvormingsproces	21
2.3.3	De netwerkanalyse	25
2.4	Sturing	26
2.4.1	Governance	27
2.4.2	Zelfsturende organisatie	28
2.4.3	Klassieke sturing	29
2.4.4	Besluitvorming volgens de objectieve rationaliteit	30
2.5	Procesmanagement	32
2.6	Analyse klassieke sturing versus netwerksturing	34
2.6.1	Analyse kenmerken klassieke versus netwerk sturing	35
2.6.2	Analyse besluitvorming klassieke versus netwerksturing	36
2.7	Samenvatting en verwachtingen	37
3	Methodologische verantwoording en operationalisering	41
3.1	Onderzoeksmethoden	41
3.1.1	Casestudyonderzoek	41
3.1.2	Casusselectie	42
3.1.3	Verzamelen van gegevens	42
3.1.4	Data-analyse	42
3.2	Deelvragen	43
3.3	Operationalisering kernbegrippen	43
3.3.1	Het netwerk	43
3.3.2	Het (besluitvormings)proces	44
3.3.3	De beïnvloeding van de besluitvorming	44
3.3.4	Het procesmanagement	44

	4
Casusbeschrijving	45
4.1 Context; de wijk	45
4.2 De brede school Overvecht	45
4.3 De ontwikkeling van de brede school	46
5 Netwerkanalyse van de brede school	49
5.1 Inleiding	49
5.2 Actoren in het netwerk	49
5.3 Percepties	54
5.3.1 Percepties van de actoren uit de bestuurslaag	54
5.3.2 Percepties van de actoren op strategisch/tactisch niveau	58
5.3.3 Percepties van de actoren op operationeel niveau	95
5.4 Afhankelijkheidsrelaties	95
5.5 Interacties en arena's	72
6 Analyse besluitvorming	76
6.1 De belangrijkste beslismomenten	77
6.2 Game-analyse	78
6.2.1 De stagnaties rond het beleidsspel van de fysieke game	79
6.2.2 De stagnaties rond het beleidsspel van de inhoudelijke game	81
6.2.3 Progressie rond het beleidsspel van de inhoudelijke samenwerking	84
7 Beïnvloeding van sturingsmodellen	88
8 Procesmanagement	94
8.1 Procesmanagers	94
8.2 Toegepaste ontwerpprincipes	95
8.3 Conclusie	99
9 Conclusies	100
Tot besluit	104
Literatuurlijst	105
Bijlage 1 Afkortingen	107
Bijlage 2 Interview	108
Bijlage 3 Overzicht geïnterviewden	110

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De afgelopen decennia zien we dat bij de oplossing van complexe maatschappelijke vraagstukken organisaties op zoek zijn naar nieuwe sturingsconcepten om deze vraagstukken aan te pakken. Bij een complexe problematiek zien we dat de sturing vanuit een klassiek perspectief, waarbij het accent ligt op centraal door de overheid gestuurd beleid op basis van uniforme regels, ondersteund door juridische en financiële instrumenten, niet meer voldoet. Bij de klassieke sturing kunnen vragen worden gesteld over het maatschappelijke draagvlak en over de effectiviteit van de aanpak (Nelissen N. et al (2000):16). De laatste twee decennia wordt dan ook bij de aanpak van meer complexe problemen veel geëxperimenteerd met nieuwe sturingsconcepten zoals decentralisatie, deregulering, procesmanagement, sturen op afstand, interactieve beleidsvorming en sturing in netwerken, veelal onder de noemer governance.

Bij maatschappelijke problemen als dat van de achterstandswijken is een aanpak, waarbij de oude klassieke manier van sturing wordt gebruikt, niet meer effectief. Actueel is de krachtwijkenaanpak waarbij achterstanden van wijken worden aangepakt. Hierbij is een veelheid aan partijen betrokken, zowel publiek als privaat. Eén van de speerpunten uit het coalitieprogramma van Balkenende IV is de aanpak van de achterstandswijken. Om deze achterstanden op verschillende beleidsterreinen aan te pakken werden 40 zogenaamde krachtwijken in Nederland geselecteerd. In deze krachtwijken is sprake van complexe problemen op sociaal, economisch en fysiek gebied. Ook in de gemeente Utrecht zijn krachtwijken aangewezen en wordt gebruik gemaakt van een integrale wijkaanpak en sturing in netwerken.

Een diversiteit aan partijen is betrokken bij de integrale wijkaanpak die alle hun reguliere taken kennen, maar bij een integrale aanpak steeds meer op elkaar zijn aangewezen. Gemeenten voeren reguliere werkzaamheden uit in het kader van wet- en regelgeving, beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering etcetera. Deze taken worden uitgevoerd in een over het algemeen bureaucratische organisatie gebaseerd op klassieke hiërarchische (verticale) structuur, waar sprake is van een vergaande uitsplitsing van taken bijvoorbeeld de vakdiensten en de ambtenaren die optreden als vooral inhoudelijk deskundigen. Maar ook de andere betrokken organisaties kennen een eigen bedrijfs- en beleidsvoering.

Door de problematiek in de krachtwijken wordt een heel ander sturingsconcept actueel, namelijk horizontale sturing in netwerken. Sturing in netwerken wordt gekenmerkt door pluriformiteit, onvoorspelbaarheid en onregelmatigheid (Bruijn de H. et al (2008)). De klassieke sturing en de netwerksturing hebben veelal tegenstrijdige of botsende kenmerken.

In de praktijk zien we dat medewerkers van organisaties met een verticale hiërarchische sturing te maken hebben. Vervolgens moeten zij functioneren in een netwerkomgeving met horizontale sturing. Daar krijgen zij te maken met andere processen, andere besluitvormingsrituelen, andere vormen van samenwerking en onbekendheid met de verschillende sturingsconcepten. Onze vraag is dan ook; waar ondervindt de sturing in netwerken baat bij of hinder van de hiërarchische sturing. Hoe kun je deze sturingsconcepten elkaar laten versterken?

1.2 Afbakening en probleemanalyse

Voor deze scriptie vergelijken we de theorieën betreffende de klassieke sturing en de governancesturing en gebruiken we deze theorieën om te verklaren wat in de casus plaatsvindt. Als casus gebruiken we de ontwikkeling van een brede school in de wijk Overvecht in Utrecht. Overvecht is een van de krachtwijken waar met een integrale wijkaanpak gewerkt wordt en waarbij de brede school een van de speerpunten is.

1.2.1 Wijkaanpak

Veel, met name naoorlogse, wijken hebben te maken met een grote diversiteit aan problemen, zoals achterstallig onderhoud van de woningen, werkloosheid, schoolverzuim, vandalisme, criminaliteit en spanningen tussen verschillende leefstijlen. Om al deze problemen het hoofd te bieden is het stapelen van stenen niet voldoende. Gezocht wordt naar een beleidsmethode waar de verschillende problemen binnen een wijk integraal kunnen worden aangepakt, dit in de vorm van de wijkaanpak. Wijkaanpak is synoniem voor buurtaanpak of wijkgericht werken en kan worden gezien als een integrale benadering om sociale en economische problemen aan te pakken.

Grotestedenbeleid (GSB)

Om de wijkaanpak handen en voeten te geven ontwikkelde de rijksoverheid het Grotestedenbeleid, dat begon in 1995. In dat jaar werd een convenant afgesloten met de vier grote steden (G4). De afspraken die werden gemaakt betroffen de versterking van de sociale en economische functies. Dit convenant werd afgesloten nadat steden hadden aangegeven dat zij de complexe problemen, die zij het hoofd moesten bieden, niet voldoende konden aanpakken met de budgetten vanuit het gemeentefonds. De steden hadden een bijzondere positie binnen Nederland door hun 'liffunctie'. De steden trekken grote groepen mensen aan en zijn een plek waar mensen op zoek zijn naar een menswaardig bestaan. Steden die sociaal en economisch onder druk staan, verliezen als het ware hun 'kapitaalkrachtige' bewoners doordat het heil elders wordt gezocht. Aan de andere kant vindt een toestroom naar de grote steden plaats van de sociaal-economisch zwakkeren. Wanneer er een onbalans ontstaat, verarmt de stad met alle sociale problemen als gevolg. Doel van het grotestedenbeleid was het faciliteren van de lifffunctie en deze weer opgang te brengen.

Doelstellingen van het Grotestedenbeleid zijn onder andere een duurzaam herstel van kwetsbare wijken, investeren in onderwijs, de sociale infrastructuur en veiligheid. Het tegengaan van werkloosheid en het vergroten van de economische activiteiten. Deze herstructurering betekent het plegen van interventies op de woningvoorraad om de neerwaartse spiraal waar achterstandswijken in terecht zijn gekomen, tegen te gaan. Dit betekent ingrijpen door te renoveren dan wel nieuwbouw te plegen. De nieuwbouw bestond uit het realiseren van meer koopwoningen om wooncarrière te bevorderen en de meer kapitaalkrachtige bewoners naar de achterstandswijken te trekken. Deze herstructurering ging samen met de sociaal en economische aanpak en vormde gezamenlijk de integrale wijkaanpak, al lag de nadruk vaak op het fysieke vlak.

1.2.2 Krachtwijken

In juni 2007 presenteert het kabinet Balkenende IV het beleidsprogramma 'Samen werken Samen leven', met als een van de speerpunten het krachtwijkenbeleid. Veel van de oude en naoorlogse wijken hebben nog steeds te maken met een grote diversiteit aan problemen. Er werden drie pijlers met elkaar verbonden; fysiek, sociaal en economisch. De fysieke wijkaanpak ontwikkelde zich voldoende, maar de sociale ontwikkeling van de wijken bleef in veel wijken achter. Bovendien bleek dat bewoners de betitelung 'probleemwijken' als negatief ervaren. Bewoners willen vanuit een positieve invalshoek verbeteringen aandragen. De term Krachtwijk is geboren en het actieplan Krachtwijken werd ontwikkeld (Ministerie van Algemene Zaken (2007):50). Het actieplan Krachtwijken verbindt de sociale en de fysieke component in de aanpak en geeft een impuls aan het verbeteren van de sociale samenhang op wijk-niveau. Het betreft een integrale wijkaanpak voor 40 wijken waarbij gestuurd wordt op samenwerking en medefinanciering door de corporaties.

Door de ontwikkeling van landelijk beleid voor de krachtwijken en de door het kabinet nagestreefde integrale aanpak ontstaat politiek draagvlak voor onder andere het herontdekken van het bredeschoolbeleid en het ontwikkelen van bredeschoolzones in de krachtwijken.

1.2.3 Brede School

Vanaf de jaren negentig wordt vanuit het rijk de ontwikkeling van de brede school gestimuleerd. Nederland telt een nog steeds groeiend aantal brede basisscholen van ruim 1000 scholen.

Een brede school kenmerkt zich door het de volgende:

- *verbreding van functie en doelstellingen;*
- *verbreding van de organisatie(s);*
- *verbreding van het aanbod;*
- *verbreding van doelgroep.*

(Brede Scholen in Nederland, jaaroverzicht 2007: 7)

Het ministerie van OCW geeft de volgende definitie voor een brede school (primair onderwijs): *Er is sprake van brede-schoolontwikkeling wanneer scholen een bredere functie hebben dan die van onderwijsgever alleen en wanneer zij structureel samenwerken met meerdere partners op het gebied van welzijn, zorg, kinderopvang, sport en/of cultuur. Het gaat hier om alle ontwikkelingen en initiatieven binnen uw gemeente die kunnen worden betiteld als 'brede school' of met aanverwante termen als 'vensterschool', 'brede buurtschool', 'multifunctioneel centrum' of 'community school' (Brede scholen in Nederland, jaarbericht 2007: 7).*

De brede school kan daarbij verschillende vormen aannemen zoals geïntegreerde huisvesting, instellingen die samenwerken in één gebouw of ter versterking van de samenwerking tussen bestaande voorzieningen.

Het brede-schoolconcept wil kinderen een fundament bieden voor meer ontwikkelkansen, te realiseren door het versterken van het onderwijskundig pedagogisch aanbod, het versterken van de rol van maatschappelijke ontwikkelingen en het verbeteren van de huisvesting. Deze doelen zijn niet alleen voor de leerlingen, maar ook voor andere gebruikers van de brede school zoals ouders en wijkbewoners. Lag eerst de nadruk op samenwerking, ontwikkelingskansen en concentratie van voorzieningen, vanaf 2007 is ook het versterken van de sociale cohesie in de wijk een belangrijk doel geworden.

In ons onderzoek zullen we verder ingaan op de ontwikkeling van de brede school Overvecht in Utrecht.

1.2.4 De aard van het probleem

Uit bovenstaande leiden we af dat het ontwikkelen van een brede school in de krachtwijken onderdeel is van de oplossing voor een complex probleem.

Ten eerste omdat het een 'wicked problem' of ontembaar probleem is, waarbij geen overeenstemming is over de oorzaak en de aard van het probleem, daarnaast onzekerheden bestaan over de mogelijke interventies en mogelijke effecten die voortkomen uit de interventies (Bekkers v. (2007):127). De brede school moet vele doelen dienen. Het is onderdeel van de integrale wijkaanpak waarbij zij zware achterstanden moet wegwerken, de sociale cohesie in de wijk moet bevorderen, de combinatie arbeid en zorg moet vergemakkelijken en de samenwerking in de wijk moet bevorderen.

Ten tweede kunnen de betrokken organisaties de problemen niet zelfstandig oplossen, zij beschikken niet over alle bronnen die hiervoor nodig zijn. De gemeente, schoolbesturen en

andere actoren moeten in gezamenlijkheid een kwalitatief en kwantitatief plan tot uitvoering brengen. Dit brengt veel onzekerheden met zich mee.

Ten derde zullen verschillende sturingsconcepties elkaar kruisen en zal dit spelen in de samenwerking en in de besluitvorming. Daar waar de klassieke sturing binnen de organisaties plaatsvindt op basis van hiërarchie en bijvoorbeeld bij de gemeente besluitvorming langs de lijn van de representatieve democratie loopt en de politiek ideologische legitimatie gevonden wordt in de overheid als 'maatschappelijk probleemoplosser', vindt de netwerksturing zijn politieke legitimatie in een terugtrekkende overheid, wordt in de netwerksturing een beroep gedaan op het zelfsturend vermogen en vindt besluitvorming horizontaal plaats.

1.3 Doelstelling

Bij de ontwikkeling van de brede school in de krachtwijken beïnvloeden de verticale hiërarchische sturing en de horizontale sturing in netwerken elkaar, mogelijk positief en negatief. Evident is dat samenwerking met partners, maar zeker ook binnen het ambtenarenapparaat, noodzakelijk is. De factoren die een rol spelen willen wij onderzoeken, benoemen en waar mogelijk aangeven hoe hier op te sturen.

Hiertoe analyseren wij de filosofie van de ideaaltypische besturingsmodellen van de klassieke sturing en de sturing in netwerken. Naar aanleiding van deze analyse willen we een conceptueel model opzetten en verwachtingen en deelvragen formuleren.

Daarna zullen we casuïstiek beschrijven vanuit de ontwikkeling van de brede school in Overvecht. We beschrijven de samenwerking binnen de netwerken en verdiepen ons in de gevolgde besluitvormingsprocessen bij de ontwikkeling van de brede school. We onderzoeken welke strategieën ingezet zijn door de partners, hoe de verschillende strategieën op elkaar werken binnen het netwerk en welke factoren daarop van invloed zijn. Met de theorie willen we verklaren wat in de casus plaats vindt.

1.4 De centrale onderzoeksvraag

De volgende onderzoeksvraag hebben we voor dit onderzoek geformuleerd:

Op welke wijze beïnvloeden de verticale hiërarchische sturing en de horizontale of governancesturing in netwerken elkaar in het proces van de ontwikkeling van een brede school op lokaal niveau, binnen de integrale wijkaanpak van de krachtwijken en welke factoren zijn hierop van invloed?

1.5 Leeswijzer

Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden, zullen we het onderzoek verdelen in de volgende hoofdstukken. Na de inleiding waarin, zoals juist beschreven, de maatschappelijke achtergrond van het complexe maatschappelijke vraagstuk wordt benoemd, zal in hoofdstuk 2 een theoretische beschrijving worden gegeven van de netwerktheorie. Daar wordt ook het begrip-n kader beschreven en een beeld gegeven van de veranderende complexe samenleving. Eerder beschrijven we de netwerktheorie aan de hand van de theorie van Koppenjan en Klijn, waarbij we ingaan op de theorie rond percepties, afhankelijkheden, belangen en posities van de betrokken actoren. Verder gaan we in dit hoofdstuk in op het spel rond de besluitvorming, en de theorie rond het stromenmodel van Kingdon. Dieper wordt ingegaan op het begrip governancesturing en de zelfsturende organisatie. Daarnaast een beschrijving van de klassieke sturing met daarin aandacht voor de klassieke hiërarchische elementen binnen besluitvormingsprocessen en aandacht voor het procesmanagement en het procesontwerp. Als laatste wordt in dit hoofdstuk een analyse gemaakt van zowel de klassieke als governancesturing en spreken we verwachtingen uit over de beïnvloeding van de twee sturingsmodellen op de brede school ontwikkeling in Overvecht.

In hoofdstuk 3 beschrijven we de methodologische aanpak van ons onderzoek met daarin de keuzes die we hebben gemaakt zoals de casusselectie en hoe we aan onze gegevens komen en welke we zullen gebruiken. In dit hoofdstuk zullen de ook de deelvragen opstellen met daarin de operationalisering van de te gebruiken begrippen.

In hoofdstuk 4 zal de casus brede school verder worden uitgewerkt met aandacht voor de wijkcontext.

In hoofdstuk 5 worden de empirische gegevens uit het onderzoek verwerkt in een netwerk-analyse waarin de verschillende actoren worden beschreven, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen het bestuursniveau, het strategisch/tactische niveau en het operationele niveau. De verschillende percepties, de afhankelijkheden ten opzichte van de in te zetten middelen en de daarbij samenhangende belangen, posities en strategieën worden in kaart gebracht. Daarnaast wordt beschreven in welke arena's de verschillende actoren zich in bewegen.

In hoofdstuk 6 zal een analyse van het besluitvormingsproces worden gemaakt, waarin twee games worden onderscheiden: die van de fysieke samenwerking, n.l. de realisatie van de Multi- functionele accommodatie (MFA) en de inhoudelijke samenwerking. Er wordt een game-analyse gemaakt met daarin de stagnaties en progressies binnen de besluitvorming.

Hoofdstuk 7 zal gaan over beïnvloeding van de twee sturingsmodellen op het proces rond de brede school.

In hoofdstuk 8 wordt het procesmanagement beschreven.

In hoofdstuk 9 werken we de conclusies uit en eindigen met een afsluitend woord.

2 Het theoretisch kader

Er is veel literatuur over klassieke sturing en sturing in netwerken. Om te bepalen welke literatuur ons een kader biedt voor ons onderzoek, werken we eerst de kenmerken en de begrippen voortkomend uit onze onderzoeksvraag uit *“Op welke wijze beïnvloeden de verticale hiërarchische sturing en de horizontale of governancesturing in netwerken elkaar in het proces van de ontwikkeling van een brede school op lokaal niveau binnen de integrale wijkaanpak van de krachtwijken en welke factoren zijn hierop van invloed?”*. Aan de hand van dit begrippenkader werken we het theoretische kader verder uit en komen we tot een conceptueel model.

2.1 Het begrippenkader

De ontwikkeling van de brede school in de krachtwijken is een aanpak van een complex probleem waar een beroep wordt gedaan op het probleemoplossende vermogen van de verschillende partners. Binnen de overheid spelen verschillende actoren een rol zoals het Rijk en de gemeente. Tevens spelen partners van de gemeente en het onderwijs een rol zoals maatschappelijke en culturele instellingen en welzijnswerk. Er zijn verschillende actoren te onderscheiden die allen hun bijdrage leveren aan het op te lossen probleem.

Hieronder definiëren we de begrippen die naar aanleiding van onze onderzoeksvraag aan de orde komen.

Complexe problemen

Bij complexe problemen of ‘wicked problems’ ontbreken eenduidige morele maatstaven en kennis over mogelijke oorzaken, mogelijke interventies en mogelijke effecten die uit de interventies ontstaan (Bekkers (2007):127). Veel problemen waar de overheid mee te maken heeft, zijn complexe problemen.

Bij de aanpak van de krachtwijken en specifiek voor de ontwikkeling van de brede school is sprake van een diversiteit van problemen die met elkaar samenhangen en die elkaar beïnvloeden. Bijvoorbeeld taalachterstanden beïnvloeden het plezier op school, het vroegtijdig schoolverlaten, de verminderde kansen op de arbeidsmarkt en de hoge werkloosheid in een wijk, maar ook de economische ontwikkeling en de gezondheidszorg in de wijk.

Netwerken

De actoren bij de ontwikkeling van de brede school in Utrecht werken in netwerken en in geformaliseerde of niet-geformaliseerde samenwerkingsverbanden. In het theoretisch kader gaan we nader in op deze netwerktheorie en werken we de begrippen uit de netwerktheorie verder uit.

Begrippen uit de netwerktheorie

In de netwerktheorie werken actoren samen in arena’s. In een netwerk zijn meerdere arena’s aanwezig. De actoren hebben belangen en percepties en beïnvloeden elkaar. Daarvoor gebruiken ze al dan niet bewust strategieën. In een netwerk raken arena’s elkaar en beïnvloeden elkaar ook weer. Mogelijk worden netwerken ook weer beïnvloed door actoren en arena’s uit andere netwerken. Het geheel noemen Koppenjan en Klijn de speltheorie.

In het theoretisch kader beschrijven we al deze begrippen en (beïnvloedings-)processen. We beschrijven de kenmerken van de netwerken en de speltheorie. We brengen het besluitvormingsproces in kaart en de werkwijze. We beschrijven welke afhankelijkheden er zijn, welke strategieën worden gevolgd, wie de actoren zijn en hoe het spel gespeeld wordt.

Sturing

Om de werkelijkheid van alledag te kunnen beheersen, wordt sturing gegeven. Ook in het netwerk wordt gestuurd. Onder sturing wordt verstaan *“een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context”* (Bekkers (2007):92).

We onderscheiden verschillende vormen van sturing. Deze sturingsconcepten, de strategieën en arrangementen beïnvloeden elkaar. In de casus van de brede scholen spelen governancesturing en hiërarchische sturing. Deze sturingsconcepten, de kenmerken en hoe deze zich verhouden tot de kenmerken van andere sturingsconcepten, hoe zij elkaar beïnvloeden, werken we in het theoretisch kader uit.

Governancesturing

Governance verwijst zowel naar de verschuiving van het probleemoplossende vermogen van de overheid naar het probleemoplossende vermogen van andere overheden, de markt, de samenleving en de burger, als naar alternatieve arrangementen waarbinnen politieke besluitvorming plaatsvindt (Bekkers (2007):210). Binnen governancesturing onderscheidt Rhodes verschillende typologieën, waarvan we de voor deze case van belang zijnde typologieën uit zullen werken (Rhodes (1997)).

Klassieke sturing of hiërarchische sturing of verticale sturing

Kenmerk van de klassieke sturing of hiërarchische sturing is het idee dat ontwikkelingen en vraagstukken in de samenleving oplosbaar zijn vanuit een centraal punt (Bekkers (2007):95). De klassieke sturing gaat uit van een maakbare maatschappij die planbaar is, waarbij de overheid het vermogen heeft om mensen en middelen te schikken en te ordenen. De samenleving is maakbaar en kneedbaar. De sturing komt van buiten, is een eenzijdig beheersingsvraagstuk en vindt plaats vanuit een centraal bovengeschikt punt, waarbij de overheid wordt gezien als de cockpit van de samenleving (Bekkers (2007):97).

Procesmanagement

Bij de ontwikkeling van de brede school in de casus Overvecht wordt het proces gemanaged door een of meerdere coördinatoren. Bekkers beschrijft procesmanagement als het interveniëren in het proces gericht op het creëren van dusdanige condities dat een proces van gemeenschappelijke beeldvorming tussen gelijkwaardige partners in een betrouwbare en veilige omgeving tot stand kan komen (Bekkers (2007):211). In het theoretisch kader werken we het procesmanagement verder uit aan de hand van de theorie van De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld.

Bovenstaand hebben we het begrippenkader gekoppeld aan de onderzoeksvraag. Deze werken we nader uit in het theoretische kader. Voordat we overgaan op het beschrijven van de netwerktheorie en sturingsconcepten, gaan we eerst in op de veranderingen die spelen in de samenleving, het ontstaan van meer en meer complexe problemen.

2.2 Een veranderende complexe samenleving

Complexe samenleving

De laatste decennia zien we steeds meer kritiek ontstaan op de klassieke sturing, dat effectiviteit en draagvlak van het model bestreden worden en dat de klassieke sturing minder geschikt wordt geacht voor de aanpak van complexe problematiek. Hoe verandert de maatschappij en wat is de oorsprong van die complexe problematiek?

Castells beschrijft twee oorzaken voor het ontstaan van de steeds complexere samenleving. Ten eerste worden door het proces van specialisatie, professionalisering, decentralisatie, individualisatie en informatievoorziening op een toenemend aantal plaatsen in de samenleving door mensen, groepen en organisaties belangrijke beslissingen genomen. Hierdoor vindt een toenemende fragmentatie in de samenleving plaats (Koppenjan en Klijn (2004):3). Gelijktijdig beschikken deze lokale besluitvormers over bronnen en hulpmiddelen en beïnvloeden daarmee

beslissingen van anderen. Er ontstaat een wederkerige afhankelijkheid tussen lokale en centrale partijen en tussen de lokale partijen onderling.

Als gevolg van de toenemende fragmentatie en afhankelijkheden ontstaat een samenleving die bestaat uit netwerken. Netwerken die zijn ontwikkeld rond stromen van kapitaal, management en informatie. Netwerken zijn veelvoudig en degene die tussen netwerken kunnen manoeuvreren, hebben sterke hulpbronnen en daarmee macht. De netwerken hebben geen duidelijke grenzen en lopen door publieke en private domeinen heen (Castells (2000):502).

De samenleving wordt complexer en bestaat uit netwerken met afhankelijkheden. Overheden en de private sector krijgen te maken met onzekerheden en afhankelijkheden van andere partijen in de sturing en besluitvorming rond problemen. Koppenjan en Klijn beschrijven drie onzekerheden, fundamentele onzekerheden, strategische onzekerheden en institutionele onzekerheden. Fundamentele onzekerheden betreffende aard van het probleem, het ontbreken van informatie en de interpretatie van de informatie. Strategische onzekerheden betreffende keuzes die een actor maakt, maar ook het ontbreken van de kennis over de keuzes die andere actoren maken. De strategische keuzes beïnvloeden de oplossing en zijn intrinsiek onderdeel van het probleem. De institutionele onzekerheden betreffen de onzekerheden over de organisatie, de culturen, rolopvattingen en doelen. De institutionele onzekerheden zijn slecht te beïnvloeden.

Bij de netwerkrelaties spelen deze onzekerheden een grotere rol dan bij hiërarchische sturing. Bij hiërarchische sturing kan een besluit afdgedwongen of opgelegd worden en als zodanig in opdracht uitgevoerd worden. Bij een netwerkrelatie verlopen onderhandelingen en besluitvorming horizontaal en zijn ze gebaseerd op andere mechanismen dan hiërarchie, bijvoorbeeld vertrouwen. Onzekerheden spelen dan een veel grotere rol.

Bij de ontwikkeling van de brede school in de krachtwijken spelen netwerken en onzekerheden. Gemeente en onderwijsinstanties hebben verschillende bevoegdheden en mandaten toegewezen gekregen van de overheid om een integrale benadering te stimuleren. Professionals en belanghebbenden willen meedenken, meepraten en meebeslissen vanuit ieders eigen belang.

2.2.1 Krachtwijken een complex probleem

Met het complexer worden van de samenleving worden ook de problemen moeilijker oplosbaar. Hoogerwerf definieert een probleem als; *“een discrepantie tussen een maatstaf (een beginsel, norm of een doel) en een voorstelling van de bestaande of een te verwachten situatie”* (Bekkers (2007):124). Met de kanttekening dat partijen verschillende percepties van een bestaande of een te verwachten situatie hebben en van de kansen en problemen die zich daarbij voordoen.

Partijen hebben verschillende percepties waardoor consensus kan ontbreken over de kennis die nodig is om een probleem op te lossen of over de maatstaf om een doel te legitimeren. Hoppe onderscheidt op basis van zekerheid over de kennis en consensus over de maatstaf en onderscheidt de volgende vier type problemen (Bekkers (2007):126).

Zekerheid over de kennis	Hoog	Laag
Consensus over de maatstaven		
Hoog	Getemde problemen	Wetenschappelijk probleem
Laag	Politieke problemen	Wicked problems

Bij complexe problemen ontbreekt zowel over de oplossingen, mogelijke interventies en de mogelijke effecten, als over kennis van de oorsprong consensus. De steeds complexer worden-de samenleving, mede door de ontwikkeling van de netwerksamenleving, wordt door Koppenjan en Klijn als volgt gekarakteriseerd (Koppenjan en Klijn (2004):3-6):

- Toename van vlechting van kennisontwikkeling, afhankelijkheden en kosten tussen partijen waar de overheid van afhankelijk is,
- Wegvallen van de grenzen en globalisering, schaalgrootte speelt hierin een steeds grotere rol. De regelgeving verandert en loopt gelijk op met de schaalgrootte en wordt complexer,
- Turbulente omgeving, overheden en bedrijven moeten inspelen op en rekening houden met de (sociale) druk vanuit de omgeving,
- Ontbreken van gedeelde toekenning van waarden. Verdwijning van de verzuiling en daarmee zijn ook de gedeelde waarden aan het verdwijnen. Door de verschillende belangen die partijen hebben, kennen zij ook verschillende waarden toe,
- Door horizontale netwerken veranderen hiërarchische relaties. De autoriteit van de overheid neemt af en er wordt meer onderhandeld met groepen. Partijen worden gestimuleerd doelen te realiseren, met of zonder de overheid,
- Nieuwe onzekerheden en risico's door ontwikkeling van kennis en technologie.

Hoe partijen en overheden problemen benaderen, wordt door deze ontwikkelingen beïnvloed. De oorzaken, de criteria om deze te beoordelen en de mogelijke oplossingen zijn niet meer vanzelfsprekend. De te kiezen samenwerking en het management van het probleem wordt beïnvloed door de afhankelijkheden. Bestaande kaders en oplossingen voldoen niet meer en nieuwe vormen van probleembenadering worden gezocht, zoals in governance.

De problemen in de krachtwijken zijn complex, het betreft verschillende beleidsdomeinen en er zijn horizontale en verticale netwerken. In de netwerken zitten partners met verschillende referentiekaders en verschillende percepties. De consensus over de maatstaven is laag en er zitten lacunes in de kennis over oorzaken, oplossingen en de effecten. Er is sprake van verschillende beleidsarena's die wel vervlochten zijn met elkaar.

2.3 De netwerktheorie

De ontwikkeling van de complexe samenleving en het ontstaan van de netwerksamenleving zijn bovenstaand beschreven.

In het netwerk zien we dat de klassieke cognitief-analytische probleemoplossing langs het rationale model van de beleidscyclus niet meer werkt bij het oplossen van de complexe problemen. Of zoals Bekkers verwoordt *“beleidsontwikkeling vindt plaats in een netwerk of arena waarin (wederzijds) afhankelijke actoren strategisch gedrag ontwikkelen om het te ontwikkelen beleid dusdanig te beïnvloeden, dat hun belangen, posities en opvattingen het beste beschermd worden”* (Bekkers (2007):169).

De klassieke cognitief-analytische probleemoplossing speelt als sturingsconcept in het netwerk en binnen organisaties wel een rol en zal verderop in de theorie (paragraaf 2.8) worden behandeld.

Om het netwerk rond de ontwikkeling van de brede school te analyseren, maken we gebruik van de netwerktheorie van Koppenjan en Klijn.

2.3.1 De actor

In de netwerktheorie gaat het om actoren met wederzijdse afhankelijkheden.

Koppenjan en Klijn beschrijven actoren als:

- individuen uit het publieke en private domein,
- individuen die lid zijn van een groep of een organisatie, maar ook
- groepen al dan niet onderdeel van een organisatie (Koppenjan en Klijn (2004):45).

Een actor is dus een handelende eenheid die uit een of meerdere personen kan bestaan.

Welke afhankelijkheden, percepties en strategieën kennen deze actoren?

Afhankelijkheden in netwerken

De actoren in een netwerk hebben elkaars middelen nodig hebben om hun doel te bereiken en zijn daardoor afhankelijk van elkaar. De middelen bestaan uit materiële middelen zoals geld, organisaties, productiemiddelen en immateriële middelen als autoriteit, legitimiteit strategische capaciteit, mobiliteitsmacht.

Financiële middelen spelen vaak een doorslaggevende rol in besluitvorming.

De aanwezigheid van middelen en de uitwisselbaarheid van alle middelen is ongelijk bij de actoren. Dit leidt tot verschillende mate van afhankelijkheden. De aanwezigheid van hindermacht en doorzettingsmacht spelen een grote rol in de afhankelijkheden in de arena's.

Dit leidt tot het onderstaande overzicht van afhankelijkheden (Koppenjan en Klijn (2004):47).

	Vervangbaarheid van de middelen	
Belangrijkheid van de middelen	Hoog	Laag
Groot	Lage afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
Gering	Geen afhankelijkheid	Lage afhankelijkheid

(Koppenjan en Klijn (2004):47)

Dit overzicht levert inzicht in afhankelijkheden alsof het vaste gegevens zijn. Het houdt echter geen rekening met de percepties van de actoren, de beïnvloeding van en door de actoren en daarmee de menselijke maat die van invloed zal zijn op de inzet van de middelen en daarmee de afhankelijkheid zal beïnvloeden. Wij verwachten dat vooral de persoonlijke inzet van mensen bij de ontwikkeling van de brede school een rol zal spelen en mogelijk een kritische factor is. Bij de probleemaanpak ontwikkelt zich een strategisch spel waarbij onderhandeld wordt tussen partijen. Het beleidsspel, the policy game, is een serie van interacties tussen verschillende partijen.

In de casus van de Brede School in de krachtwijken zullen verschillende afhankelijkheden spelen, zoals het in bezit zijn van hulpbronnen (kennis, geld en betrokkenheid), het mogen en kunnen verdelen van hulpbronnen en het afhankelijk zijn van anderen in je functioneren (ketens en mandaat).

Percepties

Actoren baseren hun strategieën op de percepties die zij hebben van hun omgeving, in combinatie met de problemen en de mogelijkheden die er zijn. Percepties zijn beelden van problemen, oplossingen, de andere actoren en de ontwikkelingen in hun omgeving.

De perceptie van de problemen heeft te maken met de oorsprong en inhoud van het probleem. De perceptie van de oplossing heeft over het algemeen te maken met de voor- en nadelen die een oplossing voor een actor biedt en zal daarom de keuze beïnvloeden.

De perceptie die een actor heeft van andere actoren wordt beïnvloed door de bronnen die de andere actor tot zijn beschikking heeft.

Als laatste heeft de actor verschillende percepties van de ontwikkelingen die zich afspelen in zijn omgeving en de problemen beïnvloeden.

De percepties zijn beperkt in de documenten aanwezig, maar altijd in de hoofden van actoren. Zij kunnen leiden tot (on-)overkomelijke obstakels, maar ook tot coalities van gelijkgestemden. Percepties kunnen de complexiteit van de policy game vergroten. Bovendien kunnen percepties veranderen in de tijd.

Aangezien de percepties kunnen veranderen in de tijd, zijn ze ook in periodes in kaart te brengen. Mogelijk onderscheiden we binnen de ontwikkeling van de brede school ook verschillende periodes. Indien dit zo is, is het interessant om te onderzoeken waar dit een relatie mee heeft, bijvoorbeeld de periode van voor en na de Krachtwijken, of met andere (politieke) ontwikkelingen in Utrecht. In het model van Klijn (2007), kunnen de percepties met een perceptiedoelmodel in kaart worden gebracht, waarbij conflicterende belangen of mogelijke ondersteunende belangen en afhankelijkheden transparant worden gemaakt.

Actor	Perceptie van het probleem	Periode 1	Periode 2
Actor 1	Noodzaak		
	Oorsprong van het probleem		
	Oplossing van het probleem		
Actor 2	Noodzaak		
	Oorsprong van het probleem		
	Oplossing van het probleem		
Actor 3	Noodzaak		
	Etc.		

(Klijn, 2007: 258)

De actoranalyse

In een actoranalyse worden de actoren die betrokken zijn bij het vraagstuk in kaart gebracht, in ons geval de actoren betrokken bij de ontwikkeling van de brede school. Welke percepties hebben zij, welke posities nemen zij in tot het probleem en wat zijn hun afhankelijkheden tot elkaar? Wij gaan bij de theorie uit van de actoranalyse van Koppenjan en Klijn. In vier stappen brengen zij het probleem, (type) actoren, de percepties en de afhankelijkheden in kaart. Deze vier stappen vullen wij aan met een vijfde stap namelijk de strategie die zij zullen hanteren om hun belang te verwezenlijken.

De eerste stap bestaat uit het definiëren van het probleem. Verschillende actoren hebben verschillende probleemdefinities waardoor een eenduidige probleemdefinitie kan lastig zijn (Koppenjan en Klijn (2004):135).

De tweede stap is het inventariseren van de verschillende actoren. De actoren kunnen individuen, maar ook organisaties zijn, of onderdelen van een organisatie, de zogenaamde compound actors of corporate actors. Dit zijn organisaties die bestaan uit verschillende 'departementen' (Koppenjan en Klijn (2004):139). Deze actoren hebben hun eigen perceptie op het probleem, maar zijn binnen het complexe probleem afhankelijk van elkaar. We beschouwen dit als verschillende actoren.

De derde stap is het inventariseren van de verschillende percepties van het probleem. In deze stap wordt identificeerbaar welke belangen en doelen de actoren voor ogen hebben.

Percepties zijn niet altijd helder te definiëren omdat zij niet altijd gedocumenteerd zijn en er verschillende bronnen te raadplegen zijn. Voorkomen moet worden een eigen interpretatie aan de percepties te geven.

Vergelijken van percepties kan in de vorm van een tabel, of kwalitatief in de vorm van een verslag met daarin opgenomen een aantal statements van de verschillende actoren.

De vierde stap is het analyseren van de afhankelijkheden. Er zijn verschillende afhankelijkheden te onderscheiden zoals kennis, productiemiddelen, financiële middelen, competenties, autoriteit en legitimiteit (Koppenjan en Klijn (2004):144). Vastgesteld moet worden de mate van afhankelijkheid. Daarvoor is het van belang om vervangbaarheid en afhankelijkheid van het middel vast te stellen.

Welke middelen zijn cruciaal voor het behalen van het doel en welke actor bezit deze middelen. Ook moet worden gekeken naar de willingness om de middelen in te zetten voor de oplossing van het probleem. Deze bereidheid kan worden vastgesteld door een analyse te maken van de percepties. Daarnaast is het noodzakelijk om de kosten en baten voor een actor vast te stellen om op die manier de bereidheid te kunnen vaststellen (Koppenjan en Klijn (2004):146).

Een vijfde stap die we toevoegen in de actoranalyse is de strategie die de actor zal kiezen om zijn belang of doel te realiseren. Actoren zijn afhankelijk van elkaars bronnen om doelen te bereiken. Daarom ontwikkelen actoren strategieën om in de policy game de eigenaren van de middelen te beïnvloeden en eigen doelen te realiseren. Aan de hand van de theorieën van Koppenjan, Klijn en Bekkers onderscheiden wij de volgende strategieën:

- **Go-alone strategie** Deze strategie is gericht op het bereiken van eigen doelen, onafhankelijk van andere actoren. Vaak resulteert het in een deeloplossing van het probleem, maar kan het andere partijen blokkeren en frustreren.
- **Conflictueuze strategie** Deze strategie is erop gericht om anderen te frustreren en te blokkeren.
- **Vermijdende strategie** Deze strategie is uit op het vermijden of passief deelnemen aan het netwerk. Dit kan bijvoorbeeld zijn om bepaalde consequenties zoals kosten niet te hoeven dragen.
- **Coöperatieve strategie** Deze strategie is gericht op samenwerken. Actoren zetten zich gezamenlijk in om de doelstellingen te bereiken; dit op basis van ad-hoc samenwerking en door middel van structurele samenwerking.
- **Faciliterende strategie** Deze strategie is om noodzakelijke samenwerking te bereiken omdat de actor alleen het doel niet kan bereiken.
- **Non-interactie strategie** Men mijdt elkaar omdat verwacht wordt dat de wil om samen te werken gering is (vermijding) of omdat bijvoorbeeld samenwerking niet meer nodig is door reeds ontstane samensmelting.
- **Complexiteitsreductie** Bij deze strategie wordt het probleem opgesplitst om per deel een oplossing te bereiken ter beperking van de reikwijdte van het beleid. Alleen de vraagstukken waar consensus bij verwacht wordt, worden behandeld.
- **Strategie gericht op consensusverbetering** Deze strategie wil consensus bereiken over probleemoplossing, of overreding, of onderhandeling en als laatste dwang.

In onderstaande tabel van Koppenjan en Klijn staan vragen die een hulpmiddel zijn bij het opstellen van de actoranalyse.

Te stellen vragen bij een actoranalyse:

Stap	Intentie	belangrijke vraag
Definieer het probleem als startpunt	Beschrijf het probleem als startpunt voor de analyse	Hoe ziet de huidige situatie er uit? Wat zijn de ongewenst gevolgen hiervan? Wat is de gewenste situatie? Welke oplossingen en beleidsalternatieven zijn er?
Identificeer de betrokken actoren	Welke actoren zijn van belang	Waar bevinden zich de acterende units? Welke actor is van belang voor de ander om het doel te bereiken? Welke actor heeft belang bij een oplossing?
Reconstrueer de perspectieven van de actoren	Beschrijf de perspectieven van de actoren t.o.v het probleem	Welke beelden hebben actoren van het probleem, de oorzaak en de oplossing? In hoeverre verschillende percepties? Welke obstakels zijn aanwezig?
Analyseer de posities en de afhankelijkheden	Welke posities nemen de actoren in t.o.v. het probleem en in hoeverre zijn ze afhankelijk van elkaar?	Welke middelen hebben de actoren in bezit? Hoe belangrijk zijn deze? Zijn de actoren van meerdere actoren afhankelijk?

(Koppenjan en Klijn (2004):136)

Bij de actoranalyse gaat het dus om de probleemdefinitie, welke (cruciale) actoren, de percepties, de afhankelijkheden en welke strategieën zij inzetten.

In onderstaand model (aangepaste versie van Bekkers op de theorie van Koppenjan en Klijn) zien wij een mogelijkheid om aan de hand van bovenstaande vragen en een overzicht van de verdeling van belangen, percepties en machtsbronnen in kaart te brengen om zo de afhankelijkheden te kunnen doorgronden.

Tabel voor de actoranalyse

kenmerk \ Actor	Actor A	Actor B	Actor C	Actor D
Taak en positie				
Belang				
Perceptie: Probleem				
Perceptie: Relevante aanpakken				
Afhankelijkheid Ter beschikking staande machtsbronnen				
Te verwachten strategische interactiepatronen				

Actoren zetten strategieën in als het proces van beleidsonderhandeling start en kunnen hun strategieën gedurende het proces aanpassen. De volgende paragraaf gaat over het proces van de policy-game.

2.3.2 De policygame en het besluitvormingsproces

Ten Heuvelhof gebruikt de metafoor van de 'dansende tafel'. In de metafoor beschrijft hij twee personen die gelijktijdig starten met het uitvoeren van hun opdracht: het bewegen van een tafel in de richting van de hoek die zij in hun opdracht hebben staan, waarbij iedere een andere hoek in zijn opdracht heeft staan. Het gevolg is dat de tafel in het midden komt en beide personen maar een deel van hun doelstelling hebben gerealiseerd en beide ontevreden zijn met het resultaat. Dit is in principe nog een simpel probleem. Vervolgens voert hij het aantal personen en variabelen op wat uiteindelijk leidt tot een grillig proces.

Ten Heuvelhof geeft aan dat de besluitvorming in rondes verloopt, dat actoren in en uitreden, dat het een onregelmatig proces is zonder geïsoleerd begin en eindpunt, de inhoud van het probleem verschuift, er meerdere arena's zijn en dat het een onvoorspelbaar proces is. Hij concludeert dat de besluitvorming in een netwerk veel grilliger verloopt dan in een hiërarchische sturing en dat deze grilligheid zowel het proces als de inhoud betreft (De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007):41). De inhoud van een probleem en de oplossing verschuiven continu waarbij oplossingen de probleemdefinities kunnen bepalen. Er is ook geen duidelijk begin en eindpunt in het proces en het kent geen duidelijke fases. De besluitvorming verloopt via een meanderend proces.

In de volgende paragrafen bespreken we aan de hand van de theorie van Koppenjan en Klijn het proces en de partijen die daar invloed op hebben.

Arena's

In de arena's speelt de policy game zich tussen actoren af. Het is de plek waar actoren elkaar ontmoeten, waar keuzes worden gemaakt op basis van hun percepties van de problemen, de oplossingen en elkaars strategieën (Koppenjan en Klijn, (2004):50). De mix van verschillende strategieën ingezet om de doelen te bereiken worden de 'game-types' genoemd. Deze game-types vormen het karakter van het proces en beïnvloeden de probleemoplossing. De strategieën zijn niet statisch, zij beïnvloeden elkaar en andere partijen en dit leidt tot nieuwe inzichten en ontwikkelingsstrategieën. Omdat er afhankelijkheden bestaan en interactie nodig is om een probleem op te lossen, kunnen afhankelijk van de ambities ten opzichte van die oplossingen verschillende samenwerkingsvormen en strategieën ontstaan. Bij de ontwikkeling van de brede school in de krachtwijken kunnen we verschillende arena's onderscheiden met daarin verschillende actoren.

Rondes

De arena is de plaats waar de actoren elkaar ontmoeten, de ronde is de tijd waarin de actoren elkaar ontmoeten en komen tot een besluit. Deze rondes kunnen grillig verlopen, het proces kan vertraagd of stil gelegd worden door een belemmering, bijvoorbeeld omdat een actor een blokkade opwerpt of niet de juiste middelen heeft. Blokkades kunnen van binnen het netwerk of van buitenaf komen. Een blokkade kan worden opgeheven door een doorbraak, deze kunnen ook binnen of buiten het netwerk liggen. Vaak worden doorbraken bereikt door het probleem opnieuw te definiëren of door een compromis te sluiten. Dit zijn de rondes in de policy game. In iedere ronde spelen arena's een rol en iedere ronde eindigt met een cruciale beslissing. Indien de ronde is beëindigd gaat het proces over in de volgende ronde. Het initiatief voor een volgende ronde wordt door een actor ingebracht en in een aantal stappen wordt gezocht naar een probleemoplossing. Over deze probleemoplossing wordt weer een beslissing genomen, dit besluit is het einde van een beleidsronde. Hiermee wordt invulling gegeven aan de centrale vraag van deze ronde en kan de volgende ronde worden gestart.

Koppenjan en Klijn hebben verschillende besluitvormingsmodellen beschreven. Wij gaan hier nader in op het stromenmodel van Kingdon.

Kingdon's Stromenmodel

Kingdon onderscheidt drie stromen: probleemstromen, oplossingsstromen en politieke stromen. Belangrijk is dat Kingdon het politieke element in het model plaatst. Actoren bevinden zich niet in één stroom, maar tussen de verschillende stromen in. De policy window staat centraal; wanneer alle sterren op de juiste plek staan staat de deur open voor de oplossing.

De policy entrepreneur speelt hierin een belangrijke rol, hij of zij verbindt de 'sterren' aan elkaar. Deze momenten zijn vaak tijdelijk, want nieuwe inzichten, een andere formatie, kunnen aanleiding zijn voor weer een nieuw probleem.

Dit model geeft aan dat besluitvorming geen rationeel verloop kent. Het stromenmodel wordt gekenmerkt door een gefragmenteerd verloop van besluitvorming zonder vaste kaders. Op meerdere plekken worden beslissingen genomen. Binnen ons onderzoek zal de politieke context een van de onzekerheden zijn in de besluitvorming. Het model neemt de verschillende percepties van de actoren mee en er vindt besluitvorming plaats in een zwak ontwikkelde institutie. Actoren hebben in de meeste gevallen niet eerder in een dergelijke setting samengewerkt.

Verschillende stromen zullen in de te onderzoeken casus te herkennen zijn. Hier komen we later in het onderzoek op terug.

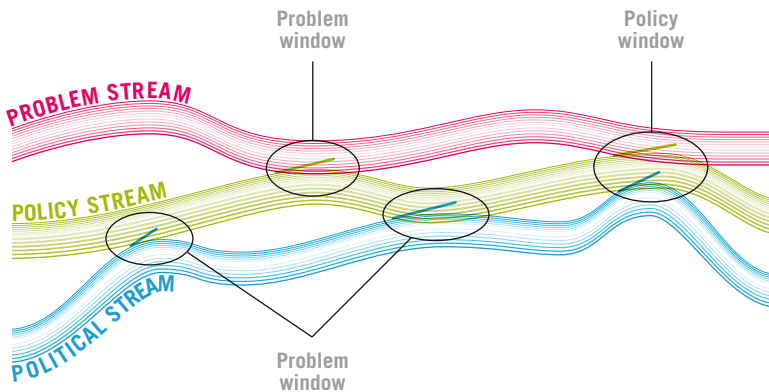


Figure 3.5 Kingdon's stream model / Source: Pauly, 2001: 25.
(Koppenjan en Klijn (2004):54)

Gefragmenteerd beleidsspel; probleem oplossen op het kruispunt van arena's en spellen.

Koppenjan en Klijn beschrijven dat ook andere stromen van invloed zijn op besluitvorming, zij benoemen daarbij publiek private domeinen en gesloten allianties. Deze stromen lopen langs de andere stromen heen, het zijn verschillende arena's.

Het beleidsspel speelt zich in de verschillende arena's af omdat een probleem verschillende dimensies kent. Daarnaast speelt een beleidsspel zich niet af in een vacuüm (Klijn en Koppenjan) (2004):57. Een actor kan binnen een arena verschillende spellen spelen en deze beïnvloeden elkaar. Op die manier kan uitruil plaatsvinden; verlies van het ene spel wordt gecompenseerd door het andere spel; zo ontstaat weer een nieuw beleidsspel (Koppenjan en Klijn (2004):57).

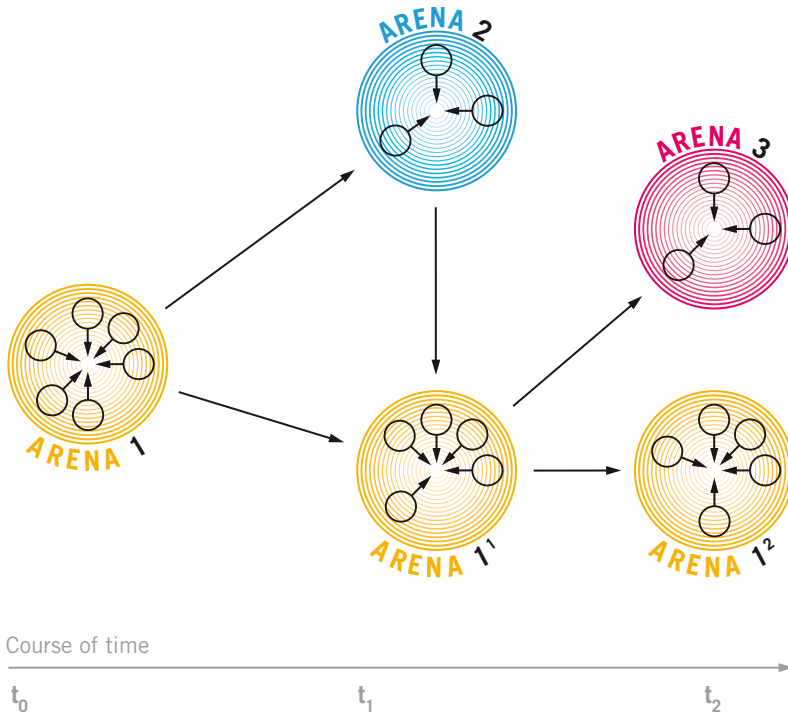


Figure 3.6 Policy games as a series of decisions in various arenas
(Koppenjan en Klijn (2004):57)

Nieuwe mogelijkheden en kansen ontstaan door het koppelen van spellen en het linken van onderwerpen. Het anticiperen op dergelijke ontwikkelingen, de strategieën van actoren, is goed om te kunnen sturen. Sturen op het juist bewust koppelen of het ontkoppelen van spellen. In figuur 3.7, op de volgende pagina, geven Klijn en Koppenjan de relaties tussen de beleidsnetwerken weer en de relatie tussen het spel en de arena's.

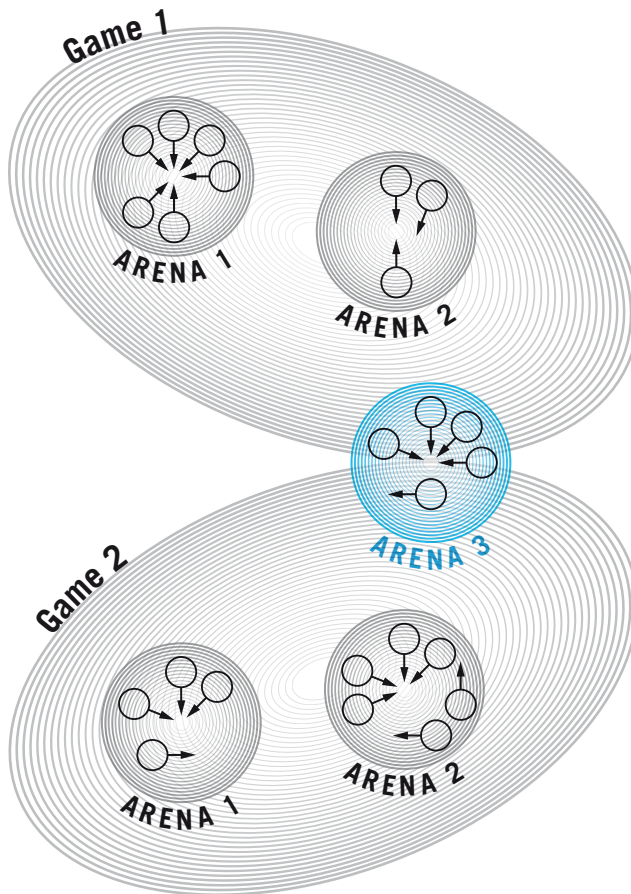


Figure 3.7 Coupling of games
(Koppenjan en Klijn (2004):59)

Ook bij de ontwikkeling brede school in de krachtwijken onderscheiden we verschillende arena's die elkaar beïnvloeden en verschillende game's. Actoren spelen soms in meerdere arena's een rol en beïnvloeden daar het proces en de besluitvorming.

De analyse van de policy game en de besluitvorming

Een analyse van het beleidsspel betekent het vaststellen van de arena's en de momenten van progressie- en stagnatie. Actoren kunnen per beleidsronde hierop invloed uitoefenen. Dit spel speelt zich af in netwerken die in meer of mindere mate met elkaar in verbinding staan. Waar wordt 'het spel' gespeeld? En in welke arena worden de belangrijke besluiten genomen? De volgende vragen vormen hiervoor een leidraad in onze te onderzoeken casus:

- Wie zijn de belangrijkste actoren in het beleidsspel? Daarmee worden de centrale actoren in het spel vastgesteld.
- Wie zijn deze actoren? En zijn ze onderdeel van een dezelfde arena of niet?
- Welke organisatie arrangementen gebruiken actoren waarbinnen zij interacteren?
- Waar worden de besluiten genomen? Op dezelfde plek of op verschillende plekken.
- Welke actoren zijn structureel betrokken bij de besluitvorming?

(Koppenjan en Klijn (2004):148))

Factoren die de policy game beïnvloeden

Een blokkade of stagnatie in een beleidsspel is een moment van impasse (Koppenjan en Klijn (2004):149). Actoren hebben dan onenigheid over de te bereiken oplossing. Het is lastig om een impasse vast te stellen, want voor de ene actor kan een impasse juist een oplossing zijn. We moeten verder kijken dan de lengte van de impasse en de inhoud van het conflict. Bijvoorbeeld ook kijken of actoren steeds dezelfde argumenten en strategieën gebruiken, of de actoren in kampen zijn te verdelen, of er een vorm van polarisatie ontstaat rond het probleem en of de sfeer verandert? Het beschrijven van de argumentatiestructuur van de centrale actoren kan helpen om een analyse te maken van de impasse.

In een impasse kan een 'dialogue of the deaf' plaatsvinden (Koppenjan en Klijn (2004):149). Actoren graven zich in hun eigen standpunt in en er ontstaat een 'loopgravenoorlog'. Hoe kan een dergelijke impasse inzichtelijk worden gemaakt?

De volgende vragen van Koppenjan en Klijn gebruiken we als hulpmiddel bij de gameanalyse.

Stap	Intentie	Belangrijke vraag
Game analyse		
Determineer de relevante arena's	Beschrijf de verschillende groepen van actoren en hun interacties en initiatieven die van belang zijn voor het probleem.	Waar worden de besluiten genomen? Welke actoren interacteren met wie binnen welke context? Hoe zijn zij verbonden met elkaar?
Analyseer de stagnatie	Beschrijf de stagnatie en determineer de structuur van deze stagnatie welke van belang is voor het probleem en de te nemen interventie	Is stagnatie aanwezig? Beschrijf deze Welke actoren spelen een rol? Is stagnatie sociaal of cognitief?

(Koppenjan en Klijn (2004):136)

2.3.3 De netwerkanalyse

Binnen bepaalde instituties vinden interacties plaats. Die zorgen ervoor dat actoren met elkaar communiceren. Ze kunnen er ook voor zorgen dat actoren worden buitengesloten. Regels vormen de kern van instituties. Op de volgende wijze kan de institutionele context worden onderzocht:

- het vaststellen van de formele autoriteit van actoren, zoals doorzettingmacht, mandaten enzovoort.
- het vaststellen van de formele institutionele karakteristieken van de interacties; dit betreft het legale kader voor de besluitvorming (Koppenjan en Klijn, (2004):156).

Bij de ontwikkeling van de Brede School kunnen verschillende arena's in het netwerk worden onderscheiden, die elkaar beïnvloeden door interacties tussen actoren. Interessant is te onderzoeken welke actoren de beeldsvorming vanuit verschillende rollen en arena's zullen beïnvloeden en op welke manier.

Om de netwerken in kaart te brengen hebben Koppenjan en Klijn weer een aantal vragen geformuleerd die wij zullen gebruiken om de netwerken in kaart te brengen.

Stap	Intentie	Belangrijke vraag
Netwerkanalyse		
Inventarisatie van de interactiepatronen van de actoren	Beschrijven van de interacties tussen de actoren	Welke actoren interacteren frequent? Welke patronen zijn te herkennen? Wie zijn de centrale actoren?
Inventarisatie van patronen in de percepties van actoren	Relaties aanleggen tussen de verschillende percepties om te zien binnen welk netwerk een actor zich bevindt.	Welke percepties hebben actoren tot het probleem, oplossing en omgeving? Welke actoren hebben dezelfde percepties?
Inventarisatie van de formele en informele institutionele arrangementen die relevant zijn voor percepties van actoren	Welke juridische regels en andere organisatie arrangementen zijn herkenbaar in het beleidsspel?	Welke juridische regels zijn actief? Welke informele regels zijn herkenbaar? Welke andere vormen van consultatie en procedures zijn herkenbaar?

Een netwerkanalyse maakt een analyse van de interacties, de relaties en de regels. Vaak wordt een overzicht gemaakt van de interacties of contact momenten tussen de verschillende actoren (Koppenjan en Klijn, (2004):151).

2.4 Sturing

Binnen het netwerk wordt gestuurd en zijn verschillende sturingsconcepten zichtbaar. Bekkers beschrijft sturing als een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context (Bekkers (2007):92). Het gaat in het geval van onze case om beïnvloeding van de ontwikkeling van de brede school. In deze case onderzoeken we welke sturingsconcepten ingezet worden door actoren om te sturen in het netwerk. We onderscheiden daarbij de klassieke sturing en de governancesturing.

Bij sturingsconcepten gaan we uit van veronderstellingen betreffende de effectiviteit, de efficiency en de legitimiteit van het sturingsconcept. Bekkers benoemt daarbij de politiek-ideologische legitimatie, het sturende vermogen van de organisatie, het zelfsturende vermogen van organisaties van maatschappelijke sectoren, object en context van sturing, inzet van kennis en informatie en sturingsmodaliteiten en instrumenten als kenmerkende veronderstellingen ten aanzien van een sturingsconcept (Bekkers (2007):99).

Bij de klassieke vorm van sturing wordt uitgegaan van de maakbaarheid van de samenleving waarbij de overheid stuurt vanuit een centraal bovengeschiedt punt door middel van planning, door wet- en regelgeving vanuit de overheid, vanuit 'command and control' (Bekkers (2007):117). De klassieke sturing en de kenmerken van de klassieke sturing werken we verder uit in 2.4.3.

Bij governancesturing wordt de rol van de 'command and control' positie sterk gerelativeerd. Er wordt van uitgegaan dat er meer sturende centra zijn, waarbij gestuurd wordt op de afhankelijkheidsrelaties. *"Sturing is dan vooral gericht op het creëren van arena's waarbinnen door middel van overleg, onderhandeling en ruil (en volgens bepaalde spelregels) wordt getracht een gezamenlijk antwoord te vinden op bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken"* (Bekkers (2007):117). Governancesturing en de kenmerken ervan werken we in de volgende twee paragrafen uit.

2.4.1 Governance

De term governance lijkt een containerbegrip te worden. Klijn (2007) beschrijft governance als het verbeteren van de coördinatie tussen relatief van elkaar afhankelijke actoren met het doel het oplossen van maatschappelijke problemen. Bekkers omschrijft governance als hybride arrangementen waarbinnen politieke besluitvorming plaatsvindt over de aanpak van bepaalde maatschappelijke vraagstukken, waarbij het probleemoplossende vermogen zich verplaatst van een formele overheid naar andere instituties of organisaties zoals de burger, de markt en de samenleving. Bekkers betreft in zijn definitie het gegeven dat de actoren meebeslissen over de waarden voor de samenleving (Bekkers (2007):210).

Rhodes stelt dat governance niet synoniem is voor besturen, maar dat het *“a change in the meaning of government, referring to a new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed”* betekent (Rhodes (1997):46). Het is een nieuwe stijl om de samenleving te besturen.

Voor ons leidt dit tot de volgende definitie van Governance: een sturingsconcept gericht op coördinatie van afhankelijke actoren met het doel maatschappelijke problemen op te lossen waarbij de (politieke) besluitvorming verschuift van de formele overheden naar andere actoren als markt, samenleving en burger.

Rhodes stelt dat er minimaal zes vormen van governance zijn: as the minimal state; as corporate governance; as the new public management; as ‘good governance’; as a socio-cybernetic system; and as self-organizing networks (Rhodes (1997):47-52). Voor deze scriptie en de casus Overvecht die wij beschrijven zijn Governance as a socio-cybernetic system en Governance as self-organizing networks van toepassing.

Governance as a socio-cybernetic system

‘Governance as a socio-cybernetic system’ is van toepassing omdat dit de manier is waar op de overheid de ontwikkelingen rond de brede school in de krachtwijken tracht te sturen. Het gaat in op de afhankelijkheden in een netwerk en de overheid stuurt op afhankelijkheidsrelaties. Bij deze vorm van governance stuurt de overheid op de outcome en deze outcome is het product van interacties tussen alle actoren rond de overheid, die relaties met de overheid hebben. Uitgangspunt is dat actoren gezamenlijk de kennis en informatie hebben om het probleem op te lossen en dat samenwerking gebaseerd is op wederzijdse afhankelijkheden. De actoren werken gezamenlijk aan de oplossing van de problemen waarbij de overheid de doelen stelt. De overheid stelt daarbij veelal ook ruime kaders/regels waarbinnen dit moet plaatsvinden (Rhodes (1997)).

Indien de overheid de kaders en regels stelt, neemt zij weer de command en controlpositie positie in. De vraag is dus waar hier de grens ligt tussen de rol die de overheid in wil nemen als ‘command and control’, waarbij zij een hiërarchische sturing hanteert, en de rol waar zij voldoende ruimte laat aan de partners om in te vullen, waarbij gestuurd wordt vanuit gelijkwaardigheid en er dus sprake is van governancesturing.

Governance as self-organizing networks

Governance as self-organizing networks gaat over netwerken van actoren die onderling samenwerken aan het invullen van de publieke dienstverlening. De netwerken zijn autonoom en zelfsturend. De overheid heeft weinig tot geen invloed op de netwerken. De netwerken ontwikkelen hun eigen beleid en beïnvloeden/modelleren hun omgeving (Kickert 1993 in Rhodes (1997):52). ‘Governance as self-organizing networks’ is van toepassing in deze scriptie op de organisatie van het onderwijs. In Nederland is het onderwijs op deze wijze ingericht en via wet- en regelgeving gestructureerd en gereguleerd. Nederland heeft een rijke traditie in de vrijheid van

onderwijs. Een van de kenmerken van het onderwijsstelsel is de vrijheid van onderwijs, met een grondwettelijke erkenning die teruggaat naar 1848. Het onderwijs heeft sinds 2006 ver­gaande bevoegdheden gekregen van het Rijk. De schoolbesturen treden op als bevoegd gezag en ontwikkelen zelf het beleid en dragen zorg voor de uitvoering. In paragraaf 2.6 werken we dit voor het onderwijs in Nederland nader uit.

Governance heeft volgens Rhodes verschillende vormen. Hoewel het arbitrair is om een definitie te geven, geeft Rhodes wel een aantal kenmerken waar alle vormen aan voldoen en die gemeenschappelijk zijn voor governancesturing. Deze kenmerken zijn:

- onderlinge afhankelijkheid tussen de organisaties met veranderende en vage grenzen tussen publieke, private en vrijwilligersorganisaties.
- voortdurende interacties tussen de actoren, ingegeven door gedeelde doelen en afhankelijkheden.

Ook is volgens Rhodes een kenmerk dat actoren het eens zijn over de spelregels en dat zij de spelregels ook accepteren. Ideaaltypisch is dit zo, wij onderzoeken in de casus brede school of de spelregels wel altijd geaccepteerd aanwezig zijn.

Als laatste geeft Rhodes als kenmerk van governance dat er sprake is van een grote mate van autonomie en zelfsturing onafhankelijk van de overheid maar dat de overheid ook indirect kan sturen en beïnvloeden. Dit klopt in sommige modellen van governance, zoals bij self-organi­zing networks. Echter in een ander model kan de overheid zelf een van de belangrijke actoren zijn, of speelt governance binnen de overheid, waarbij zelfsturing dan ook van belang is.

2.4.2 De zelfsturende organisatie

De zelfsturende organisatie heeft Rhodes als een van de vormen van governance beschreven. Hij beschrijft deze vorm van governance als een netwerk waarin onderling afhankelijke actoren samenwerken aan de publieke dienstverlening. Het netwerk is dan zelfsturend en autonoom. De overheid heeft in deze organisaties weinig invloed.

In een zelfsturende organisatie zijn de medewerkers gezamenlijk verantwoordelijk voor het totale proces van de publieke dienstverlening. De organisatie bezit zelf het regelvermogen om het proces te sturen. Het onderwijs in Nederland is volgens dit sturingsconcept ingericht.

Het onderwijs brengt daarmee in onze onderzoeksvraag een eigen dynamiek aan. In de laatste decennia is er sprake van deregulering en autonomievergroting in het onderwijs, wat uiteindelijk heeft geresulteerd in een aantal wetwijzigingen als vereenvoudiging Londo, lumpsumfinanciering en de Wet op het onderwijstoezicht (Hoffmans C. (2006):1,2).

De Rijksoverheid stelt kwaliteitseisen aan de scholen en voorziet in de bekostiging waarbij de bekostiging van openbaar en bijzonder onderwijs gelijk is. De Onderwijsinspectie houdt toezicht op de scholen in Nederland. Jaarlijks brengt de inspectie een verslag uit. De minister van OCW stuurt dit naar de Tweede Kamer. In het Onderwijsverslag wordt de staat van het stelsel van onderwijsvoorzieningen beschreven (www.minocw.nl/vrijheidvanonderwijs/index.html).

De gemeente is alleen nog verantwoordelijk en bevoegd gezag inzake het lokaal onderwijsbeleid, waaronder onderwijshuisvesting en het onderwijsachterstandenbeleid. De schoolbesturen zijn bevoegd gezag voor het onderwijs. Zij worden op verantwoordelijkheden getoetst door de inspectie en leggen verticaal verantwoording af aan het ministerie. Horizontaal, via medezegenschapsraden, wordt de organisatie door de schoolbesturen getoetst. Het is een governance­model voor het onderwijs dat zich beperkt tot verdeling van bevoegdheden met het doel het deskundig en zorgvuldig bestuurlijk handelen te waarborgen (Onderwijsraad (2006)).

De Onderwijsraad beschrijft governance in het onderwijs *“primair als een systeem van verdeling en deling van bevoegdheden (‘checks and balances’), waarbij een goede bestuurlijke inrichting van de onderwijsinstellingen een voorwaarde is voor het functioneren van deze instellingen, en een goede bestuurlijke inrichting op zich een belangrijk streven is om de doelgerichtheid, doelmatigheid en legitimiteit van het bestuur te waarborgen”*

(Onderwijsraad (2006):10).

Voor onze onderzoeksvraag is dit van belang omdat het onderwijs autonoom is en een eigen besluitvormingsproces kent. Daar waar het thema's betreft die tot de portefeuille van de gemeente behoren, zoals huisvesting en lokaal onderwijs beleid, zijn de schoolbesturen partner van de gemeente. Daar waar de onderwerpen tot de portefeuille van de besturen behoren, heeft het schoolbestuur haar eigen bevoegdheden en is de gemeente partner van het onderwijs.

Nederland kent een grote variëteit aan besturen. Voor de ontwikkeling van de brede school in de krachtwijken moet worden onderhandeld met de verschillende besturen. Welke actoren, percepties, samenwerkingsverbanden, afhankelijkheden, netwerken, arena's spelen er? Welke wet- en regelgeving is van toepassing? Wat houdt autonomie van het onderwijs in? Hoe vindt de besluitvorming plaats binnen een schoolbestuur, tussen de schoolbesturen en tussen schoolbesturen en derden? Welke invloed oefenen zij uit binnen het netwerk? Hoe is de sturing binnen de organisatie en welke invloed heeft dit op de sturing in het netwerk?

2.4.3 Klassieke sturing

Kijkende vanuit de netwerksturing ofwel governancesturing zullen elementen van klassieke sturing hierop invloed uitoefenen. Soms kan een probleem door middel van de klassieke sturing worden opgelost, maar ook kunnen interne hiërarchische processen en de structuur van een individuele actor van invloed zijn op de netwerkomgeving. Om meer inzicht te krijgen in deze invloeden zullen we een korte beschrijving geven van de theorie van de klassieke sturing. We merken hierbij op dat de klassieke theorie uitgaat van één centrale positie. Dit is niet vreemd omdat de klassieke theorie juist uitgaat van één centraal machtspunt welke bij één actor wordt gelegd, vaak de overheid. In het onderzoek naar de ontwikkeling van de brede school zijn verschillende actoren actief, dus zal er waarschijnlijk sprake zijn van verschillende machtscentra die met elkaar interacteren.

Centraal in de klassieke sturingstheorie staat de cockpitbenadering. Het betreft de positie die boven de partijen staat en van waaruit wordt gestuurd. Deze rationaliteit vindt zijn oorsprong vanuit de gedachte dat de samenleving maakbaar is en biedt daardoor legitimiteit voor deze vorm van sturing (Bekkers (2007):96). In dit geval betreft het de overheid die vanuit een centrale positie de samenleving stuurt. Van Gunsteren spreekt over 'the central rule of approach' (Bekkers (2007):95). Het betreft een orderingsvraagstuk van mensen en middelen die in het teken staat van beheersbaarheid.

Binnen een netwerk van verschillende organisaties zal de klassieke sturing zich zowel manifesteren in de interne beleidsprocessen van elke organisatie door bijvoorbeeld voorschriften, wet- en regelgeving, planning en verantwoordingsinformatie en constructies als door een mogelijke centrale actor die meer zeggenschap heeft op het proces, bijvoorbeeld op de besluitvorming, dan de andere actoren. Zoals Bekkers het cockpitprincipe verwoordt: *“De sturing komt van buiten, is een eenzijdig beheersingsvraagstuk en vindt plaats vanuit een centraal, bovengeschikt punt”* (Bekkers (2007):97).

Hieronder een schema over de veronderstellingen die de klassieke sturing kenmerken.

Veronderstellingen t.a.v. sturing	Kenmerken van klassieke sturing
Politiek-ideologische legitimatie	Maakbaarheid en vooruitgang. De overheid als 'maatschappelijke probleemoplosser'. Overheid bovengeschikt aan de samenleving.
Sturend vermogen van de sturende organisatie	Sturend vermogen wordt vooral gezien als een structureringsvraagstuk van de sturende organisatie: de organisatie als machine, piramide en doelboom.
Zelfsturend vermogen van organisaties en maatschappelijke sectoren	Weinig tot geen aandacht voor zelfsturend vermogen van organisaties en sectoren. Deze zijn immers maakbaar.
Object en context van sturing	Object zijn interne bedrijfsprocessen ('throughput'). De maatschappelijke context is gericht te beïnvloeden, vooral door goede informatie.
Kennis en informatie	Rationaliteit als toverwoord. Groot vertrouwen in kennis en informatie ter vergroting van de rationaliteit van beleidsprocessen.
Sturingsmodaliteiten en -instrumenten	Sturing, gericht op gedetailleerde beheersing (command and control') van processen en ontwikkelingen door middel van wet- en regelgeving en planning.

(Bekkers (2007):99)

De klassieke sturing heeft een zekere verwantschap met de theorie van Weber die de machine als metafoor beschouwde voor effectieve en efficiënte bedrijfsvoering. De theorie van Weber richtte zich voornamelijk op de interne bedrijfsvoering van een organisatie maar binnen een netwerk kunnen rationaliteiten een rol spelen in processen zoals hiërarchie, heldere bevel- en communicatielijnen, geformaliseerde taken, regels en procedures, gericht op *'command and control'* (Bekkers (2007):98). Bureaucratie vormt een onderdeel van de gedachte van command and control.

Elementen van een bureaucratie zijn regels en procedures en er wordt de nadruk gelegd op voorspelbaarheid, consistentie en zorgvuldigheid. Centraal staat het vaststellen en behalen van doelstellingen. Het betreft een vorm van finaal denken: *"doeleinden en middelen vormen de grondstructuur van elk beleid"* (Bekkers (2007):55). Het hierop passende mens- en wereldbeeld vormt de homo economicus. Doelstellingen staan in een hiërarchische relatie tot elkaar, de organisatie kent een beredeneerde wijze van realisatie van deze doelstellingen en heeft een duidelijke verwachting van de effecten en de daarvoor verwachte kosten en baten. Alle keuzes zijn gebaseerd op doelmaximalisatie (Bekkers (2007):57).

In het onderzoek zullen de genoemde elementen van de klassieke sturing; rationalisatie, hiërarchie, mate van zelfsturend vermogen, 'command and control', wet- en regelgeving en doelmaximalisatie binnen de netwerkomgeving van invloed zijn op de realisatie van de brede school.

2.4.4 Besluitvorming volgens de objectieve rationaliteit

Volgens de objectieve rationaliteit wordt een besluit genomen op basis van volledige informatie. Anders gezegd: *"Objectieve rationaliteit is het gedrag dat bepaalde waarden of doeleinden op basis van volledige informatie over een gegeven situatie maximaliseert"* (Rosenthal (1987): 283). Het model van de homo economicus staat hierin centraal, het te nemen besluit kent zo min mogelijk nadelen en zoveel mogelijk voordelen.

Vier veronderstellingen liggen aan het rationele model ten grondslag: alle keuze mogelijkheden zijn bekend. Er is sprake van volledige beschikbaarheid van informatie, de keuzemogelijkheden worden op voorkeur gerangschikt en de regels leiden ertoe dat het best mogelijke besluit

wordt genomen, gegeven de situatie (Rosenthal (1987):283). Dit betreft een gesloten beslissituatie en de kanttekening die hierbij kan worden geplaatst, is dat dit zelden voorkomt binnen het openbaar bestuur. Binnen de klassieke opvatting over de rechtsstaat en de scheiding der machten treedt de wetgever op als degene die de beslissingen neemt.

Rationele besluitvormingsmodellen zijn gekoppeld aan hiërarchie, het centrale punt waar vanuit het besluit wordt genomen. Volgens Bruijn e.a. gaat achter veel managementmodellen de aanname schuil dat door deze hiërarchische structuur de besluitvormingsprocessen ordelijk en fasegewijs verlopen (De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007):14). Veel strategische plannen worden in ordentelijke fases beschreven en suggereren overzicht en beheersing. Wanneer organisaties samenwerken in een netwerkomgeving staan de verschillende hiërarchische besluitvormingsprocessen niet los van elkaar, maar zijn met elkaar verbonden binnen de ontwikkeling van een brede school en dit zorgt voor een andere dynamiek die in het onderzoek verder wordt onderzocht. De rationele benadering vormt de basis van veel besluitvormingsprocessen en wanneer men zich verder in het proces bevindt, manifesteert de beperktheid van deze rationaliteit zich. Verschillende wetenschappers geven hier een eigen invulling aan zoals Simon (1961) die de doelmaximalisatie weerlegt en uit gaat van de meest bevredigende oplossing waarbij een beperkt aantal alternatieven in ogenschouw wordt genomen, omdat de voorhandenzijnde informatie niet volledig zal zijn. Men noemt dit ook wel de 'bounded rationality.' Anderen stellen dat de theorie nog te beperkt wordt uitgelegd omdat doelen vaak ambigue zijn en gedurende het proces veranderen (Bekkers (2007):196).

De theorie van Lindblom (Bekkers (2007):196) is mogelijk meer van toepassing op de besluitvorming bij de ontwikkeling van een brede school. Hij beschrijft het besluitvormingsproces als 'science of muddling through', en ziet het als een proces van kleine stapjes. Er is een beperkte hoeveelheid informatie voorhanden over een beperkt aantal alternatieven die met elkaar worden vergeleken. Men noemt dit incrementalisme: een proces van voortmodderen. Hij omschrijft het rationele besluitvormingsproces als the rooth method en het incrementalisme als the branch method, ...*"a process of continually building out of the current situation, step by step and by small degrees"* (Bekkers (2007):197).

Rationele benadering ('rooth method')	Incrementele benadering ('branch method')
Formulering van heldere waarden/criteria en doelstellingen die duidelijk te onderscheiden zijn van alle mogelijke ter beschikking staande middelen op grond waarvan een beoordeling kan plaatsvinden.	Formulering van waarden/criteria, doelen en middelen die niet van elkaar zijn te onderscheiden, maar nauw met elkaar zijn vervlochten.
Beleidsvorming als het formuleren van doel-middelrelaties. Eerst worden de doeleinden bepaald en vervolgens wordt gezocht naar middelen om deze doeleinden te realiseren.	Vervlechting van doelen en middelen zorgt ervoor dat het moeilijk of onmogelijk is om doel-middelrelaties te bepalen.
Succesvol beleid is beleid dat gebaseerd is op de inzet van middelen waarvan kan worden verwacht dat de inzet van deze middelen bijdragen aan de realisatie van een bepaald doel.	Succesvol beleid is gebaseerd op politieke overeenstemming tussen beleidsmakers, zonder dat een gedegen beleidsanalyse van doel-middelrelaties heeft plaatsgevonden.
De analyse is alomvattend, waarbij elke relevante factor in ogenschouw wordt genomen.	De analyse is erg beperkt, omdat mogelijke effecten, mogelijke alternatieve aanpakken en mogelijke relevante waarden/criteria worden genegeerd.
Theorievorming speelt een belangrijke ondersteunende rol.	Omdat sprake is van een strategie van beperkte vergelijking van mogelijke alternatieven, ook in het licht van eerdere keuzes, speelt theorie nauwelijks een rol.

(Bekkers (2007):198)

Daarnaast brengt Lindblom het politieke karakter in besluitvormingsprocessen. De theorie van Lindblom is met name interessant om te gebruiken omdat in het hierboven beschreven model de verschillen tussen de rationele en incrementele benadering op besluitvorming worden weergegeven. Door het gebruik van dit model kan meer inzicht worden gekregen over de manier waarop hiërarchische en governancesturing elkaar beïnvloeden binnen de ontwikkeling van de brede school.

2.5 Procesmanagement

Wij hebben governance of horizontale sturing beschreven als een sturingsconcept gericht op coördinatie van afhankelijke actoren met het doel maatschappelijke problemen op te lossen, waarbij de (politieke) besluitvorming verschuift van de formele overheden naar andere actoren als markt, samenleving en burger. Governance of horizontale sturing gaat over sturing in netwerken, sturing in processen. De verticale sturing loopt via de formele hiërarchische lijnen. Tussen deze twee sturingsconcepten kunnen spanningen ontstaan.

Het prefereren van de het ene sturingsconcept boven het andere sturingsconcept zal frustraties bij dan wel de ene partij, dan wel de andere partij oproepen. Er zal dan ook gestuurd moeten worden op het proces en arrangementen moeten worden ontwikkeld.

Om informatie te stroomlijnen, afspraken te maken, besluitvorming te leiden en arrangementen te ontwikkelen is managen van het netwerk nodig. De Bruijn en Ten Heuvelhof stellen dat procesmanagement gericht is op het creëren van dusdanige condities dat een proces van gemeenschappelijke beeldvorming tussen gelijkwaardige partners in een betrouwbare en veilige omgeving tot stand kan komen (Bekkers (2007):211). Zij geven een aantal argumenten voor het voeren van procesmanagement (De Bruijn en Ten Heuvelhof (2008):27). Door het delen van verschillende informatiebronnen van de betrokken partijen reduceert het de inhoudelijke onzekerheid en verhoogt het de kwaliteit van de informatie. Het verrijkt probleemdefinities- en

oplossingen en stimuleert het ontwikkelen van nieuwe (individuele) visies door het delen van percepties van een situatie of een probleem. Door alle partijen mee te nemen in het proces en te zorgen dat informatie en inzichten binnen het proces gedeeld worden, worden zij continu met interne opvattingen geconfronteerd. Dit kan leiden tot reflectie op eigen opvattingen die de dynamiek incorporeert. Procesmanagement levert transparantie op, het besluitvormingsproces is voor iedereen inzichtelijk. Het depolitiseert de besluitvorming doordat gestuurd wordt op het proces en er minder weerstand tegen veranderingen ontstaat. Als laatste noemen ze het creëren van draagvlak. Bij de besluitvorming zijn veel partijen betrokken en door de betrokkenheid zullen zij eerder hun steun verlenen.

Bij procesmanagement is het probleem niet duidelijk en niet afgebakend. Diverse partijen hebben verschillende percepties van het probleem en het kan dus ook vanuit de verschillende percepties bekeken worden.

Het procesontwerp

De Bruijn en Ten Heuvelhof onderscheiden openheid, bescherming van de 'core values', voortgang en inhoud als vier kernwaarden voor het procesontwerp. Ten eerste, "*openheid heeft betrekking op zowel de vraag wie meedoet, als op de agenda voor de besluitvorming*" (De Bruijn en Ten Heuvelhof (2008):44). Ten tweede moeten partijen die zich committeren aan het proces zich in het proces voldoende veilig weten doordat ze weten dat hun kernwaarden niet zullen worden aangetast. Ten derde als er sprake is van openheid en veiligheid van kernwaarden is er een zekere mate kans op stroperigheid. Om dit te voorkomen moeten participanten zich aan de voortgang van het proces committeren. Daarvoor moeten voldoende prikkels worden ingebouwd. Als laatste moet er wel voldoende kwalitatieve inhoud worden geleverd door arrangementen in te bouwen die tot voldoende inhoudelijke voeding van het proces leiden. Procesontwerp moet voldoen aan deze vier kernwaarden.

Deze vier kernwaarden leiden tot de volgende ontwerpprincipes:

Openheid	1	Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken
	2	Inhoudelijke keuzes worden getransformeerd tot procesmatige afspraken
	3	Transparantie van het proces en procesmanagement
Bescherming core values	4	De centrale waarden van partijen worden beschermd
	5	Commitment aan het proces, niet aan het resultaat
	6	Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld
	7	Het proces kent exit-regels
Voortgang	8	Het proces kent uitzichten op winst
	9	Er zijn quick wins
	10	Het proces kent een zware personele bezetting
	11	Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd
	12	Command en control wordt als aanjager van het proces benut
inhoud	13	Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt: de rollen van experts en belanghebbende worden gescheiden en vervlochten

(De Bruin, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2008):46)

Arrangementen

Zoals eerder beschreven, zullen de hiërarchische sturing en de horizontale sturing in een netwerk spanningen oproepen. Het prefereren van de het ene concept boven het andere concept zal frustraties oproepen. Het is dan ook aan de procesmanager om met de vier kernwaarden arrangementen te ontwikkelen. Arrangementen die sturing geven aan keuzes. De Bruijn et al. noemen daarbij de volgende arrangementen:

- Erkennen van de spanningen. Wanneer verticale en horizontale lijnen erkennen dat zij beide een zinvolle bijdrage leveren in het proces, is de kans groter dat zij elkaar ook de ruimte geven. De strategie is om de spanningen expliciet zichtbaar te maken en te communiceren in beide lijnen.
- In de horizontale lijn zorgen voor kwaliteit, kwaliteit van het procesontwerp, inhoud en eindresultaat. Indien veel partijen betrokken en akkoord zijn en de kwaliteit goed is, kan een resultaat moeilijker terzijde worden gelegd.
- Respect hebben voor de kernwaarden van de deelnemers in beide lijnen.
- Afspraken maken hoe met verticale interventies wordt omgegaan.

Het is aan de procesmanager om strategieën te bedenken en arrangementen te ontwikkelen om met de spanningen tussen de sturingsconcepten te dealen.

2.6 Analyse klassieke sturing versus netwerksturing

Sturingsconcepten

De netwerksturing en klassieke sturing zijn sturingsconcepten die op diverse punten verschillen. Deze sturingsconcepten zijn gescheiden beschreven, maar binnen een complex maatschappelijk vraagstuk kunnen de klassieke sturing en governancesturing dan wel netwerksturing niet los van elkaar worden gezien.

Governancesturing is politiek-ideologisch gebaseerd op de terugtrekkende overheid als probleemoplosser. Er is weinig aandacht voor het intern sturende vermogen van de organisatie. Vergeleken met de klassieke sturing gaat governancesturing uit van het zelfsturende vermogen van netwerken. De overheid is een van de actoren binnen het netwerk en gaat uit van wederzijdse afhankelijkheid. Kennis en informatie, welke beperkt zijn, worden ingezet als machtsbron om posities te waarborgen. Er is niet één rationaliteit, maar verschillende perspectieven die aan de sturing ten grondslag liggen (Bekkers (2007):116).

Wanneer we kijken naar de klassieke sturing wordt de politiek-ideologische legitimatie gebaseerd op de maakbaarheid en vooruitgangsgedachte. Er is één centrale 'probleemoplosser' en deze is bovengeschiedt. Het sturende vermogen wordt gesymboliseerd als een machine, dan wel piramide. Er is weinig aandacht voor het zelfsturende vermogen van organisaties. Bij de klassieke sturing is het object de 'throughput', gericht op de interne bedrijfsprocessen en effectieve sturing gebeurt op grond van volledige informatie. Rationaliteit staat centraal. Door kennis en informatie wordt de rationaliteit van de processen vergroot. Sturingsinstrumenten die worden ingezet zijn gericht op 'command and control' dat wil zeggen, ontwikkeling door middel van wet- en regelgeving en planning (Bekkers (2007):99).

Spanningen ontstaan wanneer complexe vraagstukken een antwoord behoeven. Deze antwoorden worden gezocht binnen de context van een netwerkomgeving waarbinnen de verschillende sturingsconcepten elkaar beïnvloeden. De eerder beschreven sturingsconcepten, dienen als basis om de casus verder uit te werken. Op welke manier beïnvloeden deze modellen elkaar en welke veronderstellingen liggen hieraan ten grondslag. Het is van belang te stellen dat deze concepten niet separaat van elkaar kunnen worden beschouwd, maar op verschillende manieren met elkaar verbonden zijn. We gaan uit van de netwerkomgeving waarbinnen verschillende

actoren opereren en waar hiërarchische kenmerken van de klassieke sturing op diverse manieren invloed uitoefenen.

Daarnaast heeft elke actor in een netwerksituatie (ook) te maken met de hiërarchische sturing en besluitvorming in de eigen organisatie. Hiërarchisch sturing kan een positieve bijdrage leveren aan het netwerk. Belangrijk is dat we hierbij aangeven, dat we geen zwart-witbeeld willen schetsen van beide sturingsmodellen, maar willen aantonen dat ze elkaar op verschillende wijze elkaar beïnvloeden. Niets staat los van elkaar, alles is verbonden.

Om een analyse te kunnen maken hoe deze twee sturingsmodellen op elkaar inwerken, maken we gebruik van de theorieën van Ten Heuvelhof e.a. Ten Heuvelhof heeft modellen ontwikkeld om een analyse te kunnen maken van de invloed van de klassieke en netwerksturingsmodellen op elkaar. Kort gezegd: Bij de klassieke sturing staat de rationaliteit (voorspelbaarheid) centraal; Bij de netwerksturing zal deze rationaliteit ondergeschikt zijn aan de onvoorspelbare werkelijkheid.

2.6.1 Analyse kenmerken van klassieke en netwerksturing

Hiërarchie	Netwerk
Afhankelijkheid van bovengeslikte, eenzijdig	Interdependentie
Uniformiteit	Pluriformiteit
Openheid, ontvankelijkheid voor hiërarchische signalen.	Geslotenheid
Stabiliteit, voorspelbaarheid	Dynamiek, onvoorspelbaarheid

(De Bruijn, Ten Heuvelhof (2007):18)

In het model worden de kenmerken van hiërarchie en netwerken beschreven.

Uniformiteit versus pluriformiteit

Wanneer we kijken naar het schema, stelt Ten Heuvelhof dat mogelijke spanningen ontstaan op het snijvlak van uniformiteit versus pluriformiteit. In een netwerk zijn verschillende actoren actief die in het bezit zijn van verschillende producten, middelen, belangen en machtsmiddelen. Bezien vanuit een hiërarchisch standpunt is niet duidelijk, zoals Ten Heuvelhof het formuleert: *“wie van bovenaf intervieneert, weet dus nooit precies welke invloed een dergelijke interventie heeft”* (Ten Heuvelhof et al (2007):18).

Eenzijdige afhankelijkheid versus wederzijdse afhankelijkheid

Tussen eenzijdige afhankelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid kan spanning optreden doordat directieven van de ene actor niet worden geaccepteerd door de andere. Wat ook meespeelt, is dat op het ene dossier de ene actor bovengeslik is, terwijl hij op een ander dossier afhankelijk is van een andere actor.

Openheid versus geslotenheid

Dit betreft de mate van beïnvloeding ten opzichte van de intervieneerde actor. In hoeverre is een actor te beïnvloeden door hiërarchische signalen? De openheid dan wel geslotenheid staat voor de invloed die hiërarchie heeft op de organisatie dan wel het netwerk. Ten Heuvelhof geeft het voorbeeld aan van het ziekenhuis waarbinnen de professionals, de artsen, andere waarden hebben dan degene die probeert te intervieneeren. Maar ook universiteiten zijn voorbeelden van complexe netwerken waarbinnen de waarden van de docenten niet altijd strookt met de hiërarchische interventie. Ten Heuvelhof spreekt van een paradox dat juist door deze geslotenheid de doelstellingen betere kunnen worden gerealiseerd.

Stabiliteit versus dynamiek

Complexe maatschappelijke vraagstukken kenmerken zich juist door de onvoorspelbaarheid van de omgeving. Ook de samenstelling van het netwerk kan veranderen en dit is van invloed op de hiërarchische sturing.

Voor ons onderzoek maken we gebruik van de theorie van Ten Heuvelhof. Als eerste zal worden gekeken naar de mate van uniformiteit versus pluriformiteit. Ook zal worden gekeken naar de afhankelijkheidsrelaties. Daarnaast zal worden geanalyseerd in hoeverre het netwerk als ook de actoren gesloten dan wel open staan ten opzichte van hiërarchische interventie. Uiteraard wordt de omgeving meegenomen waarin de actoren zich bewegen en of deze als stabiel dan wel dynamisch kan worden gekenmerkt. De praktijk zal mogelijk uitwijzen dat de hierboven beschreven kenmerken, zoals eerder aangegeven, niet als absoluut gescheiden kunnen worden beschouwd. Als het gaat om bijvoorbeeld de kenmerken openheid en geslotenheid, dan zullen deze in relatieve zin moeten worden bekeken. De context waarbinnen de kenmerken worden geanalyseerd bepalen uiteindelijk de ware betekenis van openheid dan wel geslotenheid.

Ten Heuvelhof geeft aan dat elke organisatie een formele structuur kent en dat deze vrijwel altijd van hiërarchische aard is. Daarnaast kennen organisaties een formeel aanspreekpunt dat verantwoordelijk kan worden gehouden. Dit is een rechtstreekse lijn die minder onvoorspelbaar is dan die via het netwerk. Ook kan de perceptie van de organisatie verschillen. De ene actor ziet de organisatie als een hiërarchie, de andere als een netwerk. Voor interventie zetten beide verschillende middelen in.

Voor ons onderzoek kiezen we ervoor de casus te beschrijven op netwerkniveau: heeft dit netwerk in zijn totaliteit een open dan wel gesloten houding ten opzichte van de hiërarchische interventie? Daarnaast zal op actorniveau worden gekeken in hoeverre deze openstaat voor hiërarchische interventie? Een andere vraag is of de termen openheid en geslotenheid wel de juiste termen zijn om te gebruiken of kan beter worden gesproken van autonomie; in hoeverre is de actor of het netwerk autonoom om te reageren op hiërarchische interventie.

Om de theorieën van Ten Heuvelhof te kunnen gebruiken, wordt eerst een actor-, netwerk- en gameanalyse gemaakt met behulp van de theorie van Koppenjan en Klijn. Hoe interacteren de verschillende actoren vanuit hun eigen posities? Welke invloed hebben binnen het netwerk de hiërarchische lijnen van iedere actor hierin. Wat zijn hun belangen en percepties?

2.6.2 Besluitvormingsprocessen

Binnen een netwerkomgeving neemt bij de ontwikkeling van een brede school de besluitvorming een belangrijke plaats in. Binnen het hiërarchische model kenmerkt dit zich door een volgtijdelijk verloop doordat actoren hiërarchisch boven of onder de andere staan. Men start met de probleemformulering, stelt de doelen vast, deelt het probleem in deelproblemen, verzamelt informatie en komt tot een besluit. In netwerken hebben actoren andere posities tot elkaar, andere belangen en machtsmiddelen maar zijn ook wederzijds afhankelijk van elkaar. Het onderzoek van de casus zal zich richten op de theorie van de 'dansende tafel' van Ten Heuvelhof. Deze metafoer geeft de grilligheid weer van het besluitvormingsproces binnen netwerken. Door het gebruik van de metafoer zullen de invloeden van het rationele besluitvormingsproces en besluitvorming binnen en netwerk worden geanalyseerd.

Om een beter inzicht te krijgen in de besluitvorming binnen complexe maatschappelijke vraagstukken en op welke manier de klassieke sturing en de netwerksturing op elkaar inwerken, wordt gebruik gemaakt van het schema van Ten Heuvelhof e.a.

Vergelijking besluitvorming in hiërarchie en netwerk	
Hiërarchie	Netwerk
Regelmatig en volgtijdelijk	Onregelmatig en geen duidelijke opeenvolging van activiteiten
Fasen	Ronden
Actoren zijn stabiel	Actoren treden in en uit
Eén arena, proces heeft duidelijk Wbegin en eindpunt	Meer arena's, geen geïsoleerd begin- en eindpunt
Inhoud probleem stabiel	Inhoud probleem verschuift
Prikkel om problematiek als gestructureerd te beschouwen	prikkel om problematiek als ongestructureerd te beschouwen
Consistentie en voorspelbaarheid	Meebewegen en onvoorspelbaarheid

(De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007):35)

Om meer inzicht te krijgen in de besluitvorming en de invloeden van beide sturingsmodellen maken we in het verlengde van dit schema gebruik van het stromenmodel van Kingdon, waar de policy window centraal staat. Op deze wijze willen we analyseren welke invloeden er zijn geweest op de besluitvorming. Hoe zagen de stromen er uit? En welke momenten kunnen worden gekenmerkt als een doorbraak in de besluitvorming?

2.7 Samenvatting en verwachtingen

In de voorgaande paragrafen hebben we de netwerktheorie met actoren, percepties en afhankelijkheden beschreven. We geven aan hoe wij aan de hand de arena's, de rondes, de stromen en de besluitvorming de policy game kunnen analyseren. Vervolgens zijn we ingegaan op de sturingsconcepten die van invloed zijn op het netwerk en de besluitvorming in het netwerk. Als laatste hebben we het procesmanagement van het netwerk besproken.

In deze paragraaf brengen we een eerste koppeling tussen van de ontwikkeling van de brede school en het theoretisch kader aan en komen tot een aantal verwachtingen die zullen spelen in ons onderzoek naar de casus brede school Overvecht. Deze koppeling geeft een samenvatting van de theorie die ons leidt naar het beschrijven van de operationalisering van het onderzoek. Met het onderzoek willen we de factoren en mechanismen ontdekken en verklaringen zoeken voor het verloop van het proces in onze casus.

De ontwikkeling van een brede school is een proces waar verschillende partijen bij betrokken zijn en dat plaatsvindt binnen een netwerkomgeving. De brede school biedt oplossingen voor een aantal problemen die een complexe samenhang hebben. Kinderen die vaak grote leerachterstanden hebben en niet mee kunnen komen in het onderwijs zijn het directe probleem, maar ook ouders die niet bij de ontwikkeling van het kind op school betrokken zijn. Door armoede en sociale problemen in het gezin zwerven kinderen op straat en ontwikkelen daar een eigen leven, waardoor kinderen al het geleerde op school in mum van tijd verliezen op die straat en in dat gezin. De situatie waarin de kinderen verkeren, is een probleem. De brede school wil daar een oplossing voor bieden. Onbekend is hoe de brede school ingevuld moet worden, welke problemen daar wel en niet aan de orde kunnen komen, wie waar verantwoordelijk voor is, wie de partners zijn en wat zij kunnen bijdragen. Dit maakt de brede school tot een complex probleem waar in een netwerkomgeving naar oorsprong, oplossingen, ontwikkelingen en uitvoering wordt gezocht.

Het concept brede school bestaat uit een netwerk waarin actoren zoals gemeente, onderwijs, welzijn, kinderopvang en aanbieders van programma's participeren. In het netwerk spelen

interacties tussen de actoren een rol. Op de interacties zijn de percepties van actoren over de oorsprong en de oplossing van het probleem van invloed. De middelen en de strategieën die de actoren hebben en kunnen inzetten, zullen onderlinge afhankelijkheden in het netwerk van de brede school creëren.

Naast de actoren spelen ook verschillende inhoud en in het netwerk een rol. Actoren houden zich bezig met verschillende onderdelen van het probleem. Er zullen actoren zijn die zich met de binnenschoolse situatie bezighouden, andere zullen meer gericht zijn op de buitenschoolse situatie of op de randvoorwaarden. Daardoor bevinden de actoren van de brede school zich in verschillende arena's die elkaar op sommige punten overlappen en elkaar beïnvloeden.

De actoren maken niet alleen deel uit van een netwerk, maar vormen ook een onderdeel van de eigen organisatie, waar zij te maken hebben met interne sturing. Hiervoor kan van verschillende sturingsstrategieën of sturingsconcepten gebruik gemaakt worden. In het netwerk krijgen zij te maken met horizontale sturing of governancesturing, maar waarschijnlijk ook met hiërarchische sturing door een van de andere actoren. Zo maakt de overheid traditioneel vaak gebruik van hun positie als oplosser van complexe vraagstukken van een command and controlpositie, waarbij zij vanuit de positie de neiging hebben om een probleem hiërarchisch aan te sturen. Bij de brede school Overvecht zal dit vanuit de lokale overheid spelen. En de actoren hebben ook te maken met sturing in de eigen organisatie, waarschijnlijk ook met meerdere sturingsstrategieën. De vraag is hoe de actoren dit ervaren, of zij hinder of profijt ervaren van een van de specifieke sturingsstrategieën.

De besluitvorming over wie participeert op welk onderdeel of thema met welk doel wordt in het netwerk van de brede school genomen. Wij verwachten in dit netwerk de kenmerken van de governancesturing terug te vinden zijn via een grillig proces van in- en uittrekkende actoren, wat het onvoorspelbare van het proces en besluitvorming in rondes kenmerkt.

De actoren in het netwerk van de brede school nemen besluiten. Die zullen in de verschillende arena's en tussen de arena's genomen worden. De vraag is waar en hoe die besluitvorming beïnvloed gaat worden door de sturingsstrategieën die de actoren in gaan zetten. Tevens kunnen deze strategieën en de beïnvloeding, stagnaties en progressie in het proces veroorzaken. Wij verwachten dat bijvoorbeeld binnen de gemeente de nadruk zal liggen op de besluitvorming via de 'lijn' met de daarbij behorende beleidscyclus en procedures en dat de gemeente zijn 'command and control'-positie inneemt en tracht te sturen door middel van de inzet van middelen als subsidies met de daarbij horende subsidievoorwaarden.

Volgens de theorie zou sturing vanuit de gemeente een voorspelbaar proces moeten opleveren volgens het klassieke sturingsprincipe, ware het niet dat de andere actoren met mogelijk een gelijkwaardige rol of met inbreng van andere expertise in de besluitvorming een rol spelen en dit proces zullen beïnvloeden. Bijvoorbeeld de schoolbesturen hebben vergaande bevoegdheden en kunnen autonoom functioneren. Maar ook andere partners hebben bronnen waar de gemeente afhankelijk van zal zijn, waardoor hun 'command and control'-positie niet de meest succesvolle strategie zal opleveren.

Ook in de lijn zullen de verschillende strategieën en beïnvloeding van de besluitvorming een rol spelen. Bijvoorbeeld de schoolbesturen hebben de verantwoordelijkheid om een keuze te maken om wel of niet te participeren in een programma brede school, zij hebben eigen bevoegdheden en hun eigen besluitvormingsproces. De bevoegdheid om te besluiten wel of niet te participeren bij een brede school ligt bij de schoolbesturen en niet bij de directies van scholen. In de keuze om te participeren hebben drie actoren een rol, de gemeente, de scholen en de schoolbesturen. De actoren hebben verschillende afhankelijkheden naar elkaar en het is interessant om te onderzoeken hoe ze tot de besluitvorming komen, welke sturingsstrategieën en welke middelen ze daarvoor inzetten.

Als we de brede school koppelen aan het theoretisch kader komen wij tot een drietal verwachtingen:

Verwachting 1 de besluitvorming

Bij de ontwikkeling van de brede school in Overvecht zijn vele partijen betrokken die alle een eigen perceptie hebben op de brede school en de ontwikkeling ervan. Organisaties die eigen manieren van werken hebben, maar elkaar nodig hebben bij het oplossen van het complexe maatschappelijke vraagstuk als de aanpak van achterstanden van kinderen door het ontwikkelen van een brede school. Hoe gaan zij hiermee om? Er zullen spanningen optreden tussen partijen waarbij besluitvorming zal stagneren door de verschillen in belangen, percepties, posities en in te zetten middelen. Met name op het terrein van de inzet van de budgetten verwachten wij stagnaties. Partijen zullen proberen middels verschillende strategieën op die manier invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van de brede school. Gemotiveerd vanuit behoud van positie. De besluitvorming zal verlopen in verschillende fases en rondes en een zekere grilligheid is te verwachten die zich niet afspeelt op één plek, maar plaats vindt binnen verschillende arena's waar overlap zal optreden. Dit omdat het netwerk bestaat uit verschillende organisaties waarbinnen een zekere dynamiek zal plaatsvinden door de verschillen in bestuurlijke en operationele niveaus en de verschillende typen van organisaties. Wij verwachten daarnaast dat op het moment van geaccepteerde besluitvorming door alle partners, dit afhankelijk is van de stromen. Waar de stroom van erkenning van het probleem door de actoren, de stroom van beleidsontwikkeling die moet matchen met de erkenning van het probleem door de actoren en de stroom van de politieke erkenning en het ontstaan van een policy entrepreneur. Vooral laatst genoemde zal hierin een belangrijke rol spelen.

Verwachting 2 de beïnvloeding

Binnen het netwerk rond de brede school zijn twee sturingsmodellen aanwezig die elkaar zullen beïnvloeden. Door de complexiteit van het probleem en de aanpak ervan zullen spanningen optreden tussen de horizontale sturing in het netwerk, vanuit de gedachte in gezamenlijkheid doelen te bereiken, waar vormen van governancesturing worden ingezet en de verticale of hiërarchische sturing, zowel komende vanuit de eigen organisatie, als vanuit het netwerk. Hier bedoelen we mee dat partijen vanuit hun reguliere taken en bestaande wijze van bedrijfsvoering hierover intern verantwoording moeten afleggen. Dit zal niet altijd stroken met de besluiten die worden genomen in het netwerk. Ook zal een sterke hiërarchische invloed zichtbaar zijn door wet-en regelgeving vanuit de overheid en de schoolbesturen die op de ontwikkeling van de brede school van toepassing is. Dit zal niet altijd stroken met de wensen en besluiten van partijen, genomen in het netwerk, welke als 'command and control' zal worden ervaren en waardoor afstemmingsproblemen ontstaan, wat weer een vertragende werking zal hebben op de besluitvorming. Partijen zullen deze spanning, naar gelang het perspectief, als positief dan wel negatief ervaren. Wat door de ene partij als een positief resultaat wordt ervaren, kan voor de andere partij een negatieve ervaring zijn. Mogelijk is dat vanuit de hiërarchische en netwerksturing de besluitvormingsprocessen van de twee sturingsconcepten niet gelijk zullen oplopen en dat deze van verschillend van inhoud zullen zijn. Dit ontstaat doordat arena's los van elkaar functioneren, actoren verschillende percepties en belangen hebben en verschillende informatiebronnen tot hun beschikking hebben.

Verwachting 3 procesmanagement

Het netwerk wordt gestuurd door de actoren zelf, maar kan ook gestuurd worden door een informele of een formele procesmanager. De brede school Overvecht kent een vorm van een procesmanager. De vraag is of in het netwerk ook nog informele procesmanagers voorkomen en of de formele procesmanager erkend wordt door de actoren binnen het netwerk.

Vervolgens is het de vraag hoe de procesmanager stuurt; draagt hij/zij zorg voor de kernelementen zoals openheid, bescherming van de kernwaarden. Hoe wordt de voortgang bewaakt en worden inhoud en proces al/dan niet vervlochten. Welke strategieën hanteert de procesmanager en welke arrangementen ontwikkelt hij/zij.

Iedere organisatie binnen het netwerk kent zijn eigen dynamiek en eigen tempo van het proces. Het sturen op effectieve en efficiënte besluitvorming is sturen op al deze deelprocessen. Het coördineren en synchroniseren hiervan vergt inzet en aandacht.

Wij verwachten dat de procesmanager zal sturen in het netwerk middels governancesturing, maar ook dat hij/zij de hiërarchische of verticale sturing vanuit en in de organisaties zal proberen te beïnvloeden om voortgang in het proces te behouden en besluitvormingsmomenten in arena's en bij de actoren op elkaar af te stemmen.

De drie verwachtingen hebben een relatie met elkaar, zij zullen elkaar beïnvloeden. De besluitvorming die beïnvloed zal worden door de middelen en de strategieën van individuele actoren in het netwerk, wordt eveneens beïnvloed door de sturingsstrategieën als hiërarchische en governancesturing. Dit kan progressie en stagnatie in het proces opleveren. Uiteindelijk zal de procesmanager de regie over het proces willen voeren en daarmee ook de besluitvorming willen beïnvloeden.

3 Methodologische verantwoording en operationalisering

3.1 Onderzoeksmethode

We zullen in dit hoofdstuk beargumenteren waarom voor de casus brede-school-ontwikkeling in de wijk Overvecht is gekozen en geven aan op welke wijze de data zijn verzameld en geanalyseerd.

We willen de onderzoeksvraag mede beantwoorden aan de hand van de netwerktheorie van Koppenjan en Klijn en aan hand van de theorie van De Bruijn en Ten Heuvelhof over procesmanagement. Deze theorieën bieden het theoretisch kader of 'de bril' van waaruit wij kijken naar het netwerk bij de ontwikkeling van de brede school. Deze theorieën zeggen het een en ander over de netwerksturing en met name De Bruijn en Ten Heuvelhof gaan in op de verschillen tussen de netwerksturing en de hiërarchische sturing. Binnen dit netwerk verwachten wij verschillende sturingsconcepten aan te treffen. Aan de hand van de drie hiervoor beschreven verwachtingen (paragraaf 2.7) willen wij onderzoeken hoe deze mechanisme werken en hoe zij op elkaar van invloed zijn.

Daar het theoretisch kader vooral het netwerk beschrijft, maar niet in concreto ingaat op wijze waarop de sturingsconcepten elkaar beïnvloeden en waar dit van afhankelijk is, is dit deel van het onderzoek inductief. In het empirisch onderzoek naar onze casus willen we de verwachtingen onderzoeken, kennis over het onderzoeksprobleem vergaren, achterhalen wat we nog niet weten en zo mogelijk tot hypothesen komen.

De doelstelling is exploratief omdat we middels de casus erachter willen komen welke mechanismen en factoren het proces van de ontwikkeling van de brede school beïnvloeden en van belang zijn voor die ontwikkeling. Hoe de samenwerking in het netwerk invulling krijgt en hoe sturing daarop van invloed is, waar het vanaf hangt of er een positieve of negatieve chemie ontstaat. De informatie willen we op een semigestructureerde manier vergaren om in de analyse tot heldere uitspraken te kunnen komen.

We hebben verwachtingen beschreven waaruit deelvragen worden geformuleerd. We beschrijven hoe het proces van de brede school Overvecht in de gemeente Utrecht is verlopen en welke invloed de klassieke sturing en governancesturing hierop hebben gehad. Aan de hand van de casus zullen we kijken of de verwachtingen die we hebben juist zijn en of die leiden tot nieuwe hypothesen.

3.1.1 Casestudyonderzoek

Op verschillende wijze is onderzoek gedaan naar de integrale wijkgerichte aanpak, maar deze onderzoeken richten zich vaak op grotere manifestaties van een verschijnsel, waar naar een beperkt aantal variabelen wordt gekeken (Kruiter, (2008)). Om te analyseren op welke wijze verschillende sturingsmodellen van invloed zijn op het proces van een complex vraagstuk is een meer gericht en afgebakend onderzoeksterrein nodig. Vanuit deze gedachte hebben we de keuze gemaakt om het onderzoeksterrein af te bakenen tot de ontwikkeling van een brede school omdat we met het behandelen van een casus exploratief de diepte in kunnen gaan en kunnen onderzoeken binnen de casus hoe de sturingsmodellen elkaar beïnvloeden. De casestudy is hierop van toepassing en behelst een onderzoeksstrategie: "... waarbij een of enkele gevallen (cases) van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie worden onderzocht" (Thiel, van, (2007):97). Een casestudy kenmerkt zich vaak door het verzamelen van kwalitatieve gegevens door middel van bijvoorbeeld interviews. In dit onderzoek betreft het de analyse van één casus. Dit zorgt voor een verklaring van de casus zonder generaliserend te zijn. Door gebruik te maken van verschillende bronnen (triangulatie) waarborgen we de validiteit van het onderzoek.

3.1.2 Casusselectie

Voor dit onderzoek hebben we gekozen voor de brede school ontwikkeling in de wijk Overvecht in Utrecht. Bij de brede school in Utrecht hebben partijen ervoor gekozen om op meerdere niveau's procesmanagers aan te stellen. Voor ons onderzoek is dit interessant omdat wij verwachten dat het proces hierdoor wordt beïnvloed en wij willen onderzoeken wat de inzet van de procesmanager op welke momenten betekent voor het proces.

Daarnaast is de casus Overvecht onderdeel van de krachtwijkenaanpak, geïnitieerd door het ministerie van Wonen, Werken en Integratie. Door deze aanpak wil het Rijk, in gezamenlijkheid met andere steden de achterstanden binnen de 40 geselecteerde krachtwijken aanpakken, zo ook in de krachtwijk Overvecht.

Als laatste kent de keuze ook een pragmatische reden. Utrecht is een stad vrij van belangen voor de onderzoekers, het proces bevindt zich in een vergevorderd stadium en respondenten hebben aangegeven tijd te hebben en het leuk te vinden aan het onderzoek mee te werken.

3.1.3 Verzamelen van gegevens

Voor het onderzoek zal van verschillende bronnen gebruik worden gemaakt zoals data uit interviews en geschreven documenten zoals beleidsplannen, convenanten, en notulen van vergaderingen en andere relevante bijeenkomsten.

We kiezen voor een semigestructureerd interview omdat we enige structuur willen aanbrengen in het interview door van te voren een topiclijst op te stellen, ontleend aan de theorie. Deze topiclijst vormt de basis voor de op te stellen interviewvragen. Voor het opstellen van deze topiclijst zullen zes hoofdingangen worden benoemd welke verder worden uitgewerkt en die de basis vormen voor de vragen voor de interviews. Wel willen we ruimte laten voor onverwachte informatie. De beslissing welke respondenten te interviewen wordt gemaakt middels een representatieve selectie. We maken gebruik van diverse sleutelpersonen die verschillende posities innemen binnen de casus te weten de gemeente Utrecht waaronder het programmabureau Jeugd, de afdelingen onderwijsbeleid, cultuur, sport en vastgoed. Daarnaast de schoolbesturen en de coördinator brede school Overvecht. De welzijnsorganisatie Cumulus, kinderopvang Ludens, de lokale bibliotheek en het kunst en cultuurcentrum. De relevante personen zijn aangewezen door de projectleider brede school van programmabureau Jeugd van de gemeente Utrecht. Met deze personen zijn afspraken gemaakt voor een interview. Aan sommigen is ook gevraagd om geschreven materiaal (primair materiaal) voor de nodige documentatie zoals het beleidsplan brede school en notulen van verschillende overleggen aan te leveren. Daarnaast zullen mogelijk een aantal interviews leiden tot nieuw te interviewen personen die een rol hebben gespeeld bij de ontwikkeling van de brede school.

De globale opzet van de interviews is als volgt. Alle geïnterviewden wordt gevraagd hoe zij kijken naar de brede school en welke visie zij daarop hebben. Daarnaast is gevraagd naar het netwerk waarin zij bewegen met daarbij vragen over belangen, inzet van middelen, percepties en posities. Om een goed beeld te krijgen van het besluitvormingsproces, wordt gevraagd naar de voorgekomen stagnaties en progressies en wordt gevraagd wat dit heeft veroorzaakt. Op die manier krijgen we een beeld van de sturingsmechanismen die elkaar mogelijk beïnvloeden. Als laatste stellen we vragen naar het procesmanagement.

3.1.4 Data-analyse

De data uit de interviews zullen voor zover mogelijk worden opgenomen via een recorder. Wanneer dit niet mogelijk is zal een handmatig verslag worden gemaakt. Ter controle zal de concepttekst van het gehele onderzoek aan de geïnterviewde worden voorgelegd. Daarnaast wordt afgesproken wat wel en niet met de uitkomsten mag worden gedaan. De gegenereerde data vanuit de interviews en andere bronnen worden verzameld en geordend. Daarna zullen we bekijken welke data van belang zijn en welke niet (*datareductie*), waarna de overgebleven data geanalyseerd zal worden. Omdat we kiezen voor een topiclijst, zullen deze topics dienen

als eenheden waarop de data wordt geselecteerd. Op die manier kunnen we op een systematische wijze een analyse maken.

3.2 Deelvragen

Met behulp van de in hoofdstuk 2 beschreven theorie en verwachtingen zoals wij deze in paragraaf 2.7 hebben beschreven, willen wij onze onderzoeksvraag gaan onderzoeken.

We clusteren onze deelvragen rond het netwerk, het proces, de beïnvloeding van de besluitvorming en het procesmanagement:

- Hoe zit het netwerk in elkaar?
- Welke sturingspraktijken worden gehanteerd?
- Welke fasen of rondes en besluitvormingsmomenten zijn in het proces te onderscheiden?
- Hoe is de besluitvorming in het proces beïnvloed?
- Was er een procesmanager en hoe heeft deze gestuurd?

3.3 Operationalisering kernbegrippen

Naar analogie van de deelvragen onderzoeken we de volgende kernbegrippen in ons onderzoek:

- het netwerk
- sturing
- het (besluitvormings-)proces
- de beïnvloeding van de besluitvorming
- het procesmanagement

3.3.1 Het netwerk

Bij de beïnvloeding in het netwerk maken we een netwerkanalyse.

Als eerste stellen we de betrokken actoren vast. Onder een actor verstaan wij een overheidsorgaan, een functionaris, een particuliere organisatie of een persoon die een rol speelt bij de ontwikkeling van de brede school in Utrecht. Per actor benoemen wij zijn status, zijn verantwoordelijkheden, zijn taken, zijn positie en de organisatie die hij/zij vertegenwoordigt of in werkt.

Als tweede brengen wij de percepties in kaart die de actoren hebben van het probleem en die zij voor ogen hebben als oplossingsmogelijkheden. Hiervoor gebruiken wij de tabel voor percepties zoals beschreven in paragraaf 2.3.1.

Ten derde brengen we de afhankelijkheidsrelaties in kaart aan de hand van de bronnen die de actoren bezitten. Hiervoor gebruiken we de beschreven afhankelijkheden uit paragraaf 2.3.1 en het daar opgenomen schema van Koppenjan en Klijn. Deze koppelen we aan de belangen die de actoren nastreven en de strategieën die de actoren hiervoor inzetten.

Vervolgens brengen we interacties in kaart. Welke actoren hebben contact met welke andere actoren, over welke onderwerpen en in welke frequentie. Tevens onderzoeken we of dit formele (overleggen en vergaderingen) of informele interacties zijn.

Het geheel van de gegevens verwerken we in verschillende tabellen opgebouwd uit de actoranalyse zoals we deze in paragraaf 2.3.1 hebben opgenomen.

Vervolgens onderzoeken we of de arena's elkaar raken, of er actoren uit een arena aan andere arena's deelnemen.

Een analyse van deze gegevens geeft een beeld van de bestaande netwerken, de interacties, de belangen, de percepties, de afhankelijkheden, de machtsbronnen en de beïnvloeding.

3.3.2 Het besluitvormingsproces

Als eerste brengen wij in kaart welke belangrijke beslismomenten er zijn geweest, door wie de besluiten zijn genomen en in welke arena deze heeft plaats gevonden. Als tweede onderzoeken we de rondes en of deze rondes volgtijdelijk of grillig zijn. Als derde onderzoeken we de game-analyse door de stagnaties en progressie van de fysieke en de inhoudelijke samenwerking te beschrijven. Als laatste beschrijven we de game-types waarbij we onderzoeken wat de mix van verschillende strategieën is, die de actoren hanteren.

Met deze gegevens willen wij in kaart brengen welke politieke stromen, welke oplossingsstromen en welke probleemstromen er zijn geweest en welke policy windows er waren en of er een policy-entrepreneur te ontdekken is.

Dit doen we middels de interviews en de documentenanalyse.

3.3.4 De beïnvloeding van de besluitvorming

We hebben de netwerken en de besluitvormingsprocessen in kaart gebracht. Om te onderzoeken of er fricties tussen de sturingsconcepten geweest zijn, zoemen we nader in op de hiërarchische sturing en de governancesturing. We onderzoeken de kenmerken van beide sturingsconcepten als open- en geslotenheid, uniformiteit en pluriformiteit, afhankelijkheid in de hiërarchie en wederzijdse afhankelijkheid en stabiliteit versus dynamiek.

Als tweede zoeken we uit hoe deze sturingsconcepten zijn ingezet om het proces en de besluitvorming te beïnvloeden.

We onderzoeken wat de doorwerking en de interferentie van de verschillende sturingsstrategieën zijn en hoe de wisselwerking tussen deze sturingsstrategieën verloopt. Hiërarchische sturingselementen herkennen we aan een mate van 'command and control', wet- en regelgeving, afhankelijkheid en openheid voor hiërarchische signalen. Bij elementen van governancesturing denken we aan onregelmatigheid en onvoorspelbare dynamiek, inhoudproblemen die veranderen, een zekere pluriformiteit van betrokken partijen en gezamenlijkheid bij besluitvorming.

3.3.5 Het procesmanagement

In het laatste deel van het onderzoek komt het netwerkmanagement aan de orde. Als eerste onderzoeken we of er een formele procesmanager is. Vervolgens onderzoeken we of er ook informele managers aanwezig zijn.

Aan de hand van de theorie van De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld onderzoeken we hoe de formele procesmanager dan wel de informele manager het proces heeft gestuurd. We onderzoeken de kernwaarden van het netwerkmanagement zoals openheid, core values, voortgang en inhoud. Vervolgens onderzoeken we welke ontwerpprincipes de procesmanagers inzetten om de kernwaarden van het proces te bewaken.

4 Casus brede school Overvecht

4.1 De context; de wijk

De wijk Overvecht is een naoorlogse wijk met 14.000 woningen en 30.000 inwoners. De wijk bestaat voor driekwart uit ensembles van hoogbouw en daarnaast middelhoogbouw en laagbouw. De hoogbouw bestaat uit drie flats met daarbij een collectieve tuin en een parkeerplaats. De bouwwerken worden metn elkaar verbonden door groenstroken. Van de 14.000 woningen bestaat het overgrote deel (circa 80%) uit sociale woningbouw. De wijk kent een ruim assortiment aan winkel- en voorzieningenaanbod. Er is een stadsboerderij en een bedrijventerrein.

Overvecht is een krachtwijk in het kader van de stedelijke vernieuwing en daarvoor is een wijkactieplan opgesteld. De ontevredenheid onder de bewoners neemt toe. Als oorzaken worden genoemd de veranderende samenstelling van de bevolking. Van de kinderen en jongeren is 75% van allochtone afkomst en 30% van deze groep behoort tot de groep 'risicojeugd' (www.nicis.nl).

Het opleidingsniveau is laag en het schoolverzuim hoog, de criminaliteit ligt boven het gemiddelde van de stad, de werkloosheid is twee keer zo hoog als in Utrecht in zijn geheel en Overvecht kent het hoogste armoedepercentage van de stad, de integratie verloopt stroef voornamelijk tussen jongeren en ouderen en allochtonen en autochtonen. Bewoners uit Overvecht zijn ongezonder dan de gemiddelde Utrechtenaar, sporten minder en veel mensen kampen met psychosociale problemen (www.kei-centrum.nl).

Het wijkactieplan 'Doe mee in Overvecht' stelt zich als doel om de kansen van de bewoners te verbeteren door sociaal te investeren. Het accent ligt daarbij op jonge kinderen en de ouders. Daarnaast zal geïnvesteerd worden in de ruimtelijke en sociale vernieuwing van de wijk door een meer gedifferentieerd woningaanbod en bevolkingssamenstelling te bewerkstelligen. De sociale investering voor kinderen tot 12 jaar en hun ouders richt zich voornamelijk op onderwijs, bewonersparticipatie, werk en gezondheidsbevordering.

4.2 Brede school Overvecht

De definitie van een brede school voor het primair onderwijs is een: *"samenwerkingsverband tussen partijen die zich bezighouden met opgroeiende kinderen. Doel van de samenwerkingsverbanden is de ontwikkelingskansen van de kinderen te vergroten. Een ander doel kan zijn een doorlopende, op elkaar aansluitende opvang te bieden"* (www.bredeschool.nl).

Utrecht is vanaf 1998 actief met de ontwikkeling van brede scholen. Binnen de brede scholen wordt samengewerkt op het vlak van cultuur, sport, welzijn, onderwijs, natuur en techniek om op die manier de ontwikkelkansen van kinderen te vergroten. De keuze om ook kinderopvang te integreren is bedoeld om de combinatie arbeid en zorg van ouders beter te faciliteren.

De ontwikkeling van de brede school in Utrecht richt zich in eerste instantie op de inhoudelijke samenwerking. Deze samenwerking tussen de verschillende partijen is vastgelegd in een convenant en het ondernemingsplan Forum Overvecht dat moet resulteren in een efficiënte overlegstructuur en samenwerking.

In de nieuwbouwwijk Leidsche Rijn heeft men MFA's, multifunctionele accommodaties, ontwikkeld. In een MFA zijn meerdere partners gehuisvest en de verwachting was dat dit zou leiden naar een goede samenwerking en integrale benadering van het kind.

De brede school in Utrecht werkt vanaf 2008 met combinatiefuncties. De combinatiefunctionaris is in dienst bij één werkgever, maar voert de taken uit voor meerdere werkgevers. Een gymleraar verzorgt bijvoorbeeld na schooltijd ook lessen bij een aangesloten sportvereniging.

Iedere brede school kent ook een coördinator brede school. Ook deze persoon werkt voor één werkgever, maar werkt als coördinator voor meerdere partijen.

De brede school in de wijk Overvecht bestaat uit een samenwerking tussen elf basisscholen, welzijnsorganisatie Cumulus, kinderopvang Ludens, de bibliotheek en het Utrechts Centrum voor de Kunsten. In het schooljaar 2008/2009 is de samenwerking van start gegaan. Deze samenwerking is gebaseerd op het pedagogisch concept van de 'Vreedzame school' dat inmiddels een jaar of vijf draait op de vier locaties van het openbaar primair onderwijs in de wijk.

De volgende scholen en schoolbesturen zijn hierbij betrokken:

- het KSU (Katholieke Scholenstichting Utrecht) met de Mattheusschool, de Johannes-school, de Marcusschool.
- de SPO Utrecht (Stichting Openbaar Primair Onderwijs Utrecht) met 4 locaties onder de naam OBS Overvecht,
- PCOU (Stichting Protestants Christelijk Onderwijs Utrecht) met de Schakel en de Opdreef-school,
- de Stichting Overvecht-Zuid voor Katholiek Onderwijs met de Cleophasschool
- de SOZKO met Johannes de 23^e.

De brede school Overvecht richt zich op vier speerpunten: Talentontwikkeling, Ouderbetrokkenheid, de Vreedzame wijk en Zorg. De verschillende partners hebben als doel de vier speerpunten met elkaar te verbinden.

De komende 15 jaar worden alle schoolgebouwen in Overvecht vernieuwd of grondig opgeknapt. De discussie loopt of dit MFA's moeten worden of niet.

4.3 De ontwikkeling van de brede school Overvecht

Stedelijk ontwikkeling

De eerste ontwikkelingen naar een brede school begon eind jaren negentig bij de ontwikkeling van de Vinexlocatie Leidsche Rijn, waar de afdeling onderwijs van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) van de gemeente Utrecht beleidsmatig voor verantwoordelijk was. De nadruk lag toen op de fysieke samenwerking tussen partijen, gevestigd in een MFA. De samenwerking in de MFA's verliep niet soep

De brede scholen ontwikkelden zich destijds onder de naam forumscholen, de voorlopers van de huidige brede scholen. Vanaf 2000 ontwikkelde, met behulp van onderwijs achterstandsgelden en Europese subsidies, zich elders in de stad ook forumscholen. Deze forumscholen hadden nog geen duidelijke kaders en ontwikkelde zich alle kanten op. Vanuit de DMO (2006) werden uiteindelijk criteria vastgesteld waar de forumscholen aan moesten voldoen met daarbij drie te onderscheiden profielen, waaronder het leerkanalenprofiel, welke is gericht op de achterstandswijken als Overvecht. In 2006 werd de ontwikkeling van de forumscholen overgedragen aan het programmabureau Jeugd van de DMO en vanaf 2007/2008 de brede school genoemd.

In 2006 nam het nieuwe college van de gemeente Utrecht de brede-schoolaanpak op in haar collegeprogramma. In 2007 trad het kabinet Balkenende IV aan en werd de krachtwijken aanpak een speerpunt met daarin de ontwikkeling van de brede school.

Daarnaast is het thema brede school opgenomen in de Utrechtse Lokale Educatieve Agenda (LEA). De LEA heeft drie speerpunten waarvan de brede school onderdeel is van het speerpunt 'School als spil in de wijk'.

Stedelijk is een convenant ondertekend tussen de partners die betrokken zijn bij de ontwikkeling van de brede school en de gemeente.

In 2009 besluit het management van DMO dat het dossier brede school weer overgedragen wordt van het programmabureau Jeugd aan de afdeling Onderderwijs beide van de DMO.

Ontwikkeling in Overvecht

In Overvecht was al voor de invoering van de forumscholen een lokaal netwerk actief van samenwerkende partners in de wijk.

Toen de forumscholen in 2000 werden ontwikkeld werden de vijf locaties van het Openbare Basisscholen Overvecht (OBO) van de Stichting Primair Onderwijs door de gemeente Utrecht aangewezen als forumschool. Hierin werd onder andere samengewerkt met de bibliotheek, Ludens kinderopvang en Cumulus welzijn. Het Forum Overleg Directeuren Overvecht (FODO) is opgericht rond 2000. Hierin hebben alle directeuren van de basisscholen in de wijk zitting. In de periode 2004–2006 nam de aandacht voor de brede school af. In 2006 werd de bestaande subsidieregeling gewijzigd en voor Overvecht vervielen de subsidies. Ondanks het wegvallen van de middelen zetten de partners hun overleg voort.

In 2006–2007 vond de overdracht van de brede school van de afdeling Onderwijs naar het programmabureau Jeugd plaats en vanaf 2007 ontstond nieuw elan door het krachwijkenbeleid en de daaraan gekoppelde nieuwe profielen.

Omdat in Overvecht al een actief netwerk bestond dat altijd actief is gebleven, bood dit een basis voor de verdere inhoudelijke ontwikkeling van de brede school. Voortvloeiend uit het stedelijke convenant hebben de samenwerkingspartners in Overvecht een ondernemingsplan geschreven en ondertekend. Belangrijke ontwikkeling daarin is de opzet van een organisatiestructuur met daarin een kernteam van verschillende partijen en daaronder de taakgroepen Talentontwikkeling, Ouderbetrokkenheid en Vreedzame wijk.

Het kernteam hanteert criteria voor de ontwikkeling van een programma en het organiseren van activiteiten die zij 'de trechter' noemen. Alle aanvragen die betrekking hebben op de brede school worden aan de hand van deze criteria beoordeeld.

Het betreft een constructie, die geen rechtspersoon is, maar wel als zodanig functioneert.

Er zijn twee coördinatoren brede school Overvecht aangewezen die fungeren in een duo-baan. Eén daarvan is werkzaam binnen het onderwijs en de andere binnen het welzijnswerk.

Naast de inhoudelijke samenwerking is er samenwerking rond de realisatie van de Multi-Functionele Accommodaties (MFA) en de huisvesting van de betreffende organisaties, de fysieke samenwerking van de brede school. De gemeente ontwikkelt samen met de corporaties programma's.

Inmiddels zijn er vlekkenplannen en voorstellen voor accommodaties beschreven.

Voor de wijk Overvecht is voor de planontwikkeling een programma van eisen opgesteld gebaseerd op een inventarisatie van de schoolbesturen en de gemeente. Op basis van dit programma van eisen is een voorstel ontwikkeld bestaande uit een basisopgave, het wensprogramma (vanuit de schoolbesturen), het plusprogramma (met de maatschappelijke meerwaarde) en een kwaliteitsprogramma (vanuit de politieke ambitie). De totale realisatie van de MFA, zoals alle partners het zouden willen, overstijgt ruim de middelen die beschikbaar zijn vanuit het Rijk. Van de benodigde 40 miljoen is maar voor 23 miljoen euro dekking.

Chronologisch overzicht – tijdsbalk

1998	<ul style="list-style-type: none">— Ontwikkeling van MFA en forumscholen in Leidsche Rijn Utrecht— Europese subsidies voor ontwikkeling forumscholen (1998–2006)
1999	
2000	<ul style="list-style-type: none">— Ontwikkeling forumscholen in andere wijken in Utrecht— Oprichting Forum Overleg Directeuren Overvecht (FODO)
2001	
2002	<ul style="list-style-type: none">— Ontwikkeling Lokaal Onderwijs Achterstanden Beleid (LOA)— Subsidie in kader van LOA, (2002–2006)
2003	
2004	<ul style="list-style-type: none">— Introductie Vreedzame school in Overvecht
2005	
2006	<ul style="list-style-type: none">— Einde subsidie periode LOA, start nieuwe subsidieperiode GSB beleid— Beleidsontwikkeling 3 profielen brede school— Subsidie GSB t.b.v. profielontwikkeling brede school— Overdracht van dossier van afdeling onderwijs naar programmabureau Jeugd— Collegeprogramma nieuw college bevat thema brede school— Invoering 5 forumscholen met leerkanenprofiel in Overvecht
2007	<ul style="list-style-type: none">— Kabinet komt met krachtwijkenbeleid, Overvecht is een krachtwijk— Partners stellen Ondernemingsplan Forumscholen Overvecht op— Subsidie combinatiefuncties (2007–2011)
2008	<ul style="list-style-type: none">— Beleidsdocument: 'Het belang van brede scholen in Utrecht'— Ontwikkeling document Kindercampus Overvecht— Vlekkenplan Vogelaarwijken— Wijkactieplan uitvoeringsprogramma Overvecht 2008–2009
2009	<ul style="list-style-type: none">— Onderzoek financiële haalbaarheid Kindercampus Overvecht— Beleid brede school weer onder te brengen bij afdeling onderwijsbeleid

5 Netwerkanalyse van de brede school Overvecht

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we het netwerk rond de ontwikkeling van de brede school Overvecht. Aan de orde komen de opbouw of de samenstelling van het netwerk, de percepties van de actoren, de afhankelijkheden in het netwerk en de interacties tussen de actoren. Als laatste beschrijven we in dit hoofdstuk de arena's.

5.2 Actoren in het netwerk

Vanaf eind vorige eeuw werken de verschillende actoren samen aan de ontwikkeling van de brede school, dit onder verschillende noemers als onderwijsachterstandscholen, vensterscholen, forumscholen en sinds 2007/2008 is het de brede school. Doel van de samenwerking is de aanpak van achterstanden en het bevorderen van de ontwikkeling van het kind.

In de loop der jaren is het beleid geëvolueerd en bijgesteld. Het beleid van de brede school Overvecht richt zich nu op talentontwikkeling, ouderparticipatie, vreedzame school of vreedzame wijk en zorg. Actoren hebben soms het netwerk verlaten, maar er zijn ook weer nieuwe actoren bij gekomen. Het huidige netwerk bevat een grote groep actoren in verschillende arena's en heeft diverse netwerken.

Onze focus lag op de ontwikkeling van de brede school en de actoren die een rol spelen in de ontwikkeling, de programmering en de financiering van de brede school Overvecht. Veel van de uitvoerende organisaties en actoren in aansluitende netwerken met een relatie op afstand hebben we niet in het onderzoek opgenomen. Wel nemen we de actoren op uit de aansluitende netwerken die een directe relatie met de ontwikkeling van de brede school hebben. We hebben bijvoorbeeld wel de onderafdeling Vastgoed van de afdeling Onderwijs in het onderzoek opgenomen, maar niet de dienst Stedelijke Ontwikkeling die stedenbouwkundige plannen en wijk-inrichtingen ontwikkelt. De afdeling Vastgoed is namelijk verantwoordelijk voor de toedeling van de rijksbekostiging en de nieuwbouw van de brede scholen in Overvecht.

Het College van B&W hebben wij niet geïnterviewd, maar is wel in de gesprekken als een van de actoren benoemd.

We geven een beschrijving van de organisaties, een overzicht van de geïnterviewde actoren met hun functie in de eigen organisatie en hun rol en positie in het netwerk.

De gemeente Utrecht

Bij de ontwikkeling van de brede school hebben we vooral met de dienst DMO van de gemeente Utrecht te maken. DMO bestaat uit de afdelingen Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Cultuur, Onderwijs, Sport & Recreatie en bureau Inburgering en programmabureau Jeugd. De dienst werkt aan drie thema's: burgerschap, maatschappelijke stabiliteit en kwaliteit van leven. Voor de brede school hebben we te maken met het programmabureau Jeugd dat dossierhouder is en de afdelingen sport, cultuur en onderwijs. Tevens is vanuit de DMO een programmamanager Sociaal gedetacheerd op het wijkkantoor.

De bibliotheek Overvecht

De Bibliotheek Utrecht heeft dertien filialen in Utrecht waaronder één in de wijk Overvecht. De Utrechtse bibliotheek is sinds 1982 een gemeentelijke instelling, maar heeft een bovenstedelijke functie. In 2007 hebben ze het woord gemeente uit hun benaming gehaald, dit vanwege de regiofunctie die de bibliotheek bekleedt. Zij ontvangt dan ook niet alleen vanuit de gemeentebegroting haar middelen, maar ook vanuit andere bronnen.

De wijkbibliotheek Overvecht biedt verschillende diensten aan waaronder naast het lenen van boeken ook een leesplein voor kinderen van acht tot en met twaalf jaar een cultuurspot en

service voor slechtienden. De bibliotheek werkt samen met de welzijnsorganisatie Cumulus, de scholen, politie, corporaties en andere wijkpartners.

Cumulus Welzijn

Cumulus is een welzijnsorganisatie in Utrecht en actief in de wijken Binnenstad, Noordoost, Oost en Overvecht. Cumulus werkt met beroepskrachten en vrijwilligers (3:4). Cumulus verzorgt een breed scala aan activiteiten, diensten en voorzieningen gericht op verschillende doelgroepen, met als doel te werken aan een duurzame samenleving en kansen voor iedereen. Cumulus levert diensten op het gebied van peuterspeelzalen, speeltuinen, vrije tijd, opbouwwerk, activering, hulpverlening en advies. Ook worden ruimtes verhuurd aan buurtbewoners voor activiteiten. Daarnaast is Cumulus betrokken bij de ontwikkeling van jonge kinderen in het kader van de brede school. Missie van de welzijnsorganisatie is om de sociale cohesie in de gebieden te bevorderen. De gemeente Utrecht is de belangrijkste opdrachtgever van Cumulus. Daarnaast werkt zij samen met verschillende partners in de wijken zoals scholen, politie en zorgcentra.

Utrechts Centrum voor de Kunsten (UCK)

Het UCK is een organisatie voor kunst- en cultuureducatie en bestaat uit twee hoofdafdelingen: Cursussen en Onderwijs. De afdeling Onderwijs richt zich zowel op het primair als het voortgezet onderwijs en verzorgt binnen- en naschoolse activiteiten en is actief in de wijk. De activiteiten voor het primair onderwijs richten zich op aanbod onder schooltijd, nascholing voor leerkrachten, de verlengde schooldag en naschoolse activiteiten, stedelijk verlengde schooldag voor kinderen die minder mogelijkheden hebben op toegang tot vrijetijdsbesteding en beroepskunstenaars in de klas. Het UCK heeft een directie en een Raad van Toezicht. Sinds 2005 ondersteunt het UCK in opdracht van de gemeente Utrecht basisscholen bij het formuleren van een visie op cultuureducatie, genaamd de Kunst- en Cultuur Koers.

Ludens kinderopvang

Ludens is actief in 40 locaties, verspreid over alle wijken in Utrecht. Kinderen van nul tot twaalf jaar kunnen hier terecht voor opvang. Zowel in de school als op de eigen locaties verzorgt Ludens buitenschoolse en/of tussenschoolse opvang. Ludens werkt samen met het welzijnswerk, scholen en sportverenigingen. De visie van Ludens is gericht op de ontwikkeling van het kind en het verzorgen van een leuke tijd in de buurt.

Stichting Primair onderwijs (SPO)

De SPO Utrecht is een openbaar schoolbestuur en heeft als doel kwalitatief goed onderwijs te bieden, leerlingen zich welkom en gewaardeerd te laten voelen en invulling te geven aan een wijkgerichte functie. De SPO heeft een Raad van Toezicht en de dagelijkse aansturing ligt bij het College van bestuur. De SPO bestaat uit 32 basisscholen, waaronder Jenaplan, Daltononderwijs en Montessori onderwijs, een school voor speciaal basisonderwijs en een school voor zeer moeilijk lerende kinderen. In Overvecht hebben zij vier locaties die alle vallen onder OBS Overvecht, aangestuurd door twee schooldirecteuren.

Katholieke Scholenstichting Utrecht (KSU)

De KSU is een stichting voor primair onderwijs met 18 scholen, verdeeld over 30 locaties. De KSU werkt vanuit de katholieke levensbeschouwing en richt zich op de volgende speerpunten: passend onderwijs, burgerschap, veiligheid, communicatie en besturing en zorg en professionalisering personeel. Een Raad van Toezicht bestuurt op afstand en de dagelijkse leiding ligt bij het College van bestuur, samen met een team van clusterdirecteuren. Samen vormen zij het centraal managementteam (CMT). In de wijk Overvecht zijn de volgende scholen bij de

brede school betrokken: de Matheusschool, de Johannesschool, de Marcusschool en de Johannes 23^e.

Stichting Protestants Christelijk Onderwijs Utrecht (PCOU)

Het PCOU wil een toonaangevende organisatie zijn voor het verzorgen van primair onderwijs en onderwijs voor zeer moeilijk lerende kinderen in de stad en regio Utrecht. Zij wil dit doen vanuit een christelijke inspiratie en door midden in de samenleving te staan. De leerlingen en het onderwijs staan centraal. Identiteit, kwaliteit, continuïteit en betrokkenheid zijn altijd terugkerende kernbegrippen. Het PCOU ziet als hoogste doel, de optimale ontplooiing van elke leerling als geheel mens tot het niveau van zijn/haar potenties van hoofd, hart en handen, met een goede balans tussen individuele ontplooiing en sociale verantwoordelijkheid (www.pcou.nl).

Onderstaande tabel 5.1 geeft een overzicht van de geïnterviewde actoren. Per actor geven we de organisatie, haar functie en de rol en de positie van de geïnterviewde in de ontwikkeling van de brede school aan.

Uit het overzicht blijkt de diversiteit van actoren die een rol spelen in de bredeschoolontwikkeling en deel uitmaken van het netwerk, zoals gemeentelijke actoren, onderwijsinstellingen en partners als welzijnswerk en kinderopvang. Het zijn in meer of mindere mate gelijkwaardige partners. De gemeente en het Ludens zijn financieel onafhankelijk van de andere partners en leggen beide verantwoording af aan hun bestuur. De schoolbesturen zijn in grote mate financieel onafhankelijk van de gemeente, maar hebben wel een financiële relatie met de gemeente betreffende de randvoorwaarden van onderwijs, zoals huisvesting en onderwijsachterstandenbeleid. Cumulus, UCK en de bibliotheken hebben een financieel afhankelijke relatie met de gemeente en soms ook met de schoolbesturen.

Deze afhankelijkheden zijn van invloed op de sturingsmogelijkheden van de overheid (gemeente en Rijk). In de komende hoofdstukken zullen we zien dat naast de financiële afhankelijkheid nog veel andere afhankelijkheden spelen in het netwerk. (On)afhankelijkheid beperkt de verticale sturingsmogelijkheden en actoren moeten gebruik maken van horizontale of governancesturing als zij willen sturen.

Tabel 5.1 Overzicht actoren

	Actor	Taak en positie
A	College van B&W (Vakwethouders) en Raad	<ul style="list-style-type: none"> — Bestuur — Beschikbaar stellen van middelen in de begroting — Vaststellen van gemeentelijk beleid, maar niet het onderwijsbeleid. Dit vindt plaats in bestuurlijk overleg Lokale Educatieve Agenda.
B	Deelprogramma-manager Jeugd DMO gemeente Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> — Gemeente — Programmamanager van de brede school — Voorzitter van werkgroep brede school, van Coördinatorenoverleg, van intern ambtelijk overleg DMO — Beleid opstellen (met partners) — Financiële middelen bij beleid zoeken, allocatie middelen
C	Directeur OBS + Coördinator brede school Overvecht	<ul style="list-style-type: none"> — Onderwijsinstelling — Coördinator brede school (2 dagen per week) — Directeur OBS Overvecht met 4 locaties — Coördinator Vreedzame wijk — Voorzitter van Coördinatorenoverleg, voorzitter FODO-overleg — Door velen gezien als entrepreneur van de ontwikkeling van de brede school in Overvecht
D	Manager programma en stafbureau + Coördinator brede school Overvecht. Cumulus	<ul style="list-style-type: none"> — Stichting (Welzijnsorganisatie) — Programmamanager en medewerker stafbureau Cumulus — Coördinator brede school (1 dag per week) — Cumulus is zowel ontwikkelaar programma, als beoordelaar subsidies brede school (kernteam), als uitvoerder. — Aanbieder van producten — Cumulus heeft buurthuizen die worden ingezet voor activiteiten van de brede school — Een medewerker van Cumulus is coördinator ouderbetrokkenheid en wordt aangestuurd door de programmamanager
E	Coördinator Talentontwikkeling brede school Overvecht	<ul style="list-style-type: none"> — Stichting Onderwijsinstelling — Opstellen programma talentontwikkeling voor locaties die onderdeel zijn van brede school Overvecht — Oud schoolleider
F	Voorzitter Stichting Primair Onderwijs Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> — Stichting onderwijsinstelling — Schoolbestuur — Voorzitter college van bestuur SPO Utrecht — Deelnemer bestuurlijk overleg Lokale Educatieve Agenda Utrecht — Deelnemer werkgroep brede school
G	Integraal Directeur Stichting Katholiek onderwijs Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> — Stichting onderwijsinstelling — Schoolbestuur — Clusterdirecteur — Integraal directeur
H	Strategisch Beleidsadviseur afdeling Onderwijs DMO gemeente Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> — Gemeente — Strategisch adviseur van de afdeling onderwijs — Secretaris van het bestuurlijk overleg LEA — Heeft eindjaren '90 begin 2000 de ontwikkeling van de brede school in Utrecht gestart. Rol aanjager en subsidieverstrekker. 2007 dossier overgedragen aan programmacoördinator jeugd. Nu volgend.

K	Senior Beleidsmedewerker afd. cultuur. DMO gemeente Utrecht.	<ul style="list-style-type: none"> — Gemeente — Senior beleidsmedewerker Cultuur — Rol is lobbyen, intermediair zijn, regie voeren indien nodig, faciliteren
L	Senior Projectmanager krachtijken Overvecht afd. integrale bouwprojecten. DMO gemeente Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> — Gemeente/ingehuurde externe — Realisatie van 5-tal kinderclusters — Ontwikkeling pilot maatschappelijk vastgoed i.s.m. schoolbesturen, gemeente en woningbouwcorporaties — Zit in overleg met woningbouwcorporaties Portaal, Mitros en 4 schoolbesturen — Neemt deel aan stuurgroep MFA
M	Beleidsmedewerker Onderwijs. DMO gemeente Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> — Gemeente — Subsidieverstrekker van VSD — Beleidsontwikkeling integraal naschools activiteitenaanbod — Advisering en implementatie integraal naschools activiteitenaanbod
N	Senior Beleidsmedewerker Sport DMO gemeente Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> — Gemeente — Senior beleidsmedewerker sport — Zorgen dat stadsbreed in de ontwikkeling van brede scholen sport een goede plek krijgt — Monitoren of afspraken inzake sport worden gerealiseerd — Subsidieverstrekker o.a. de beweegmakelaars van Cumulus
O	Domein Specialist educatie Bibliotheek	<ul style="list-style-type: none"> — Publieke actor — Domeinspecialist educatie — Aanbieder van programma — Overleg met de coördinatoren ouderbetrokkenheid en talentontwikkeling
P	Directeur Ludens Kinderopvang	<ul style="list-style-type: none"> — Stichting — Directeur + regiomanager + pedagoog — Nemen deel aan kernteam — Nemen deel aan netwerkbijeenkomsten — Nog geen grote speler in Overvecht
S	Adjunct Directeur Utrechts Centrum voor de Kunsten	<ul style="list-style-type: none"> — Stichting — Adjunct directeur — Participeren in verschillende gremia, in de werkgroep brede school, in het kernteam en in de taakgroep talentontwikkeling — Zowel beleidsontwikkeling als aanbieder
T	Accountmanager DMO en GGD + Programmamanager sociaal van het wijkactieplan Overvecht Wijkbureau Overvecht DMO gemeente Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> — Gemeente — Programmamanager sociaal van het wijkactieplan — Participeert in het kernteam — Neemt deel aan het programmateam — Procesrol, geen vakafdeling

We delen de actoren in de ontwikkeling van de brede school op drie niveaus van participatie in:

- bestuurlijk: schoolbesturen, vakwethouder (college van B&W), directeur onderwijs
- strategisch/tactisch: DMO (sport, cultuur, onderwijs, wijkbureau, programmabureau Jeugd), UCK, Coördinator brede school, Ludens, Cumulus.
- operationeel: coördinator talentontwikkeling, aanbieders als Ludens, UCK, Cumulus, bibliotheek.

Uit het overzicht blijkt dat er actoren zijn die zowel op strategisch als op operationeel niveau participeren. Enerzijds zijn zij ontwikkelaar, anderzijds zijn zij aanbieder. Dit kan in de sturing tot wrijvingen leiden, omdat zij met verschillende rollen hebben. Enerzijds zijn zij ontwikkelaar van het concept brede school in Overvecht en zijn zij verantwoordelijk voor het opstellen van criteria en de allocatie van de middelen (o.a. budgetten). Anderzijds zijn zij aanbieder, dienen zij te voldoen aan de criteria en doen zij een beroep op de middelen zoals voorzieningen en budgetten. Een gevolg van deze dubbele rol is dat deze actoren aanvragen van eigen organisatie moeten beoordelen en projecten, middelen moeten toewijzen. Waarbij er meer aanbieders zijn, dan opdrachten uitgezet kunnen worden.

Naast de niveau's waarop de actoren interacteren, onderscheiden wij twee inhoudelijke domeinen, de inhoudelijke pedagogische samenwerking en de samenwerking op gebied van huisvesting (fysieke domein). Het inhoudelijk pedagogische domein richt zich op samenwerking rond de pedagogische thema's talentontwikkeling, ouderbetrokkenheid en de vreedzame school/vreedzame wijk. Alle actoren nemen deze drie pedagogische thema's als uitgangspunt voor de ontwikkeling van de brede school en vormt de verbinding voor de samenwerking. Het fysieke domein betreft de samenwerking rond de ontwikkeling van Multi-Functionele Accommodaties (MFA's) waarin organisaties die werken aan de brede school, gehuisvest kunnen worden. Een aantal actoren beweegt zich in één van de twee domeinen en er zijn actoren die zich in beide domeinen bewegen. In de komende hoofdstukken en paragrafen werken we met deze twee domeinen en, naar zich later zal laten zien, twee games.

5.3 Percepties

In het theoretisch kader hebben we gezien dat actoren hun strategieën baseren op de percepties die zij hebben van hun omgeving, de problemen en de oplossingsmogelijkheden die er zijn (zie paragraaf 2.3.1). In het onderzoek hebben we gekeken welke percepties de actoren hebben over de oorsprong en de oplossing van het probleem. Hierin kunnen we vervolgens onderscheid maken naar percepties over de inhoud en over het proces.

In het theoretisch kader staat eveneens beschreven dat percepties kunnen veranderen en in periodes zijn aan te geven. In ons onderzoek kwam dit niet eenduidig naar voren. Enkele respondenten hebben aangegeven dat er momenten van stagnatie en progressie in de ontwikkeling van de brede school zijn geweest. Dit heeft dan bijvoorbeeld niet de perceptie over de inhoudelijke oorsprong en aanpak van de brede school beïnvloed, maar beïnvloedde wel de perceptie over het proces. Bij deze veranderende percepties over het proces zijn geen eenduidige periodes te ontdekken. Het lijkt er meer op dat iedere actor een eigen perceptie van tijd en dus van periode heeft. Wij kunnen dan ook geen afgebakende periodes ontdekken die voor alle actoren gelijk zijn en laten dit verder achterwege.

Bij het beschrijven van de percepties onderscheiden we drie lagen in de actoren: de bestuurlijke laag, de strategische/tactische laag en de operationele laag. Per groep bespreken we de percepties van de actoren betreffende de oorsprong en de inhoud van het probleem. Voor het uitwerken van de percepties maken we gebruik van de interviews en van de diverse documenten van de diverse organisaties waartoe respondenten behoren zoals, wijkanalyse, wijkactieplan en Ondernemingsplan Forum Overvecht.

5.3.1 Percepties actoren uit de bestuurslaag

Utrecht heeft een lokale educatieve agenda, de LEA, waarin het onderwijsprogramma voor 4 jaar is opgenomen (2006–2010). Maandelijks overlegt een stuurgroep LEA over het programma. Zij bestaat uit gelijkwaardige partners die de hoofdlijnen voor het beleid uitzetten en verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming op bestuurlijk strategisch niveau. In de stuurgroep LEA participeren de drie grote schoolbesturen, de vakwethouder en de directies van Cumulus en UCK.

De stuurgroep LEA wordt begeleid door een procesmanager, de organisaties zijn wisselend voorzitter en de secretaris wordt geleverd door de afdeling Onderwijs.

Daarnaast is er de stuurgroep MFA. In dit overleg participeren de schoolbesturen, Programmanager Primair Onderwijs, Hoofd Integrale bouwprojecten, hoofd Onderwijs en de directeur Maatschappelijk Vastgoed.

In tabel 5.2 staat een weergave van beelden en percepties van de actoren uit de bestuurslaag die wij hebben geïnterviewd. Het UCK en Cumulus participeren in alle drie de lagen. De geïnterviewden uit deze organisaties kwamen beide uit de strategisch/tactische laag en zijn niet in deze tabel opgenomen, maar komen in tabel 5.3 terug. De partners hebben wel een perceptie over het functioneren van de LEA als geheel en specifiek over de brede school.

Uit de interviews en de documenten maken wij op dat de bestuurders en directies van de organisaties weinig van perceptie verschillen over de oorsprong van het probleem en de wijze waarop aan de invulling c.q. oplossing wordt samengewerkt. Zij merken allen op dat Overvecht één van de zwaarste achterstandswijken van Utrecht is, met grote sociale achterstanden. De kinderen hebben leerachterstanden en leven in verschillende werelden op school, thuis en op straat. De ontwikkeling van de brede school en de ontstane samenwerking tussen de scholen en de partners in Overvecht juichen zij toe en ervaren zij als positief. De samenwerking levert een meerwaarde op voor de scholen en de wijk. Allen hebben een grote waardering voor de coördinator brede school van de OBS. De coördinator is in dienst bij het schoolbestuur van de openbare scholen (SPO), maar treedt op als coördinator voor alle scholen, dus ook de katholieke en de protestant christelijke scholen. De coördinator heeft een groot netwerk, in de wijk, in het onderwijs, maar ook in de politiek en benadert haar netwerk zeer actief. Hier profiteren alle schoolbesturen van.

Enkele respondenten vinden wel dat er meer grenzen gesteld mogen worden aan de sturingsdrift van de coördinator en op het eigen schoolbestuur na, ervaren de bestuurders en directies dat de coördinator soms over haar grenzen heen regeert. Echter de winst die de toewijding en gedrevenheid van de coördinator oplevert voor alle scholen, ook die van de andere schoolbesturen, is zo groot, dat zij de sturingsdrift van de coördinator accepteren. De onderliggende waardeoriëntatie is de afweging tussen het prijsgeven van autonomie en participeren in een breed gedragen inhoudelijk programma, sterke positionering en imagowinst.

In totaal werken 11 scholen samen, met de gemeente, het welzijnswerk, het Utrechts Centrum voor de Kunsten, de kinderopvang en vele aanbieders. Bij de besturen en directies speelt vertrouwen in de coördinator brede school OBS een rol in de perceptie. Zij hebben vertrouwen in haar sturing en kunnen de sturing voor het ontwikkelproces delegeren aan de coördinator.

Anders ligt het met de percepties betreffende de ontwikkeling van de MFA's. Alle schoollocaties in Overvecht zijn verouderd. Er is een Masterplan Onderwijshuisvesting Primair Onderwijs opgesteld en alle locaties moeten in Overvecht tussen nu en 2014 herbouwd zijn. De scholen kunnen gehuisvest worden in stand-alonelocaties, waarbij de scholen in een campusmodel met de andere organisaties gaan samenwerken in de wijk, of de organisaties worden gezamenlijk gehuisvest in een MFA.

De schoolbesturen hebben in het verleden slechte ervaringen gehad met MFA's in de vinexlocatie Leidsche Rijn. Hun ervaring is dat het beheer van gezamenlijke ruimte slecht geregeld was, dat er tussen de scholen in één gebouw onderlinge concurrentie ontstond. Eén van de gevolgen was het ontstaan van een groot verschil in het aantal leerlingen van twee verschillende scholen in het pand, wat tot conflicten leidde. Bovendien oogde het gebouw slordig en functioneerde het onvoldoende door doorgevoerde bezuinigingen. Sommige scholen zijn uit de MFA's gestapt en in eigen voorzieningen getrokken en ook andere partners hebben de MFA's verlaten. Een van de schoolbesturen heeft wel een positieve ervaring in een van de andere wijken, maar legt de

verantwoording voor dit succesje geheel bij de scholen en de schoolbesturen neer en verwijt de gemeente dat deze het beheer niet financieel steunt. Bovendien ervaren de schoolbesturen dat de MFA's niet te exploiteren zijn vanuit de rijksbekostiging voor de huisvesting van het primair onderwijs. Er moet geld bij voor het beheer. Bij het beheer van een MFA komen de schoolbesturen met te hoge kosten te zitten en zij ervaren dat zij alleen voor deze kosten moeten opdraaien.

Toen de gemeente zich ging toespitsen op de fysieke aanpak van de brede school waren de schoolbesturen met hun negatieve ervaringen hier niet enthousiast over. De basishouding van de schoolbesturen is dat zij meer zien in een campusmodel met de focus op samenwerking. Vooralsnog willen zij niet participeren in de MFA's zoals de gemeente deze in het Masterplan heeft opgenomen. De schoolbesturen sturen op nieuwe zelfstandige locaties waarin zij zonder andere partners gehuisvest worden. Dit geeft hun behoud van de eigen positie terwijl financiële onzekerheden worden geminimaliseerd (het behouden van autonomie en minimaliseren van onzekerheden).

Tabel 5.2 Percepties bestuurslaag

Actor	Perceptie van het probleem (de oorsprong)
College van B&W (Vakwet-houders) 2006-2010	<ul style="list-style-type: none"> — Voor 2006: huisvestingsprobleem voor organisatie die moeten samenwerken bij ontwikkeling van het kind. — Na 2007 stimulans vanuit Rijk brede school mede oplosser krachtwijken-problematiek.
Stichting Primair Onderwijs Utrecht.	<ul style="list-style-type: none"> — Focus brede school lag op gebouwen. MFA levert problemen op daardoor stagneert inhoudelijk samenwerking. — MFA is niet te exploiteren door rijksbekostiging en niet te beheren. — Gemeente benadert brede school als spil van de wijk, ook om andere doelgroepen te voorzien. — Bestuurlijk overleg LEA: Attitude wethouder is niet als gelijkwaardige partner. — DMO is verkokerd, gevolg is traagheid (beleid en besluit) en ambtenaren weten van elkaar niet altijd wat ze doen. — Ambtenaren informeren de politiek niet altijd. — Utrechtse cultuur is conflict vermijgend. — Overvecht is ergste achterstandwijk.
Stichting Katholiek onderwijs Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> — De gemeente heeft de brede school laten verworden tot een samenwerkingsverband en heeft de fysieke ontwikkeling laten liggen. Partners hebben een verschillende visie over de beheerruimtes. — Voor Masterplan huisvesting is te weinig geld. De gemeente wil dat de schoolbesturen betalen. Gaan ze niet mee akkoord. Politiek wil MFA. — Argwaan in de rol van woningbouwcorporaties bij bouwen brede school, betreft bouwheerschap en financiën. — De coördinator heeft veel overwicht, soms mogen grenzen gesteld worden.
Strategisch beleidsadviseur afdeling Onderwijs, Dienst DMO, gemeente Utrecht Secretaris LEA	<ul style="list-style-type: none"> — Grote achterstanden bij kinderen. Ouders weinig betrokken bij de opvoeding. — Ontwikkeling brede school was door andere partijen geen geaccepteerde taak van onderwijsbeleid. — Partners zien overheid niet als meest betrouwbare partner . — Sectorale aanpak vormt een probleem.

De gemeente is wel positief over de ontwikkeling van MFA's. Zoals in paragraaf 4.3 is beschreven, heeft de gemeente de haalbaarheid van de MFA's berekend en blijkt er een gat in de begroting te zijn. De gemeente heeft voorgesteld de extra kosten te dekken vanuit de schoolbesturen of te dekken uit de maatschappelijke onrendabele investeringen bij de woningbouwcorporaties. Bovendien vraagt de gemeente een bijdrage in de exploitatiekosten aan de schoolbesturen. De schoolbesturen zijn boos over deze claim. Zij stellen dat als de gemeente de brede school hoog in het vaandel heeft staan, zij daarvoor moet bijdragen. De gemeente onderhandelt ook met de woningbouwcorporaties over de bekostiging. De corporaties hebben op rijksniveau afgesproken te investeren in maatschappelijk vastgoed in de krachtwijken. Kinderclusters, waaronder de brede scholen maken hier deel van uit. Hier zitten echter ook haken en ogen aan. Indien de corporaties onrendabel investeren vervalt het vastgoed aan de corporaties en kunnen zij dat later deels verhalen via de exploitatie. Nu zijn de schoolbesturen nog juridisch eigenaar van de gebouwen. Als de corporaties bouwen, raken de schoolbesturen ook het bouwmeesterschap kwijt en daarmee hun sturingsinstrument om de bouw te beïnvloeden.

Perceptie van de aanpak

- Voor 2006: MFA als vorm van brede school, oplossing huisvestingsprobleem in Vinexlocatie Leidsche Rijn.
 - Na 2006: bestuur omarmt brede school als samenwerkingsconcept.
 - Na 2007 integreren van concept brede school in krachtwijkenaanpak in Overvecht.
 - College staat achter MFA.
- Campusmodel, ieder eigen toko en focus op samenwerking. Elkaar vinden op de inhoud.
 - SPO benadert brede school vanuit welzijn van het kind en school zoekt naar wat daar het beste bij aansluit. Core business is onderwijs, alleen verbreden als dit een meerwaarde heeft.
 - Er is geen blauwdruk voor een brede school, per wijk aanpassen.
 - Schoolbesturen moeten zich in de LEA niet meer inhoud laten afdwingen door de politiek, er moet meer gelijkwaardigheid in komen. Schoolbesturen zijn bevoegd eigen afweging te maken.
 - DMO moet sterker sturen op de integrale aanpak binnen heel DMO.
- Drie grote schoolbesturen moeten een visie hebben betreffende MFA naar de gemeente. In Overvecht komt vast en zeker een Campus-model, zodat niet de gezamenlijke beheerruimte ontstaat.
 - Vermoeden dat SPO zelf onderhandeld heeft met gemeente en bekostiging heeft geregeld.
 - Bouwheerschap moet bij de schoolbesturen blijven, de juridisch eigenaar van het gebouw. Met bouwheerschap kun je sturen.
 - FODO overleg met schooldirecteuren functioneert goed.
 - Grenzen stellen.
 - Er moet duidelijkheid komen over de combinatiefuncties en de verantwoordelijkheden.
- Helpen bij de opvoeding van kinderen tot een goede burger in de stad.
 - Niet primair taak van Onderwijs, nu programmabureau Jeugd de trekker. Hierdoor meer partijen positief betrokken.
 - Gelijkwaardige partners, samenwerken tussen organisaties.
 - Één-loketgedachte voor beleidsafdelingen.
 - Ziet coördinator brede school als entrepreneur van het proces.

De corporaties kunnen investeren, zijn daadkrachtiger in de realisatie en hebben wel de wil te bouwen. Voor de schoolbesturen is dit echter negatief daar zij de bouw niet meer kunnen sturen, het juridisch eigendom kwijt zijn en mogelijk later met hogere exploitatiekosten zitten. Ook voor de gemeente is het niet de best denkbare oplossing als de corporaties gaan bouwen, daar de gemeente zijn grondposities kwijtraakt. Zij maken echter een strategische keuze, door of de corporaties de bouw te gunnen waarbij de gemeente niet voor de 17 miljoen extra kosten hoeft op te draaien, of zij stellen de schoolbesturen voor dit zelf op te brengen waardoor zij hun positie behouden. In beide gevallen heeft de gemeente geen extra kosten en zijn de consequenties voor de gemeente pas op lange termijn voelbaar.

De percepties over de best denkbare oplossing tussen de gemeente, de schoolbesturen en de corporaties lopen sterk uiteen. De oorzaak is dat ieder zijn eigen belangen heeft in de realisatie van nieuwe gebouwen en deze belangen leiden naar verschillende oplossingen. Waarde-oriëntaties die spelen zijn; voor de schoolbesturen een mogelijk verlies aan autonomie, mogelijk hoge kosten en onzekerheid; voor de corporaties versterking van de positie in de wijk en versterking van positie naar de gemeente; voor de gemeente kostenreductie en behalen resultaat.

5.3.2 Percepties van de actoren op strategisch/tactisch niveau

Op het strategisch/tactisch niveau ontwikkelen actoren beleid, stellen programma's op, zoeken partners en financiële middelen. Zij stellen de criteria op en beoordelen aanvragen van aanbieders.

In deze laag onderscheiden wij actoren die zich bezighouden met de ontwikkeling van de brede school op stedelijk niveau en actoren die zich bezighouden met de ontwikkeling van de brede school in de wijk Overvecht. Stedelijk zijn dit de programmamanager en de beleidsmedewerkers van de diverse afdelingen. De actoren die specifiek aan de brede school in Overvecht werken, zijn de coördinator, de schoolleiders, de welzijnsorganisatie, de programmamanager sociaal, het UCK en Ludens.

Sommige actoren participeren zowel in de stedelijke als in de wijkgerichte arena.

Percepties van de actoren die stedelijk werken

De actoren die stedelijk werken, begeven zich in verschillende arena's. De programmamanager brede school van het programmabureau Jeugd bevindt zich in al deze arena's en is de verbindende actor.

Op stedelijk niveau onderscheiden wij de volgende structurele overleggen:

- werkgroep brede school. Dit is een werkgroep die onder de LEA hangt en de ontwikkeling van de brede school breed namens en voor alle actoren uitwerkt en de LEA adviseert;
- overleg beleidsmedewerkers. Dit is een structureel overleg tussen de beleidsmedewerkers over de ontwikkeling van de brede school;
- coördinatorenoverleg. Dit is een overleg tussen alle afzonderlijke coördinatoren van de brede scholen uit de verschillende wijken;
- gecombineerd overleg coördinatoren en beleidsmedewerkers.

Daarnaast hebben de actoren veel bilaterale contacten binnen de stedelijke groep, maar ook met de actoren die specifiek aan de ontwikkeling van de brede school Overvecht werken.

De percepties van de oorsprong van het probleem en de inhoudelijk pedagogische oplossing lopen bij de actoren op hoofdlijnen niet sterk uiteen en zijn ook gelijk aan die van de besturen. Overvecht is een achterstandswijk met kinderen die leerachterstanden hebben en leven in verschillende werelden, school, thuis en de straat. De brede school kan die werelden verbinden door te werken aan talentontwikkeling, ouderbetrokkenheid en vreedzame school, vevat in een programma van 7 tot 7. Allen zien de meerwaarde van het programma brede

school voor zowel de kinderen als de eigen organisatie. De percepties over het proces lopen uiteen. De hoeveelheid partners en de belangen die spelen, maken het complex.

Tot 2006 viel de verantwoording voor het dossier brede school onder de afdeling Onderwijs. Het was een periode van ontdekken en 'duizend bloemen laten bloeien'. De percepties van actoren over deze periode zijn verschillend. Dit heeft te maken met de aansturing en met de posities die de actoren zelf bekleedden in die periode.

De aansturing heeft een relatie met de herkomst van de financiële bron. De subsidies vanuit de brede school waren afkomstig uit het onderwijsachterstandenbeleid en in de projectsturing en de verantwoording werd gestuurd op onderwijsactiviteiten. Actoren niet afkomstig uit het onderwijs beschouwden dit als te stringent op onderwijs gericht, te traditioneel en te veel geschiedenis. Ook werd door de scholen en andere partners in het onderwijs het 'laat duizend bloemen bloeien'-beleid als te open, of als non-beleid ervaren. Toen het beleid brede school onder programmabureau Jeugd werd ondergebracht werd dit als een extra stimulant voor de ontwikkeling van de brede school beschouwd. Van het programmabureau werd de sturingsrol wel geaccepteerd. De relatie met het onderwijs was losser en er werd beleid op de brede school ontwikkeld. In 2007 trad de huidige programmamanager aan. De toewijding van de programmamanager beïnvloedde dit proces positief en zorgde voor progressie. Zij bracht actoren bij elkaar, startte overleggen op, zocht op creatieve wijze naar de middelen om in de brede school te investeren. De actoren binnen de gemeente en deels buiten de gemeente accepteerden de programmamanager en de wijze waarop zij stuurde. Alleen met de afdeling onderwijs waren er fricties. Onderliggende percepties waren domeinbewaking en voor de één verlies en voor de ander winst van positie. De relatie tussen de afdeling Onderwijs en programmabureau Jeugd is er een van acceptatie dat je er beide bent.

In de periode 2007–2009 liepen de actoren tegen de verkokering van hun organisatie aan. Iedere afdeling binnen de DMO heeft zijn eigen budgetten, zijn eigen wijze van subsidievoorwaarden stellen en verantwoording. De beleidsafdelingen hebben vervolgens hun budgetten transparant gemaakt en vooraf inzage gegeven aan de brede school waar en hoeveel subsidies er mogelijk waren. Wij zien dat de bereidheid mee te werken aan de transparantie en het bundelen van budgetten voor de externe partners (buiten de gemeente) groot is. Achterliggende waardeoriëntatie kan te maken hebben met het belang van de doorgaande ontwikkeling van de brede school en de klantgerichtheid aan de subsidieaanvrager.

Anders verloopt dit in de ontwikkeling van de MFA's. Beleidsmedewerkers verstrekken op verzoek geen informatie aan de projectleider en werken niet mee aan een structureel overleg. De projectmanager wijt dit aan het bewaken van het territorium van de afzonderlijke afdelingen. Hij vermoedt dat afdelingen angstig zijn òf om vastgoed over te dragen òf om transparantie over hun bedrijfsvoering te geven. Wij vermoeden echter dat de MFA voor veel van de beleidsmedewerkers, niet komende van de vastgoedafdeling, geen issue is. De beleidsmedewerkers hebben geen belangen bij de ontwikkeling van een MFA en zij hebben dit ook niet in de interviews benoemd als een issue dat speelt. De beleidsmedewerkers zijn georiënteerd op de inhoud en houden zich niet bezig met de fysieke component.

Opvallend ervaren wij de houding van de beleidsambtenaren naar het management en de politiek. Wij zien een trend van autonomie en beperkt informeren van bestuur en politiek. Geen enkele beleidsambtenaar heeft het bestuur, hun vakwethouder of de politiek spontaan genoemd als een van de actoren in de ontwikkeling van de brede school. Uitzondering is de projectmanager huisvesting, die bestuur en politiek wel benoemt. Opvallend is dat dit een ingehuurd externe is.

Deze trend nemen wij waar als een cultuuraspect, de beleidsmedewerkers functioneren vrij autonoom en bij doorvragen blijkt dit altijd al zo geweest te zijn. Utrecht is al decennia lang

een stad met veel platforms waarmee de beleidsmedewerkers onderhandelen. Voorstellen gaan beperkt naar bestuur en raad. Zolang de budgetten binnen een portefeuille blijven, nemen zij zelf de verantwoording voor toewijzen van middelen. Zelf ervaren zij dit niet als afwijkend en bij de ene sector is dit meer significant aanwezig dan bij een andere sector. Eén van de schoolbesturen heeft dit wel aangekaart en vraagt zich af of de wethouder wel voldoende geïnformeerd wordt door zijn ambtenarenapparaat en of besluitvorming op het juiste niveau plaats vindt.

Tabel 5.3 Percepties actoren stedelijk strategisch/tactisch niveau

Actor	Perceptie oorsprong	Perceptie oplossing
Programma-manager Jeugd Dienst DMO gemeente Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> — Zwaarste categorie achterstandskinderen, drie gescheiden werelden; school, straat en gezin. — Te weinig betrokkenheid ouders, dictaat vanuit overheid. — Te veel tijd en energie gaat naar secundaire processen. — Sectorale aanpak probleem, onvoldoende samenwerking. 	<ul style="list-style-type: none"> — Binnenschoolse en buitenschoolse activiteiten te combineren. — Afstemmen wat in de wijk gebeurt op wat ouders vinden. — Samenwerken in brede school. — Reorganisatie van DMO waarbij afstemming van beleid en (financiële) middelen binnen een afdeling kan plaats vinden.
Senior Beleidsmedewerker afd. cultuur. DMO gemeente Utrecht.	<ul style="list-style-type: none"> — Achterstanden in de wijk, zwarte wijken, leerachterstanden. — Overheid richt zich op producties in theaters en zalen. Cultuur richt zich op educatie. Het is de toekomst. — Brede school door onderwijs te veel gestigmatiseerd op onderwijs, te veel tradities, te veel geschiedenis. — DMO is te veel verkokerd. Levert competentiestrijdjes op. — Politiek en aantal instellingen willen alleen maar op excellentie zitten. 	<ul style="list-style-type: none"> — Brede school is een manier van verbinding leggen, tussen culturele aanbieders en de cultuureducatie, tussen de school en de culturele instellingen. — Verbinden met de creatieve economie, opleiden tot beroepen die we nog niet kennen. Leren door creativiteit ook als je de taal niet goed kent. — Bij programmabureau Jeugd lagen relaties met onderwijs vrijer, was minder geschiedenis en traditie en was meer mogelijk. — Reorganisatie alle beleidsafdelingen onder een hoofd. — Cultuurminnende coördinator.

<p>Senior projectmanager krachtwijken Overvecht afd. integrale bouwprojecten. DMO gemeente Utrecht</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Brede school is verworden tot samenwerkingsverband met een ideologie en niet gericht op huisvesting. — De brede school is nog geen beleidsmatige eenheid. De coördinator en de scholen zijn meer verdeeld dan ze doen voorkomen. — Er is geen dekking voor beleid van brede school. — Sectoren geven geen informatie, zijn bang om vastgoed te verliezen. — Er is een verkeerd onderscheid in onderwijswetgeving. Normvergoeding voor huisvesting is (te)krap voor brede school. — Schoolbesturen hebben juridisch mandaat, maar zij willen maximale variant; dat vertraagt. 	<ul style="list-style-type: none"> — MFA en brede school horen bij elkaar. — Een centraal uitvoeringsorgaan met een coherent programma en budget en bevoegdheden voor de programmamanager. — Voor ontwikkeling MFA moet extra budget komen naast de norm. Of beleid schrappen of extra budget. Opstart werkgroep exploitatie. — Geld en opdrachtgevende rol moet komen te liggen bij de coördinator en die moet visie vertalen naar gezamenlijke huisvesting. — Schoolbesturen moeten keuze maken.
<p>Beleidsmedewerker Onderwijs. DMO gemeente Utrecht</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Achterstandsleerlingen — Onderwijsbeleid heeft vanaf 2006 niet meer geparticipeerd op strategisch niveau. — Brede school gaat nu over naar afdeling onderwijs, maar zonder formatie. stagneert. — DMO is verkokert. — Programmabureau Jeugd wilde VSD overnemen, gaf spanningen. — Onderwijs participeerde niet in het kernteam, beleidsvragen werden afgedaan door programmabureau. 	<ul style="list-style-type: none"> — Leerlingen helpen van 7 tot 7 bij hun ontwikkeling, met betekenisvolle activiteiten onder een gezamenlijke pedagogische visie. — De afdeling onderwijs moet weer op alle niveaus bij de brede school betrokken worden. Het pedagogische klimaat is aan de scholen, maar strategische ontwikkeling hoort onderwijs bij. — Formatie regelen. — Voortzetten pilot subsidieverstrekking. — Jeugd en Onderwijs blijven van visie verschillen. Het is niet opgelost, maar is hanteerbaar.
<p>Senior Beleidsmedewerker Sport DMO gemeente Utrecht</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Sport door een partner niet altijd erkend als van belang. — Schoolbesturen hebben alle een verschillende visie over het geven van verantwoordelijkheid aan schoolleiders. 	<ul style="list-style-type: none"> — Kind staat centraal daarom zorgen voor talentontwikkeling — Met sport hebben we de basis voor de brede school gelegd, — Bij sport werken we autonoom, wij hoeven niet de politiek te informeren over besteding van budgetten, als het maar aan sport wordt besteed, voldoet dat.

Percepties van de actoren betrokken bij de ontwikkeling brede school Overvecht

Bij de ontwikkeling van de brede school Overvecht onderscheiden wij de volgende overleggen:

- Kernteam brede school. Dit overleg is 1 x per 2 maanden. Participanten in het overleg zijn de coördinator brede school OBS, coördinator brede school Cumulus, en de verschillende themacoördinatoren, het wijkbureau UCK en Ludens. In dit overleg wordt de ontwikkeling van de brede school Overvecht vorm gegeven, zowel inhoudelijk, als organisatorisch en financieel.
- Programmateam wijkactieplan Overvecht. De actoren in dit overleg bespreken de subsidieaanvragen voor de brede school die vanuit het wijkactieplan gedekt worden.
- Het FODO-overleg, dit is een overleg tussen alle schoolleiders van de betrokken scholen bij de brede school Overvecht, voorheen Forumscholen.

De perceptie over de oorsprong en de oplossing van het probleem is in deze groep actoren ongeveer gelijk aan de perceptie betreffende oorsprong en oplossing in de andere groepen. De brede school wordt gezien als de oplossing voor de leerachterstanden, maar ook van andere sociale problemen met jeugdigen tussen 0 en 12 jaar oud in Overvecht. De samenwerking biedt een meerwaarde aan alle participanten.

Over het proces lopen de percepties vooral uiteen met betrekking tot de aansturing. Er is een coördinator brede school (OBS) benoemd voor twee dagen per week voor de ontwikkeling van de brede school Overvecht. Deze is in dienst bij het SPO en het schoolbestuur ontvangt hier voor subsidie van de gemeente. Vooraf is dit met alle actoren besproken en akkoord bevonden. Deze functie staat ook niet ter discussie. In de loop van het proces is er een tweede coördinator vanuit het welzijnswerk voor één dag per week aangesteld en deze is in dienst bij Cumulus en ook gefinancierd vanuit de gemeente.

De coördinator brede school OBS is de voorzitter van het kernteam, van het FODO-overleg en heeft veel bilaterale contacten in de wijk, stedelijk en met de politiek. De coördinator brede school OBS wordt door alle actoren uit alle groepen gezien als de entrepreneur van de brede school Overvecht. De coördinator is in Amerika geweest, heeft een pedagogisch programma naar Nederland gehaald, het hier laten herontwikkelen toegespitst op de Nederlandse samenleving en de wijk Overvecht. De coördinator heeft uitgesproken sturingmethoden en gedachten, is een planner en een sterke leider. De coördinator stuurt op samenwerking tussen actoren in de wijk en buiten de wijk en maakt hier strategische keuzes in. De coördinator wordt door alle actoren geaccepteerd, hier komen we in de volgende hoofdstukken op terug.

Andere grote actor van oudsher in de wijk is de Welzijnsorganisatie Cumulus. In het verleden was Cumulus de aanbieder van al het welzijnswerk in de wijk, waaronder jongerenwerk, VVE, beheer buurthuizen, ouderenwerk et cetera. Cumulus ontving vanuit de gemeente subsidies om deze taken uit te voeren. Strategisch een belangrijke partner voor de brede school. Naast Cumulus participeren de actoren vanuit Ludens (kinderopvang), het Utrechts Centrum voor de Kunsten, de scholen en de programmamanager sociaal van het wijkbureau in de ontwikkeling van de brede school.

Tussen Cumulus en de scholen, specifiek de OBS, zijn er verschillen in bedrijfsvoering en cultuur. Het onderwijs gaat uit van resultaatgericht, outputgestuurd werken, in strakke plannen met beperkte budgetten voor een maximale taakinhoud onder een hiërarchische aansturing. Deze werkwijze vindt zijn oorsprong in de laatste decennia waarbij in het onderwijs bezuinigingen zijn doorgevoerd, en het takenpakket is uitgebreid. Ook moest voldaan worden aan veel wet- en regelgeving. Het onderwijs wordt getoetst door de inspectie.

De waardeoriëntatie bij het welzijnswerk ligt op inspraak vanuit de organisatie en is bottom-up gericht, zowel inhoudelijk als organisatorisch. De inhoud staat centraal en planning en budgetten zijn van minder belang.

De coördinator brede school hanteert voor de brede school Overvecht de sturingsmethode die zij ook voor de eigen organisatie hanteert; zij stuurt strak op resultaat, inhoud, planning en budget. Alle projecten voor de brede school van alle organisaties lopen via dit regime. Voor Cumulus is dit lastig accepteren. Enerzijds ervaart zij de voordelen van de strakke sturing, anderzijds botst deze sturing met de cultuur van Cumulus en roept dit weerstanden op. Cumulus voelt het verlies van autonomie, positie en macht, terwijl deze zaken bij de brede school in de wijk juist toenemen.

Andere organisaties ervaren de sturing van de coördinator brede school OBS soms ook als grensoverschrijdend, maar de voordelen die zij zien in deze sturing zijn groter dan de nadelen die zij ervaren en daarom accepteren zij de sturing. Verschillende organisaties juichen de strakke sturing ook toe. Voor hen levert de sturing stevige progressie op in de tot op heden stroperige processen.

Het tweede probleem dat speelt voor Cumulus bij de ontwikkeling van de brede school is dat zij terrein verliest. Al het welzijnswerk voor jongeren van 0 tot 12 jaar verloopt nu via de criteria van de brede school. Voorheen functioneerde Cumulus autonoom. Nu beoordeelt het kernteam brede school alle subsidieaanvragen, ook als deze niet onderwijsgerelateerd zijn. De brede school is de 'trechter' voor Overvecht voor alle activiteiten voor de jeugd tot 12 jaar. Hiermee verliest Cumulus een groot deel van haar domein en verschuift de rol van programmeur van welzijnswerk naar aanbieder van activiteiten voor de brede school onder supervisie van het kernteam. Cumulus verliest naast autonomie, positie en macht ook terrein en middelen.

Het kunstencentrum en Ludens draaien mee in de ontwikkeling van de brede school. Zij zijn evenals Cumulus participant in het kernteam en tevens aanbieder van projecten in de uitvoering. Zij krijgen door hun positie in het kernteam juist meer zeggenschap en dit schaadt het organisatiebelang niet. Beide organisaties kunnen hun positie in de wijk op strategisch/tactisch niveau en op operationeel niveau versterken. Bij beide is de ontwikkeling van de MFA geen groot issue, maar is de grondhouding neutraal. Zij hebben er geen belang bij dat de MFA gerealiseerd wordt. Beide hebben eigen locaties en het UCK per 1 september 2009 zelfs in de wijk Overvecht. Voor de andere partners is de perceptie gelijk. Zij onderschrijven wel het belang van inhoudelijke samenwerking, maar niet van gezamenlijke huisvesting.

Table 5.4 Percepties actoren strategisch/tactische niveau brede school Overvecht

Actor	Percepties oorsprong	Percepties oplossing
Directeur OBS + Coördinator brede school Overvecht	<ul style="list-style-type: none"> — Achterstandswijk met achterstandskinderen — Onrustig beleid van gemeente Utrecht: beëindigen van het een en invoeren van het ander beleid zonder consequenties te overzien. — Cumulus is te weinig resultaatgericht, directie stuurt onvoldoende, kost te veel geld. — Politieke en bestuurlijke veranderlijkheid betreffende de visie op de brede school. — Sectorale aanpak probleem. 	<ul style="list-style-type: none"> — Kansen bieden aan kinderen. — Verder uitwerken beleid forumschool met 3 doelstellingen: ouderbetrokkenheid, talentontwikkeling en vreedzame wijk. Ideologie, wijkgericht werken core business. — Op directieniveau bij Cumulus ingrijpen. — Strakke aansturing, iedereen conformeert zich aan de doelen. — Sturen door partners te zoeken die invloed hebben, bv wijkbureau. — Ontschotting van sectoren.
Manager programma en stafbureau + Coördinator brede school Overvecht Cumulus	<ul style="list-style-type: none"> — Iedere organisatie was bezig met zijn eigen inzet. — Trechter van brede school levert bureaucratie en vertraging op en inhoudelijk wordt er te veel vanuit het onderwijs geredeneerd. — Kernteam brede school en sommige medewerkers Cumulus hebben tegengestelde belangen. — Gelijkwaardigheid van partners ontbreekt. Welzijn is de jojo van de samenleving. 	<ul style="list-style-type: none"> — Samenwerkingsverband onderwijs, welzijn, UCK en gemeente. — Uitzoeken waar verantwoordelijkheden liggen, ook activiteiten naast de brede school houden. — Heel veel masseren. — Hogere doelen stellen, het kind centraal stellen.
Wijkbureau Overvecht DMO gemeente Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> — Overvecht is een achterstandswijk. — Diversiteit en bureaucratie in de procedures van verschillende sectoren. — Ook binnen een sector weer verschillende contactpersonen voor verschillende thema's. — Het elan van de krachtwijken zakt in. — Door nieuw college met VVD moet opeens heel veel bezuinigd worden op Welzijn. — Samenwerking is onvoldoende uitgewerkt. — Enerzijds staat politiek voor de krachtwijken, anderzijds gaan ze nu door VVD 5 miljoen bezuinigen op welzijnswerk. Paradox. 	<ul style="list-style-type: none"> — Wijkactieplan en brede school kunnen zorgen voor ontwikkeling van kind en participatie van ouder in de wijk . — Reorganisatie DMO. — Cumulus moet visie ontwikkelen, zich richten op kerntaken en investeren in brede school. — Het proces vergt veel praten en veel sturing.
Kunstencentrum	<ul style="list-style-type: none"> — Overvecht is een achterstandswijk. — Wisselen beleid ten opzicht van de brede school, waardoor uitvoering stagneert. 	<ul style="list-style-type: none"> — Samenwerkende organisaties ten behoeve van een centrale wijkaanpak.
Ludens Kinderopvang	<ul style="list-style-type: none"> — Ludens is geen grote speler. Door armoede in de wijk, weinig kinderen op de opvang. Kinderen zwerven na schooltijd op straat. — Besluitvorming gaat erg traag. — MFA is niet praktisch. — Door achterstanden ontstaat urgentie. — Bij de gemeente te veel wisselingen bij programmamanagement. 	<ul style="list-style-type: none"> — Ludens participeert nu door nieuw belang i.v.m. leerplichtverlenging die er aan komt. — Ludens zoekt aansluiting bij binnenschoolse en buitenschoolse situaties. — Op termijn werken met een organisatie, een entiteit. Ludens kan daarvoor zijn belang opzij zetten.

5.3.3 Percepties van actoren op het operationele niveau

Op het operationele niveau werken drie coördinatoren op de drie thema's talentontwikkeling, ouderbetrokkenheid en vreedzame wijk. De coördinator vreedzame wijk is tevens coördinator brede school Overvecht/OBS en schoolleider van de OBS Overvecht. De coördinator talentontwikkeling is in dienst bij de SPO en de coördinator ouderbetrokkenheid bij Cumulus.

De coördinatoren ontwikkelen het programma, voeren gesprekken met de aanbieders en adviseren het kernteam over het programma. Zij sturen verschillende uitvoerende werkgroepen aan. Ook coördineren zij de volledige uitvoering.

De bibliotheken participeren pas sinds kort in de brede school.

Bij de operationele laag van de brede school komen we dezelfde cultuurkloof tegen als bij het strategisch/tactische niveau.

Tabel 5.5. Percepties actoren operationeel niveau brede school

Actor	Perceptie oorsprong	Perceptie oplossing
Coördinator Talentontwikkeling brede school Overvecht	<ul style="list-style-type: none">— Veel niet samenhangende initiatieven. Scholen en anderen partners hadden allemaal eigen plan.— Kritisch over Cumulus t.o.v. visie, organisatietalent en kwaliteit.— Soms zitten meerdere organisaties op elkaars terrein. Dat roept weerstanden die overwonnen moeten worden.— Combinatiefuncties zijn onvoldoende gedefinieerd. Iedereen wil plukken uit dezelfde ruif.— Heldere visie brede school van partners (o.a. gemeente) nodig. Werkt nu stagnerend.	<ul style="list-style-type: none">— Door de brede school worden verbindingen gelegd. Het programma talentontwikkeling stuurt initiatieven op wijkniveau.— Er moet snel duidelijkheid komen over de combinatiefuncties.— De trechter van de brede school werkt vertragend voor de subsidietrajecten, daar moeten we een oplossing voor vinden.— Coördinator brede school en coördinator talentontwikkeling pakken nu subsidieaanvraag leertijdverlenging op.
Bibliotheek	<ul style="list-style-type: none">— Bibliotheek had geen actieve rol in ontwikkeling.— Bibliotheek doet nog niet veel met de brede school.— Afwachtende houding.	<ul style="list-style-type: none">— De bibliotheek moet een actievere houding aannemen.

Conclusie

Inhoudelijk zijn de actoren het over de oorzaak van het probleem eens, ook in de inhoudelijke aanpak kunnen zij elkaar vinden. De gezamenlijke aanpak van het probleem versterkt voor het merendeel van de actoren hun positie in de wijk. De brede scholen en specifiek het kernteam krijgt meer macht. Wel lopen de percepties over de reikwijdte van de inhoudelijke oplossingen uiteen.

Als je met de actoren spreekt, lijkt er in eerste instantie grote eensgezindheid te bestaan, er zijn weinig conflicten en alle actoren stellen het kind centraal. Over het proces van samenwerken, over de ontwikkeling van de MFA's en over de invulling van de combinatiefuncties lopen de percepties echter uiteen, vooral over de aanpak van de problemen. Zoals een van respondenten zei: *“De spelers van de brede school zijn meer verdeeld dan ze doen voorkomen”*.

5.4 Afhankelijkheidsrelaties

In paragraaf 2.3.1 hebben we beschreven dat actoren in een netwerk afhankelijk zijn van elkaars middelen en daardoor afhankelijk van elkaar zijn. De uitwisselbaarheid van deze mid-

delen is verschillend en kan leiden tot verschillende afhankelijkheden. Zo hebben financiële middelen vaak een doorslaggevende rol. In het theoretisch kader hebben wij een aanvulling gegeven op de theorie van Koppenjan en Klijn en dat is de persoonlijke inzet. Naast de door Koppenjan en Klijn genoemde middelen als geld, organisatie, productiemiddelen, autoriteit en legitimiteit, voegen wij toewijding toe aan de middelen die de afhankelijkheidsrelaties beïnvloeden.

Onder toewijding verstaan wij de betrokkenheid van de actor bij het probleem en het gevoel van urgentie dat de actor heeft. Opvallend is dat alle actoren de urgentie van het probleem voelen. In de wijk heersen grote sociale problemen als armoede, ontheemdheid en eenzaamheid. De kinderen hebben leerachterstanden en zij leven in verschillende werelden op school, op straat en thuis. De actoren zien dat de kinderen het geleerde op school weer even snel verliezen op straat of thuis. Indien daar geen verandering in komt groeien de kinderen op tot laag opgeleide volwassenen met alle problematiek van dien. Zij komen in een vicieuze cirkel terecht. De urgentie wordt door alle actoren gevoeld. De betrokkenheid en de inzet die zij leveren zijn echter verschillend. De waardering die gegeven wordt aan toewijding in de tabel is een combinatie van wat wij hebben waargenomen in de interviews bij de actoren en wat actoren over elkaar vertelden. Wij nemen waar dat toewijding een belangrijk middel is om de doelen te realiseren.

In onderstaande tabel geven wij een overzicht van de bronnen of de middelen die de actoren bezitten. Tevens geven we in de tabel het belang van het middel aan. Hiervoor hebben we een afweging gemaakt tussen de belangrijkheid van het middel en de vervangbaarheid van het middel, zie ook paragraaf 2.3.1. Indien de mogelijkheid om een middel te vervangen laag is en de belangrijkheid juist hoog is, zal het totale belang van het middel groter worden en een grotere mate van afhankelijkheid van de actor die het middel bezit creëren. Ook het tegenovergestelde is mogelijk, het belang van het middel is gering en het middel is gemakkelijk te vervangen, dan zal de afhankelijkheid dus ook niet groot zijn. Daar tussen liggen variaties. De actoren zijn eigenaar van de middelen en de mate waarin actoren afhankelijk zijn van deze middelen zijn, is wisselend.

In de afweging hebben wij mee gewogen de belangrijkheid die actoren toekennen aan een middel of bron. Als wij deze afweging gemaakt hebben komen we op de volgende indeling van de middelen:

- +++ zeer hoge belangrijkheid
- ++ hoge belangrijkheid
- + matige belangrijkheid
- +/- neutrale belangrijkheid

Tabel 5.6 Middelen van de actoren

Actor	Middelen	Type bron	Belangrijkheid van het ter beschikking staande middel
Deelprogrammamanager Jeugd Dienst DMO gemeente Utrecht	Voorstellen financiering	Mobiliseringsmacht	+
	Kennis van het netwerk	Mobiliseringsmacht	+
	Positie van programmamanager	Legitimatie/ doorzettingsmacht	++
	Beleidsvoorstellen	Legitimatie	+
	Toewijding		++
Directeur OBS + Coördinator brede school Overvecht	Opstellen programma	Autoriteit	+
	Coördinator brede school, waaronder filter brede school, bepaald wie toegang heeft	Legitimatie/ doorzettingsmacht	++
	Directeur OBS Overvecht	Legitimatie	+/-
	Breed netwerk, politiek, in de wijk, in onderwijsland	Mobiliseringsmacht	++
	Draagvlak bij andere directeuren en hen vertegenwoordigen	Mobiliseringsmacht	+
	Ervaringsdeskundige	Kennis	+
	Toewijding		+++
Manager programma en stafbureau + Coördinator brede school Overvecht. Cumulus	Beheer voorzieningen in de wijk als buurthuizen	Productiemiddel	++
	Coördinator brede school	Legitimiteit	+
	Bekend met interne cultuur Cumuls en werkwijze	Kennis	+/-
	Opstellen programma	Autoriteit	+
	Toewijding		++
Coördinator Talentontwikkeling brede school Overvecht	Voorstellen programma aan kernteam en toewijzen aanbieders	Autoriteit	+
	Bekendheid netwerk en inhoud school	Kennis Mobiliseringsmacht	+/-
	Toewijding		++
Strategisch beleidsadviseur afdeling Onderwijs Dienst DMO gemeente Utrecht	Voorstellen voor begroting t.b.v. college B&W	Financiën/ doorzettingsmacht	++
	Agenda opstellen bestuurlijk overleg	Hindermacht	++
	Overzicht van diverse overlegstructuren	Kennis	+
	Inhoudelijke kennis onderwijs	Kennis	-
	Toewijding		+/-

Voorzitter Stichting Primair Onderwijs Utrecht	Bevoegd gezag	Legitimiteit/ doorzettingsmacht/ hindermacht	+++
	Vertegenwoordiger alle besturen in werkgroep brede school	Legitimiteit	+
	Oprichtgever aan alle openbare scholen	Legitimiteit/ doorzettingsmacht	++
	Ontvangt lumpsumbijdrage van het Rijk, ter verdelen onder de scholen	Financiën	++
	Beleidsontwikkeling t.b.v. scholen	Autoriteit	+
	Toewijding		+
Integraal Directeur Stichting Katholiek onderwijs Utrecht	Bevoegd gezag	Legitimiteit Doorzettingsmacht/ hindermacht	+++
	Oprichtgever aan merendeel van de katholieke scholen	Legitimiteit	++
	Ontvangt lumpsumbijdrage van het Rijk, ter verdelen onder de scholen	Financiën	++
	Beleidsontwikkeling t.b.v. scholen	Autoriteit	+
	Toewijding		+
Senior Beleidsmedewerker afd. cultuur. DMO gemeente Utrecht	lobby b.v. naar het Rijk	Strategische capaciteit	+
	Intermediair tussen school en cultuurinstellingen	Strategische capaciteit	+
	Subsidies	Financiën	++
	Netwerk in cultuurwereld	Mobiliseringsmacht	++
	Inhoudelijke kennis	Kennis	-/+
	Toewijding		++
Senior projectmanager krachtwijken Overvecht afd. integrale bouwprojecten. DMO gemeente Utrecht	Netwerk met Stadsontwikkeling, mogelijk middelen genereren uit projectontwikkeling	Strategische capaciteit	+
	Participeert in alle overlegvormen betreffende huisvesting en MFA en vertegenwoordigd daarin de gemeente	Legitimiteit + Strategische capaciteit	++
	Inhoud van masterplannen en ontwikkelplannen	Kennis/autoriteit	+/-
	Middelen huisvesting/nieuwbouw	Financiën	++
	Toewijding		+/-
Beleidsmedewerker Onderwijs. DMO gemeente Utrecht	Subsidies VSD	Financiën	++
	Coördinatie van budgetten en verminderen bureaucratie	Mobiliseringsmacht	+
	Kennis onderwijs, VSD	Kennis	+/-
	Toewijding		+

Senior beleidsmedewerker Sport DMO gemeente Utrecht	Subsidies voor sportactiviteiten + combinatiefuncties en stelt daarbij de subsidievoorwaarden	Financiën	++
	Intern netwerk, bereidheid tot stapelen subsidies	Mobiliseringsmacht	+
	Allocatie van de middelen, minder naar de wijk en meer naar de brede school	Legitimiteit	+
	Toewijding		+
Specialist Educatie Bibliotheek	Aanbod van programma voor de brede school	Productiemiddel	-/+
	Netwerk in de wijk met verschillende doelgroepen	Netwerk	-/+
	Toewijding		+
Directeur Ludens Kinderopvang	Expert kinderopvang, strategie en kennis	Autoriteit	++
	Fysiek locaties en organisatie	Productiemiddel	+
	Toewijding		+
Adjunct directeur Kunstencentrum	Expert kunsteducatie	Autoriteit	++
	Netwerk kunsteducatie,	Kennis mobiliseringsmacht	+/-
	Voorzieningen in de stad, docenten en middelen	Productiemiddelen	++
	Netwerk politiek	Mobiliseringsmacht	+
	Toewijding		+
Programmamanager sociaal wijkactieplan Wijkbureau Overvecht DMO gemeente Utrecht	Voorstellen en allocatie middelen van de krachtwijken bv cofinanciering combinatiefuncties	Legitimiteit/ Doorzettingsmacht/ Financiën	++
	Advies welzijnssubsidies	Autoriteit	++
	Toewijding		++

Uit het overzicht blijkt dat de belangrijkheid van een aantal middelen hoog is. Actoren geven aan dat het middel of de bron van groot belang is en zij voelen zich afhankelijk van deze middelen of bronnen. Een voorbeeld is de toewijding van de coördinator van de brede school, hier komen wij in hoofdstuk 7 en 8 op terug. Ook zijn er middelen waar wij vanuit de documenten een groot belang aan hebben toegekend, maar die minder worden genoemd door de actoren. Een voorbeeld zijn de schoolbesturen met bevoegd gezag. Zij hebben met legitimiteit, doorzettingsmacht en hindermacht, middelen in bezit waar anderen sterk van afhankelijk zijn. Indien de schoolbesturen niet akkoord gaan of niet willen participeren, zijn er geen andere middelen die de schoolbesturen daartoe kunnen dwingen.

Zeer belangrijk zijn de financiële middelen. Voor de uitvoering van alle plannen zijn financiële middelen nodig. Deze komen uit alle sectoren van de gemeentelijke overheid. De beleidsmedewerkers beschikken autonoom over deze subsidies en dit brengt hen in positie.

Ook legitimiteit met doorzettingsmacht en hindermacht zijn middelen waarvan andere actoren sterk afhankelijk zijn. Over het algemeen hebben deze personen het mandaat om een besluit te nemen of af te wijzen en is het besluit ook legitiem.

Een drietal actoren heeft zowel de financiën als de legitimiteit en deze middelen of machtsbronnen geven hun een sterke positie in het netwerk. Dit zijn de schoolbesturen en de programmamanager Sociaal van het wijkactieplan tevens wijkcoördinator DMO.

Belangen

Naast middelen spelen ook de belangen van de actoren een rol in de afhankelijkheidsrelaties. Indien een actor geen of minimaal belang heeft, zal hij/zij ook minder afhankelijk zijn van de andere actoren. Indien zijn of haar belang groter is, is de kans op afhankelijkheden van andere groter. In onderstaande tabel brengen we de belangen van de actoren in kaart en indien we strategieën hebben kunnen ontdekken om deze belangen of doelstellingen te bereiken benoemen wij deze. Op de strategieën komen we later bij de paragraaf betreffende stagnaties en progressie en bij de rondes terug.

Tabel 5.7 Belangen, Strategieën en afhankelijkheden

Actor	Belang	Strategie	Afhankelijk van
Deelprogrammamanager Jeugd Dienst DMO	<ul style="list-style-type: none"> — Betere samenwerking realiseren — Doel brede school realiseren 	<ul style="list-style-type: none"> coöperatieve strategie en soms go-alone strategie 	<ul style="list-style-type: none"> Management Schoolbesturen Beleidsmedewerkers Overleg LEA
Directeur OBS + Coördinator brede school Overvecht	<ul style="list-style-type: none"> — Realiseren van groter georganiseerd samenwerkingsverband conform door haar ontwikkeld schillenmodel. — Subsidieaanvragen in de wijk Overvecht toetsen aan de criteria brede school — Coördineren/sturen van het proces — Strategische afstemming zoeken met Cumulus. — Als brede school zelfstandig rechtsorgaan worden en bundelen van alle financiële middelen onder dit orgaan 	<ul style="list-style-type: none"> Strategie gericht op consensusverbetering en coöperatieve strategie aangevuld met momenten van go-alone strategie Confronterende strategie 	<ul style="list-style-type: none"> Schoolbesturen Programmamanager brede school Cumulus Programmamanager sociaal Beleidsmedewerkers
Manager programma en stafbureau + Coördinator brede school Overvecht. Cumulus	<ul style="list-style-type: none"> — Helder krijgen rollen, bevoegdheden en mandaten — Belangen eigen achterban bewaken, afwegen organisatiebelang en brede school belang — Bewaken inkomsten, nieuwe strategieën voor vinden. 	<ul style="list-style-type: none"> Complexiteitsreductie strategie in combinatie met coöperatieve strategie. 	<ul style="list-style-type: none"> Coördinator brede school OBS Cumulus management Programmamanager sociaal Beleidsmedewerkers
Coördinator Talentontwikkeling brede school Overvecht	<ul style="list-style-type: none"> — Aantrekken van kwalitatief voldoende aanbieders — Ontwikkelen programma talentontwikkeling met 11 scholen 	<ul style="list-style-type: none"> Coöperatieve strategie met soms onbewust een conflictueuze strategie 	<ul style="list-style-type: none"> Coördinator brede school OBS Schoolbestuur SPO Beleidsmedewerkers Kernteam

Strategisch beleidsadviseur afdeling Onderwijs Dienst DMO gemeente Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> — Brede school plaatsen op Utrechtse onderwijsagenda — Prominentere rol van onderwijs in brede school — Aangehaakt blijven — Afstemmen andere beleidsafdelingen 	Faciliterende strategie gecombineerd met een non-interactiestrategie	Programmamanager brede school Stuurgroep LEA Scholen incl. schoolbesturen
Voorzitter Stichting Primair Onderwijs Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> — Strategische afstemming met andere schoolbesturen en partners zoeken, o.a. in de LEA — Coalities sluiten met andere schoolbesturen — Strategie tov huisvestingsprobleem/MFA, 	Strategie gericht op consensusverbetering met soms een milde vorm van go-alonestrategie.	Stuurgroep LEA Ander schoolbesturen schoolleiders
Integraal Directeur Stichting Katholiek onderwijs Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> — Strategische afstemming met schoolbesturen zoeken, overeenstemming bereiken en behouden — Alle spelers van schoolbesturen binnen boord houden. Strategisch handelen. 	Strategie gericht op consensusverbetering met soms een milde vorm van go-alonestrategie	Stuurgroep LEA Andere schoolbesturen Schoolleiders
Senior Beleidsmedewerker afd. cultuur. DMO gemeente Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> — Culturele instellingen uitdagen — Cultuur minder elitair maken en dichtbij de kinderen brengen. 	Coöperatieve strategie	Programmamanager brede school Beleidsmedewerkers UCK Coördinator brede school
Senior Projectmanager krachtwijken Overvecht afd. integrale bouwprojecten. DMO gemeente Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> — Ontwikkeling van maatschappelijk vastgoed binnen DMO, splitsing van taken tussen beleid en vastgoedtaken. — Besluitvorming over en realisatie van Kindercampus Overvecht. 	Complexiteitsreductiestrategie	Stuurgroep MFA Schoolbesturen Coördinator brede school OBS Andere beleidsmedewerkers
Beleidsmedewerker Onderwijs. DMO gemeente Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> — De afdeling onderwijs weer op strategisch niveau positioneren — Oplossen van bureaucratie en één subsidiekader brede school. 	Coöperatieve strategie Non-interactie strategie	Programmamanager brede school Coördinator talentontwikkeling Cumulus beleidsmedewerkers
Senior Beleidsmedewerker Sport DMO gemeente Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> — Sport zo dicht mogelijk bij de mensen in de wijk brengen en ieder kind bereiken 	Coöperatieve strategie soms non-interactiestrategie	Programmamanager brede school Cumulus
Educatief Medewerker Bibliotheek	<ul style="list-style-type: none"> — Participeren in netwerk en netwerk opbouwen — Aanbieder van producten, inkomsten 	Coöperatieve strategie	Coördinator brede school OBS Coördinator talentontwikkeling

Directeur Ludens Kinderopvang	<ul style="list-style-type: none"> — Participeren in de verlengde schooltijd — Pedagogisch belang van Ludens bij vreedzame school. — Meer fysieke ruimte in de stad. 	Coöperatieve strategie	Kernteam brede school Stuurgroep LEA
Adjunct Directeur Kunsten Centrum Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> — Positie van kunsteducatie behouden — Programmering cultuurcarrousel en aanbod wegzetten in de carrousel 	Coöperatieve strategie	Beleidsmedewerker cultuur Kernteam Stuurgroep LEA
Programmamanager Wijkbureau Overvecht DMO gemeente Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> — Uitvoering van het wijkactieplan Overvecht — Realiseren van een goede sociale infrastructuur 	Faciliterende strategie samen met coöperatieve strategie en een goalone strategie	Coördinator brede school OBS Programmateam wijkactieplan O

Conclusie belangen, afhankelijkheden en strategieën

Wij hebben een overzicht van wie welke middelen heeft en welke mate van afhankelijkheid deze middelen creëren. Tevens welke belangen de actoren zelf hebben en van wie de actoren afhankelijk zijn en welke strategieën zij inzetten om hun belangen te realiseren.

Wij zien dat veel actoren afhankelijk zijn van de coördinator brede school OBS en van de schoolbesturen of van de stuurgroep LEA. Bij de laatste twee actoren liggen de legitimiteit, doorzettingsmacht en hindermacht. Bij de coördinator brede school OBS ligt de legitimatie, de grote toewijding en het netwerk. Intern de gemeente is de programmamanager brede school afhankelijk van de beleidsmedewerkers; deze afhankelijkheid is wederzijds.

Wij zien dat legitimiteit, doorzettingsmacht, hindermacht en financiën middelen zijn die een grote mate van afhankelijkheid creëren en daardoor macht geeft aan de actor die deze middelen bezit.

Over de hele linie is samenwerking noodzakelijk voor alle actoren. De samenwerking creëert een afhankelijkheidsrelatie tussen alle actoren in een horizontale laag (bestuurders, strategisch/tactisch en operationeel), maar veelal ook verticaal.

Op de strategieën gaan we in hoofdstuk 6 nader in.

5.5 Interacties en arena's

De actoren nemen deel aan verschillende overleggen. Deze overleggen hebben we weer verdeeld op de drie eerder onderscheiden niveaus, het bestuurlijk niveau, het strategisch/tactisch niveau en het operationele niveau. Tevens zijn deze overleggen in twee netwerken te verdelen. Eén netwerk is gericht op de samenwerking betreffende de pedagogisch inhoudelijke component van de brede school en één netwerk betreft de fysieke kant van de brede school en is deel van de fysieke gebiedsontwikkeling.

Hieronder staat een opsomming van de overlegvormen. Deze overlegvormen dekken over het algemeen een thema op een niveau en zijn de arena's waarin de actoren zich bewegen. Een aantal actoren beweegt zich in meerdere arena's en een aantal actoren beweegt zich in beide netwerken.

Tabel 5.8 Arena's bij de ontwikkeling van de brede school

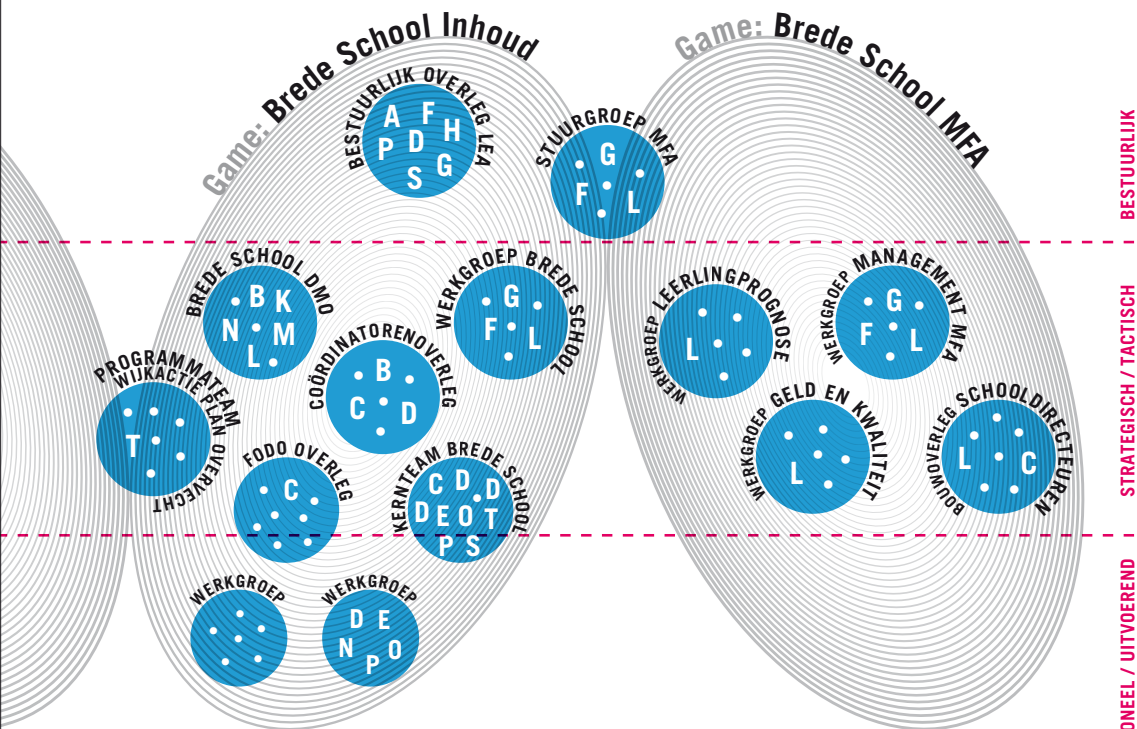
Overleg	deelnemers	Doel	frequentie
Bestuurlijk overleg Lokale Onderwijs-agenda Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> — Externe procesmanager — DMO: secretaris — DMO: directeur Onderwijs — Wethouder Onderwijs — SPO — KSU — PCOU — Cumulus — UCK 	<p>Afstemming en besluitvorming betreffende onderwerpen uit de Lokale Educatieve Agenda Utrecht.</p> <p>Strategische besluiten.</p>	1 x per maand
Bestuurlijk Overleg Schoolbesturen	<ul style="list-style-type: none"> — SPO — KSU — PC 		
Werkgroep brede school Utrechtse Onderwijs-agenda	<ul style="list-style-type: none"> — Programmamanager Jeugd: voorzitter — UCK (vertegenwoordigd ook andere kunstinstellingen) — VSU — Cumulus — Ludens — SPO (namens alle besturen) 	<p>In opdracht van het bestuurlijk overleg het uitwerken van het beleidsthema brede school. Sturing geven aan brede school. Deelnemers aanspreken op vertegenwoordigende rol. Besluitvorming operationeel.</p>	
Overleg brede school beleids-medewerkers (intern DMO)	<ul style="list-style-type: none"> — programmamanager Jeugd; voorzitter — onderwijs — cultuur — sport — welzijn — NME — GGD 	<p>Beoordeling subsidieaanvragen Beleidsmatige randvoorwaarden voor de brede school. Afstemming en projecten koppelen.</p>	Bestaat 2 jaar
Coördinatoren-overleg brede school	<p>Programmamanager Jeugd: voorzitter. Zowel overkoepelende coördinatoren als themacoördinatoren.</p>	<p>Opstellen van programma</p> <p>Monitoren</p> <p>Organisatiemodel</p> <p>Afstemmen van aanbieders</p> <p>Knelpunten</p>	<p>1 x per 6 weken</p> <p>1 jaar actief</p>
Gecombineerd overleg coördinatoren en beleids-medewerkers	<p>Overleg van de coördinatoren brede school en beleidsmedewerkers Sport, Cultuur, Welzijn en Zorg</p>	<p>Overvecht specifiek overleg.</p>	1 x per kwartaal
Kernteam brede school Overvecht	<ul style="list-style-type: none"> — Coördinator brede school: voorzitter, tevens coördinator Vreedzame school — Coördinator brede school vanuit Cumulus — Cumulus opbouwwerk — Cumulus kinderwerk — Coördinator Talentontwikkeling — Coördinator Ouderbetrokkenheid — UCK — Ludens kinderopvang — Wijkbureau — VMBO Vader Rijncollege 	<p>Implementatie de brede school en de productuitwerking binnen hun respectievelijke instellingen. Voortgangsbewaking.</p> <p>Taken:</p> <p>Uitvoering ondernemingsplan agenderen geformuleerde uitgangspunten</p> <p>Draagvlak binnen de eigen organisatie</p> <p>Afstemming organisatieprocessen</p>	1 x per 2 maanden

Taakgroep talentontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> — coördinator talentontwikkeling — aanbieders 	Voorstellen opstellen voor het kernteam	
FODO forum-overleg directeuren Overvecht	<ul style="list-style-type: none"> — Voorzitter directeur OBS Overvecht — Alle schooldirecteuren 	Besluitvorming voor forum scholen, o.a. carrousel en huisvestingsvraagstukken	6 x per jaar
Netwerkbijeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> — Alle partners 	Informatie-uitwisseling Opdrachtgevend aan kernteam	2 x per jaar
Werkgroepen	Bijvoorbeeld kerngroep talentontwikkeling		
Programma-team wijkactieplan Overvecht	<ul style="list-style-type: none"> — Drie corporaties — Stadsontwikkeling — Veiligheid — Wijkmanager — DMO accountmanager — GGD accountmanager 	Beoordeling subsidievoorstellen in het kader van het wijkactieplan Overvecht (waaronder speerpunt brede school)	
Stuurgroep MFA	<ul style="list-style-type: none"> — Schoolbesturen: voorzitter — Programmamanager primair onderwijs — Hoofd integrale bouwprojecten — Hoofd Onderwijs — Directeur Maatschappelijk Vastgoed — Medewerker huisvesting 	Masterplan primair onderwijs bespreken	
Tussenmanagement laag overleg?	<ul style="list-style-type: none"> — Mitros — Portaal — 4 schoolbesturen — DMO 	Vastgoed, MFA's	
Diverse werkgroepen in kader van ontwikkeling MFA	<ul style="list-style-type: none"> — Werkgroep leerling-prognoses — Werkgroep geld en kwaliteit — Bouwoverleg met schooldirecteuren. 		

De verschillende arena's zijn voor de ontwikkeling van de brede school te verdelen in twee games. Een game die arena's bevat betreffende de inhoudelijke samenwerking en een game over de ontwikkeling van de MFA's. In deze game's kunnen we arena's onderscheiden die op drie niveau's functioneren. Er zijn arena's die informatie uitwisselen en besluiten nemen op bestuurlijk niveau. Er zijn arena's waar de actoren zich bewegen op het strategisch, tactisch beleidsniveau en er zijn arena's waarbij de actoren zich bezig houden met de uitvoering, het operationele niveau.

De onderstaande figuur biedt een overzicht van de game's/netwerken, de arena's en de actoren. De actoren hebben in de figuur een letter welke correspondeert met de tabel 5.1. In de verschillende arena's zien we dezelfde letter terug komen. Dit duidt erop dat deze actor zich in meerdere arena's en mogelijk games begeeft.

Figuur 5.9 Games bij de ontwikkeling van de brede school



- A College van B&W (Vakwethouders) en Raad
- B Deelprogramma manager Jeugd Dienst DMO gemeente Utrecht
- C Directeur OBS +Coördinator brede school Overvecht
- D Manager programma en stafbureau + Coördinator brede school Overvecht. Cumulus
- E Coördinator Talentontwikkeling brede school Overvecht
- F Stichting Primair Onderwijs Utrecht.
- G Stichting Katholiek onderwijs Utrecht
- H Strategisch beleidsadviseur afdeling Onderwijs. DMO gemeente Utrecht
- K Sr. Beleidsmedewerker afd. cultuur. DMO gemeente Utrecht.
- L Senior projectmanager krachtijken Overvecht afd. integrale bouwprojecten. DMO gemeente Utrecht
- M Beleidsmedewerker Onderwijs. DMO gemeente Utrecht
- N Sr. Beleidsmedewerker Sport DMO gemeente Utrecht
- O Bibliotheek
- P Ludens Kinderopvang
- S Utrechts Centrum voor de Kunsten
- T Accountmanager DMO en GGD + programmamanager sociaal van het wijkactieplan Overvecht. Wijkbureau Overvecht DMO gemeente Utrecht.

In de volgende twee hoofdstukken gaan we nader in op de spelregels en op de te onderscheiden games.

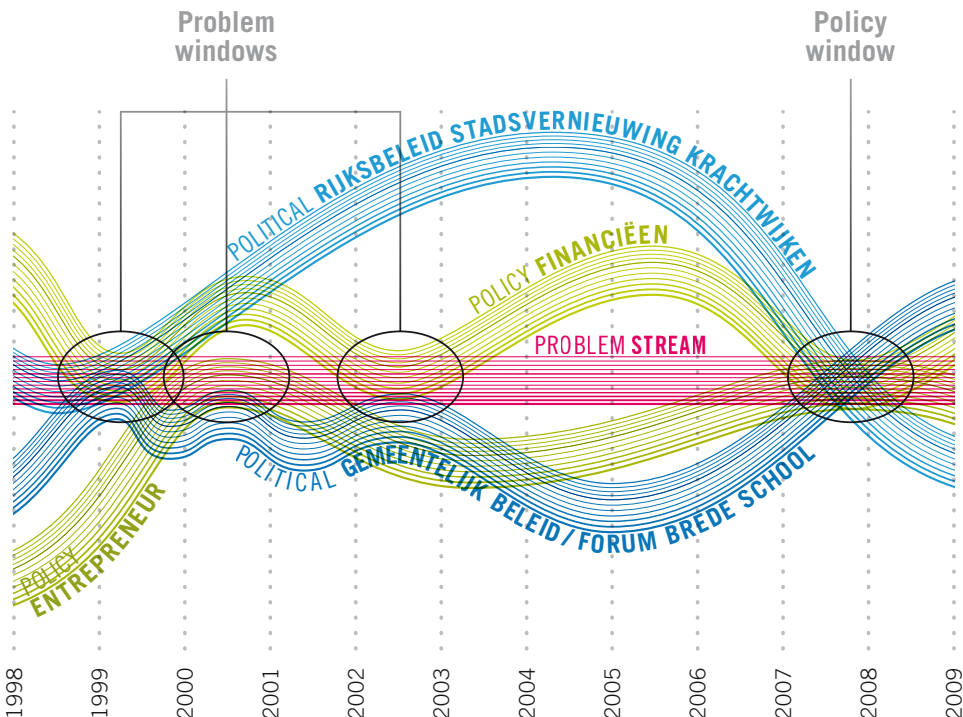
6 Analyse van de besluitvorming

Om een beeld te krijgen van de ontwikkeling van de brede school in Overvecht en het verloop van de besluitvorming, volgt nu een globale beschrijving van het ontwikkelproces, de belangrijkste beslissingsmomenten, de momenten van stagnatie en progressie en de beïnvloeding van deze besluitvorming en de hierin te herkennen netwerk- en hiërarchische sturingselementen. Hiervoor gebruiken we de verschillende netwerk- en besluitvormingsmodellen van Koppenjan en Klijn en De Bruijn en Ten Heuvelhof.

Eerst brengen we de hoofdstromen van het proces in kaart. Kingdon onderscheidt drie stromen: de probleemstroom, de oplossingsstroom en de politieke stroom. Als alle stromen bij elkaar komen ontstaat de policy window. Bij de brede school Utrecht kunnen we een aantal policy windows onderscheiden, waarbij de meest krachtige in 2007 plaats vond.

In de politieke stroom onderscheiden wij twee substromen namelijk de lokale politiek en de landelijke politiek, waarbij de landelijke politiek zich in het kader van de ontwikkelingen van de brede school op de wijkontwikkelingen richt, terwijl de lokale politiek zich meer richt op de ontwikkeling van de brede school als een van de uitvoeringsinstrumenten. We zien twee momenten waarop deze stromen bij elkaar komen, namelijk eind jaren negentig in het kader van de stadsvernieuwing en de eerste vormen van grotestedenbeleid en in 2007 als de landelijke politiek komt met de krachtwijken en de lokale politiek daar mede invulling aangeeft middels de brede scholen.

Figuur 6.1 Stromenmodel ontwikkeling brede school



De oplossingsstromen zijn de financiële middelen die beschikbaar worden gesteld en voor de ontwikkeling van de brede school worden ingezet. De entrepreneur is een oplossingsstroom. Bij de financiële middelen zien we dat deze op een drietal momenten de politieke stroom van de ontwikkeling van de brede school raken. Eind vorige eeuw was dat door middel van Europese gelden die vrij kwamen voor investeringen in het onderwijs en de investeringen via het lokaal onderwijsachterstandenbeleid vanuit het Rijk. Vanaf 2002 kreeg de inzet van de LOA-middelen weer een opleving door de koppeling aan het grotestedenbeleid.

De entrepreneur was al lange tijd in het onderwijs werkzaam, maar heeft zich in de loop van de jaren 2002 naar 2007 sterk ontwikkeld. De policy entrepreneur heeft de probleemstroom, de inhoudelijke aanpak van het probleem en de middelen gekoppeld aan de ontwikkelingen in de lokale politiek. Gelijktijdige liep de ontwikkeling van de krachtwijken. Beide stromen ondersteunden elkaar en ontwikkelden zich tot een policy window.

6.1 De belangrijkste beslismomenten

Bij de ontwikkeling van de brede school Overvecht zijn veel actoren betrokken die, zoals in hoofdstuk vijf is aangegeven, verschillen op diverse vlakken, zoals de manier waarop ze naar het proces kijken en handelen en hun middelen inzetten. Samenwerken binnen een dergelijk complex proces kan, zoals Ten Heuvelhof verwoordt door de metafoor van de 'dansende tafel' worden weergegeven. Hij schetst een beeld van de besluitvorming waarbij vele actoren met verschillende belangen de besluitvorming naar zich toe proberen te trekken. Het proces kenmerkt zich als grillig. Besluitvorming vindt in rondes plaats, zonder geïsoleerd begin- of eindpunt.

Om te zien hoe het proces van de dansende tafel in Overvecht er uitziet, zal eerst een kort overzicht worden gegeven van de belangrijkste beslissingsmomenten. Dit betreft de besluitvorming rond de fysieke samenwerking, de ontwikkeling van de MFA, en de inhoudelijke samenwerking. Over het beslissingsmoment betreffende de fysieke game, de realisatie van de MFA, zijn verschillende standpunten ingenomen, maar over het wel of niet realiseren van een MFA is nog geen gezamenlijk besluit genomen.

In het beleidsspel rond de inhoudelijke samenwerking, de inhoudelijke game genoemd, zijn verschillende belangrijke beslissingsmomenten te herkennen. Daarnaast zullen ook op het nog minder belangrijke besluiten worden beschreven om op die manier een beter zicht te krijgen op de dynamiek rond deze samenwerking. In paragraaf 6.2.1 wordt een beeld geschetst van de stagnaties als ook de progressies binnen het besluitvormingsproces in beide games.

Hieronder een overzicht van de verschillende arena's en de daarin genomen besluiten.

Tabel 6.1 De fysieke samenwerking

Arena	Besluit
Stuurgroep MFA	De schoolbesturen hebben in de stuurgroep MFA te kennen gegeven geen MFA's meer te willen realiseren onder de door de gemeente voorgestelde condities. De gemeente heeft in zijn rapportage opgenomen dat de schoolbesturen nog geen besluit hebben genomen.

Rondes

Een ronde is een tijdperiode waar partijen elkaar ontmoeten en tot een besluit komen.

In zekere zin kan binnen de realisatie van de MFA's gesproken worden van één ronde.

Alle partijen bevinden zich aan het einde van de eerste ronde. Men is het nog niet eens over het te nemen besluit. Van een tweede ronde kan pas sprake zijn wanneer een besluit wordt genomen, maar deze doorbraak valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Tabel 6.2 De inhoudelijke samenwerking

Arena	Besluit
Wijkoverleg	De basisscholen in Overvecht en de andere wijkpartners zoals de bibliotheek, Cumulus, politie en het wijkbureau hebben besloten dat wijkgericht werken tot het basispakket behoort (2006).
LEA	De DMO initieert het forumscholenbeleid en de locaties van de Openbare Basisschool in Overvecht werden door de gemeente als forumschool aangewezen (2007)
Netwerk Overvecht	Opstellen en ondertekening van ondernemingsplan brede school Overvecht (2007).
x	Ondertekening van het stedelijke convenant brede school
Kernteam	In het kernteam is het besluit genomen om bij de vorming van forumscholen niet alleen te kiezen voor de vijf locaties van het Openbaar Onderwijs, maar ook voor een bredere variant met alle basisscholen in Overvecht daarin (2008).
Kernteam	Opzet samenwerkingsorganisatie officieus genaamd 'de trechter'. Met kernteam en de taakgroepen Talentontwikkeling, Ouderparticipatie en Vreedzame wijk (2008).
Stuurgroep LEA	Besluit genomen om de combinatiefuncties in te zetten voor de functies van coördinatoren.
Ambtelijke werkgroep	Gemeentelijke programmamanager brede school heeft in samenspraak met ambtelijke collega's besloten de programmamanagers te vervangen door coördinatoren uit de wijk (2008).
Coördinator brede school	Besluit om te werken met twee coördinatoren waaronder één werkzaam is in het onderwijs en één bij de wijkwelzijnsorganisatie.
Management DMO	Besluiten die zijn genomen waarin beleidsterrein brede school afwisselend verhuist naar de afdeling onderwijs en programmabureau Jeugd.
Ambtelijk overleg	Intentie om binnen gemeente Utrecht de budgetten van sport, cultuur, welzijn en onderwijs te bundelen.
College B&W	Besluit 5 miljoen te bezuinigen op de welzijnsfunctie van Cumulus (ingående per 01/01/10).
Kabinet Balkenende IV	Landelijke Krachtwijkenaanpak, 2007

Rondes

Besluitvorming in netwerken verloopt in rondes, zowel op bestuurlijk als op het strategisch/tactische niveau. Op verschillende niveaus is sprake van rondes waarbinnen verschillende cruciale beslissingen zijn genomen. Dit voltrekt zich in een grillig proces rond de samenwerking op wijkniveau, binnen de gemeentelijke dienst DMO en op bestuurlijk niveau, waarbij geen sprake is van volgtijdelijkheid, maar van overlap, waarbij de besluitvorming beïnvloedt wordt, zoals verder wordt beschreven in dit hoofdstuk.

6.2 Gameanalyse

Het proces rond de brede school is een complex proces waarin verschillende partijen met elkaar interacteren en waar besluitvorming plaatsvindt binnen verschillende overleggen of andere vormen van afstemming, ook wel de arena's genoemd. Deze genomen besluiten zijn van invloed op de samenwerking tussen de verschillende partners, waarbij posities kunnen veranderen. Om een beeld te schetsen hoe het proces verlopen is en hoe het partijen heeft beïnvloed, zal eerst een gameanalyse worden gemaakt. Belangrijk in een gameanalyse is het benoemen van de besluiten, waar deze plaatsvonden, hoe de interacties er uitzagen en waar de stagnaties en de progressies plaatsvonden. De netwerkanalyse, het eerste deel van de

gameanalyse van Koppenjan en Klijn, is in hoofdstuk vijf reeds uitgewerkt. Wanneer de gameanalyse verder is uitgewerkt, zal een beeld worden geschetst van de game-types die worden 'gespeeld'. Deze geven een beeld van de strategieën, de belangen die spelen en hoe actoren het proces proberen te beïnvloeden. We proberen een beeld te schetsen van de argumentatielijnen die door de verschillende actoren zijn gebruikt. Ook hier zullen we een onderscheid maken tussen de ontwikkeling van de fysieke samenwerking, de realisatie van de MFA, en de inhoudelijke samenwerking. Als eerste zal per game een weergave worden gegeven van de stagnaties en daarna van de progressies rond de besluitvorming.

6.2.1 De stagnatie rond het beleidsspel van de fysieke game

Rond de realisatie van de MFA's, ook wel het 'fysieke game' genoemd is binnen het bereik van dit onderzoek nog geen besluit genomen. We zien dat partijen zich vanuit hun eigen belang positioneren ten opzichte van elkaar. Iedereen is wederzijds afhankelijk van elkaar voor de te realiseren MFA. Hoe zien de stagnaties er uit?

Uit de interviews is gebleken dat de actoren verschillende belangen en percepties hebben met betrekking tot het probleem en de oplossing. De stagnaties worden veroorzaakt door de bewaking van de eigen belangen en posities door de betrokken partijen. De gemeente wil de MFA's realiseren, gezien de afspraak die de wethouder met de corporaties heeft gesloten. De schoolbesturen staan kritisch ten opzichte van de MFA's en hebben aangegeven hier niet mee verder te willen omdat het beheer en de financiën niet goed zijn geregeld, dit in het licht van ervaringen uit het verleden. Maar voor de realisatie van de MFA zijn de schoolbesturen afhankelijk van de investering van derden; de gemeente of de corporaties.

De metafoor van de 'dansende tafel' van Ten Heuvelhof is in dit geval van toepassing. Twee partijen, de gemeente en de schoolbesturen, hebben in zekere zin een eigen opdracht. De gemeente die zich genoodzaakt voelt de MFA's te realiseren door de deal die de wethouder met de corporaties heeft gesloten en de schoolbesturen die gezien de ervaringen uit het verleden het besluit hebben genomen geen MFA te willen realiseren. Nu staat de tafel nog tussen de partijen, in het midden. De eerste beweging van de tafel richting de schoolbesturen bestond uit de geuite wens geen MFA's te willen realiseren. Door dit standpunt anders te formuleren en aan te geven dat er ruimte is voor een nader gesprek probeert de gemeente de tafel weer de eigen hoek in te schuiven. Ten Heuvelhof geeft aan dat complexe problemen vaak een grillig karakter hebben en dat ook de inhoud van het probleem kan verschuiven. Door het heen en weer schuiven van de tafel is zichtbaar dat de schoolbesturen zich niet altijd als één front positioneren en dat de probleeminhoud bij een van de actoren kan veranderen. Een respondent geeft het verschuiven van de probleeminhoud van een actor als volgt weer: ***"Gemeenten hebben de scholen gevraagd om een stuk van de beheersstructuur te financieren. De schoolbesturen, maar zeker dit schoolbestuur, is daar een tegenstander van. Wij vinden dat de gemeente dat moet betalen", "we zitten in een bestuurlijk overleg tussen de drie grotere besturen, het IBO, een interbestuurlijk overleg met de SPO, KSU en de PC. Die zijn wel met elkaar eens dat het zo niet kan, maar in de afspraken met de gemeente wordt daar wat wisselend mee omgegaan. Verschil in visie. Een van de schoolbesturen is een beetje overstap gegaan."***

Respondenten willen overkomen als eenheid met één standpunt namens de schoolbesturen naar de gemeente toe, maar wij zien dat er onderlinge verdeeldheid is, inzake de MFA en dat dit waarschijnlijk komt door het verlies aan macht en positie. Ook hier kan worden gezien dat de tafel blijft verschuiven tussen het wel of niet realiseren van een MFA. Naast deze stagnatie is een andere stagnatie zichtbaar. De opdracht van de gemeente een MFA te realiseren is minder eenduidig dan men zou denken. De gemeente kan niet als één entiteit worden beschouwd, gezien de verschillende visies op de realisatie van de MFA's. Hier kan ook worden gesproken van verschillende probleeminhouds binnen de gemeente. Verschillende diensten hebben

andere belangen als het gaat om de realisatie van de MFA. De wethouder wil deze snel realiseren door een afspraak te maken met de corporaties. De gemeentelijke diensten die het vastgoed in bezit hebben ervaren positieverlies wanneer de corporaties de MFA's zouden ontwikkelen. Over en weer worden tussen partijen afspraken gemaakt. Een respondent zegt hierover het volgende:

“De corporaties trekken de hele ontwikkeling naar zich toe. Mijn opdrachtgever vindt dit vervelend. Maar als ik me verplaats in de schoenen van de wethouder die over de herstructurering gaat en gezien het verleden met al het gezeik met geld en de dingen die mis zijn gegaan in de bouw, ga corporatie! Corporaties pakken dit sneller op. De wethouder heeft breder belang, het ambtelijke belang is versnipperd.”

Interne belangen, in dit geval de positie van de gemeentelijke diensten, spelen ook een rol bij de realisatie van de MFA's. Deze laten ontwikkelen door de corporaties betekent positievermindering voor de gemeente. Dit vertaalt zich in een andere stagnatie, die uiteraard niet door iedere partij als zodanig wordt ervaren. Een respondent probeerde binnen de gemeente Utrecht een werkgroep 'exploitatie en samenwerking' met de verschillende beleidsmedewerkers DMO op te zetten met als doel de beleidsterreinen te verbinden, maar dit is niet gelukt. De beleidsmedewerkers gaven volgens de respondent geen gehoor. Ook in deze zijn verschillende belangen en percepties bij het besluit van invloed. Respondent verklaart dat, door de pilot om het vastgoed onder één dienst te brengen, stagnatie is ontstaan die, volgens hem, in de wandelgangen het 'dode spoor' genoemd wordt. De respondent zegt hierover het volgende: *“Je kingdom, je eiland wordt kleiner. Dat voelt niet fijn. De pilot impliceert het opheffen van de eilandjes. Exploitatie gaat dan ook naar een overkoepelende dienst. Ik snap wel dat niet iedereen staat te springen om mijn vragen.”*

De respondent ervaart dit als een stagnatie. Hoogst waarschijnlijk hebben de beleidsmedewerkers een andere interpretatie, welke niet in de interviews naar voren is gekomen. Duidelijk is dat door de respondent de situatie als een stagnatie wordt gezien. Voor de beleidsmedewerkers is het waarschijnlijk geen issue. De 'dansende tafel' blijft waar hij staat.

Game-types rond de MFA (strategieën)

Het 'spel' dat wordt gespeeld, vindt plaats binnen verschillende arena's, zoals de formele overleggen, maar ook daarbuiten. Het zijn de plekken waar actoren elkaar ontmoeten, waar keuzes worden gemaakt naar gelang de eigen visie op een probleem, de daaraan verbonden oplossingen en de strategieën die daarvoor worden ingezet. Er is in de meeste gevallen niet sprake van één strategie, maar een mix van verschillende strategieën met als inzet het beoogde doel te bereiken. Een game-type is zo'n mix van strategieën en die beïnvloeden niet alleen het besluitvormingsproces, maar ook andere partijen. In het geval van het proces rond de realisatie van de MFA zetten de verschillende partijen eigen strategieën in. Het verschil in perceptie tussen twee partijen over het standpunt van de schoolbesturen om niet verder te gaan met de realisatie van de MFA wordt door een andere partij anders geïnterpreteerd door te spreken over ruimte voor nadere gesprekken. Vanuit het onderzoek is moeilijk te achterhalen of er sprake is van een bewuste strategie of dat er sprake is van onduidelijke communicatie en de interpretatie ervan. Het is daarom moeilijk de strategie hiervan te duiden. Wel kan een strategie worden herkend die in meerdere interviews naar voren komt en ook geldt voor de inhoudelijke samenwerking. Dit is de neiging van gemeentelijke medewerkers om ofwel de wethouder af te schermen van mogelijk niet welgevallige informatie, dan wel alles zo voor te bereiden dat de informatie als geaccepteerd kan worden beschouwd. In deze kan worden gesproken van een zekere non-interactiestrategie om op die manier te voorkomen een mogelijk conflict met de bestuurder aan te moeten gaan. Daarnaast is volgens sommige actoren sprake van beïnvloeding van de gemeente op de schoolbesturen, welke volgens een respondent effect heeft gehad

op één bestuur. Hier is sprake van een go-alonestrategie van de gemeente waarop een ander bestuur in zekere zin ontstemd reageert. De schoolbesturen onderling voeren in de basis een coöperatieve strategie, maar in relatie tot de gemeente wordt vanuit de schoolbesturen ook een zekere go-alonestrategie gevoerd.

Conclusie

Duidelijk is dat partijen tot op heden niet uit de impasse zijn gekomen. Men beweegt, maar een gezamenlijk besluit is nog niet genomen. Door de verschillende belangen en posities die partijen innemen, is door middel van de metafoor van de 'dansende tafel' zichtbaar dat de tafel heen en weer wordt verschoven, maar een oplossing is nog niet gevonden. Ook geeft de situatie weer dat, zoals Koppenjan en Klijn aangeven, een impasse moeilijk is te definiëren, want voor wie is het een impasse? In zekere zin kan worden gesproken van een 'dialogue of the deaf'. Koppenjan en Klijn definiëren dit door het gebrek aan beweging en spreken van een zogenaamde loopgravenoorlog. Toch geeft de theorie van de dansende tafel aan dat binnen het spel wel wordt bewogen, maar dat er is geen sprake is van een gezamenlijk besluit. Er vindt een dialoog plaats gesymboliseerd door het verschuiven van de tafels, maar men blijft doof voor elkaars belangen waardoor er geen gezamenlijk besluit wordt genomen. Wanneer we spreken over game-types bezigen partijen verschillende strategieën met verschillende partijen en daarom is het moeilijk per partij één strategiemodel te destilleren. In het ene geval wordt een coöperatieve strategie gehanteerd, maar op een andere niveau kan gesproken worden van een go-alonestrategie. Partijen spelen op verschillende borden en proberen op die manier hun eigen belang te verdedigen. Dit resulteert in het hanteren van verschillende strategieën.

6.2.2 De stagnatie rond het beleidsspel van de inhoudelijke samenwerking

Een groot aantal partijen probeert gezamenlijk vorm te geven aan de inhoudelijke samenwerking van de brede school. Binnen dit proces zijn verschillende besluiten genomen, die plaatsvinden op drie niveaus; bestuurlijk, strategisch/tactisch en op operationeel niveau. Ook hier zullen we aan de hand van de theorie van Koppenjan en Klijn een gameanalyse maken waarin wordt aangegeven wanneer sprake was van stagnatie dan wel progressie.

De inhoudelijke samenwerking kenmerkt zich als een gestaag proces dat wel stagnaties kent, maar dat door de gehanteerde organisatiestructuur en persoonlijk handelen niet heeft geleid tot een impasse. Het eerste dat opvalt, is de bereidheid van alle actoren om een gezamenlijk doel na te streven waar iedereen uiteindelijk het kind centraal zet. De oorzaken voor de stagnaties liggen voornamelijk in de verkokering binnen het ambtelijke apparaat, waarbij sprake is van een sectoraal antwoord op de integrale vraag van de brede school en spanningen tussen het belang van de eigen organisatie en het 'algemeen' belang van de samenwerking tussen de verschillende partijen.

De ontwikkeling van de inhoudelijke samenwerking kenmerkt zich door een aantal genomen besluiten. De eerste stagnatie van de inhoudelijke samenwerking werd veroorzaakt door het gebrek aan kaders bij de ontwikkeling van de Forumscholen, wat resulteerde in een wildgroei aan vormen van brede scholen. Hierdoor liepen samenwerkingsverbanden vast. Het was de periode van de 'duizend bloemen laten bloeien'.

Wij kregen het idee dat de samenwerking in Overvecht minder last had van deze ongebreidelde wildgroei aan samenwerkingsvormen omdat het samenwerkingsverband in Overvecht zelf al een kader had ontwikkeld waardoor de samenwerking een zekere vorm had gekregen. Daarnaast komt naar voren dat de partijen hun mandaat hebben gegeven aan de coördinator brede school dat breed wordt gedragen, niet alleen vanuit het onderwijs met zijn verschillende besturen, maar ook door de andere partijen die bij de inhoudelijke samenwerking zijn betrokken. Zoals een respondent het verwoordde:

“Mijn school werd een forumschool. In het FODO-overleg werd gezegd; jij krijgt mandaat, we hebben een groot vertrouwen in je, loop jij maar vooruit en wij volgen.”

De periode werd de ‘duizend bloemen laten bloeien’-periode genoemd. In principe was hierbij sprake van stagnatie, maar op het relationele vlak verliep de samenwerking in Overvecht goed. Dit blijkt een krachtige motor te zijn om de stagnatie te slechten. Op een andere wijze werd een stagnatie beslecht door krachtig optreden. Het voorstel van de gemeente om de brede school te beperken tot vijf locaties, werd door het kernteam niet aanvaard. Zij wilde de locatie uitbreiden tot elf. We zien dat het kernteam hierin gezamenlijk is opgetrokken. Net als in de situatie rond de realisatie van de MFA kan ook hier geen sprake zijn de gemeente. Een respondent werkzaam binnen de gemeente heeft zich ingezet om de wens van het kernteam te honoreren. Deze respondent binnen de gemeente verwoordt het als volgt:

“De ontwikkeling in de wijk van de forumscholen ervoeren de scholen als opgelegd. Zij wilden een brede school voor de hele wijk. Dit was niet het beleid van de gemeente, maar de scholen en de wijk hebben het wel zo ingevuld. Dit was een knelpunt omdat de gemeente het anders zag”.

Samenwerking leidt op verschillende domeinen tot stagnatie. Zoals eerder aangegeven begeven binnen een samenwerking organisaties zich op elkaars terrein. Organisaties zijn gewend om op een autonome manier vorm te geven aan eigen beleid. De ontwikkeling van de brede school zorgde ervoor dat partijen meer afstemming moesten zoeken en soms stukjes van deze autonomie moesten inleveren. We zien dat dit op sommige punten tot weerstand heeft geleid. Partijen proberen op verschillende manieren grip te krijgen op het ‘eigen’ stukje door diverse strategieën in te zetten, maar daarover later meer. De stagnatie die meer in het oog springt, betreft de welzijnsorganisatie Cumulus. Door de nieuwe organisatiestructuur, in de volksmond ‘de trechter’ genoemd moeten alle aanvragen die iets te maken hebben met de brede school langs deze trechter. Afgesproken is dat het kernteam een besluit neemt over de aanvraag. Een respondent zegt hierover het volgende:

“De verlengde schooldag werd altijd verzorgd door Cumulus, gefinancierd door Onderwijs. Met ingang van dit schooljaar is dit overgedragen aan de coördinator Talentontwikkeling.”

Wanneer sprake is van een samenwerking van verschillende partijen en men komt op elkaars terrein, dan ontstaat er weerstand. Dit is ook het geval bij de samenwerking in Overvecht. We zien dat een aantal partijen door de nieuwe werkwijze moeite heeft met het inleveren van autonomie, althans zo werd dit ervaren. Dit verschilt in de behoefte van het hebben van een stukje eigen ruimte voor de invulling van activiteiten, zoals bij een aantal scholen, tot het fundamenteel ingrijpen in de eigen autonomie van de organisatie en de manier van werken. Men name Cumulus ervaart een diep ingrijpen in de autonomie en op sommige momenten staat het belang van een organisatie haaks op de gestelde doelen van de brede school. We zien dat de meeste partijen dit verlies van autonomie niet zo ervaren, maar Cumulus is de organisatie die direct de gevolgen voelt van verlies van eigen autonomie als het gaat om het indienen van aanvragen. De medewerkers van Cumulus zien dit als een probleem. In zekere zin is hier sprake van verschillende probleeminhoud. De eigen manier van werken is het vertrekpunt van het perspectief van de medewerkers van Cumulus. Zij hebben hun eigen beeld van hoe kinderen te laten ontwikkelen en zijn er altijd vrij in geweest dit zelf vorm te geven. De brede school en de nieuwe werkwijze, de ‘trechter’ genaamd, heeft een andere probleeminhoud en stelt het kind centraal en niet de organisatie. Daardoor heeft ze naar eigen zeggen de legitimiteit om voorwaarden te stellen aan de ingediende aanvragen.

Bij een complexe samenwerking als de brede school Overvecht zien we dat partijen verschillende rollen hebben die niet altijd goed van elkaar te scheiden zijn en waar tegenstrijdige belangen een rol spelen. De rol van beslisser staat soms haaks op de rol van aanbieder van activiteiten. Deze rollen komen in het kernteam samen, waar een aanbieder in vele gevallen ook een beslisser is.

Voor sommige partijen betekent dit dat door de eigen organisatie ingediende aanvragen door het samenwerkingspartners in het kernteam worden afgewezen. Hier is dus weer de spanning zichtbaar van het belang van de organisatie en het belang van de samenwerking.

Dit mechanisme van het overlappen van terreinen is ook zichtbaar binnen de gemeente. De brede school is een integraal proces waarbij verschillende beleidsterreinen elkaar raken en met elkaar in verbinding staan. De sectorale indeling van de gemeente gaat uit van losstaande beleidsterreinen waarbij budgetten ieder op eigen wijze moeten worden beschikt en verantwoord. Ook hier speelt, net als bij de besluitvorming in het kernteam, het mechanisme van het centraal zetten van de eigen afdeling. Belangrijk is hierbij aan te geven dat de intensiteit hiervan verschilt per beleidsafdeling. Een respondent zegt hierover het volgende:

“...en waar we tegen aanlopen is dat je op een gegeven moment op iemands gebied komt, geld. En dan wordt er op hoog niveau een ingewikkeld conflict uitgespeeld. Daar leren we ook van. Het gaat om subsidie, het is hun ding, hun toko. Zij gaan daarover. Het is enerzijds masseren.”

De verkokering vormt een belangrijk stagnatiepunt. Dat wordt door het merendeel van de respondenten zo ervaren. Er wordt een zekere mate van bureaucratie ervaren doordat integrale aanvragen voor de brede school lang blijven hangen in ‘de lijn’ van de sectorale beleidsafdelingen omdat deze elk hun eigen beschikking- en verantwoordingsprocedures kennen. Iedere beleidsmedewerker is verantwoording verschuldigd aan het eigen MT en de vakwethouder. Het in gezamenlijkheid verantwoordelijk zijn voor een integraal beleid is lastig uit te voeren door deze sectorale indeling omdat ook positiebepaling en macht in de vorm van budgetten een stagnerende rol spelen. Een respondent zegt hierover:

“Toen we onze notitie en voorstellen klaar hadden, moest het eerst naar je eigen MT worden ingebracht. Dit moet per afdeling gebeuren. Dat vergde veel tijd. Er kwamen veel vragen op zoals waarom heeft die veel en wij niet? Het is over en weer een heel gedoe geweest. Dan moet je de plooiën gladstrijken. Dit werkt erg vertragend. Voor de wijk is de gemeente een trage ambtelijke molen.”

Dezelfde stagnatie wordt verwoord door een andere respondent:

“De afdelingen in de gemeente zijn autonoom, meer autonoom dan samen. Daar loop ik tegenaan. Eigen budget, eigen begroting, eigen wethouder, eigen belangen. Alles sectoraal georganiseerd. Met alles wat je niet sectoraal wilt doen, loop je tegen budgettaire en politieke structuren aan. Daarnaast moet alles in de lijn worden gecommuniceerd. Dit kost veel tijd en geeft meer werk.”

Complexe vraagstukken zoals de brede school die integraal worden uitgevoerd, zijn binnen de gemeente lastig onder te brengen onder één beleidsterrein. We zien gedurende het proces verschillende momenten dat het beleidsterrein brede school over gebracht wordt van de ene naar de andere afdeling. Sectoraal gezien past een integraal project op verschillende plekken en daarom worden door de twee betrokken diensten verschillende argumentatielijnen gevolgd om te beslissen waar het thema moet worden ondergebracht. De eerste aanzet tot de ontwikkeling van de brede school vond plaats onder de verantwoordelijkheid van de afdeling Onderwijs, maar is daarna onder gebracht bij het programmabureau Jeugd. Argument van een respondent, werkzaam binnen de gemeente, is dat onderwijs anders te dominant zou worden.

De brede school is meer dan alleen onderwijs:

“Bij het weghalen bij Onderwijs geef je aan andere partners aan dat zij ook belangrijk zijn.”

Recentelijk is afgesproken dat de brede school weer teruggaat naar Onderwijs. Dezelfde respondent geeft aan dat de programmafase is afgerond en nu overgaat naar de uitvoerende fase:

“Deze functie wil het programmabureau niet omdat het dan vervuult, snap ik ook wel. Programmanagers zijn verantwoordelijk voor de programma’s en meer ook niet. Het belang van onderwijsbeleid is dat de brede school op de Utrechtse lokale-onderwijs- agenda staat en er een werkgroep brede school is opgezet. En we hebben er inhoudelijk natuurlijk wel belang bij dat het verder gaat en omdat Onderwijs nu toch centraler staat dan de andere clubs die erbij aangehaakt zijn zoals Welzijn, Cultuur of Sport. Onderwijs is weer prominenter aanwezig. Ook omdat er functionarissen (coördinatoren) zijn aangesteld vanuit het onderwijs, ligt het nu meer voor de hand dat het meer bij Onderwijs komt.”

De besluiten over het onderbrengen van het beleidsterrein brede school van en naar verschillende beleidsafdelingen heeft te maken met de belangen van partijen en de positionering van het beleidsterrein binnen de eigen afdeling. Mogelijk wordt dit beïnvloed door de situationele omgeving die steeds verandert. Daardoor veranderen ook de argumentatielijnen zoals hierboven is te lezen. Maar veel duidelijkheid is daarover niet te geven.

Als we kijken naar het bestuurlijke niveau, de Lokale Educatieve Agenda (LEA) dan ervaart een aantal partijen hier een gebrek aan besluitvaardigheid. Ook is er onduidelijkheid over de beslisbevoegdheid tussen de stuurgroep en de daaronder geplaatste stedelijke werkgroep brede school. Wij zien een cultuur van conflictvermijding en partijen die geen duidelijke positie innemen. Op het strategisch/tactisch niveau is, ondanks het niet geformaliseerde karakter van de werkwijze, wel duidelijk waar de mandaten liggen voor de te nemen besluiten.

Conclusie stagnatie inhoudelijke samenwerking

De samenwerking tussen de inhoudelijke partners kent een aantal stagnaties ofwel knelpunten, maar deze leiden niet tot echte impasses. De oorzaak hiervan zal in de volgende paragraaf worden beschreven. De genoemde stagnaties zitten voornamelijk in de verkokering binnen de gemeente Utrecht, waarbij beleidsafdelingen sectoraal worden gestuurd en nog niet zo zijn gestructureerd dat flexibel op een integraal programma als de brede school kan worden ingesprongen. De individuele ‘lijnen’ in de afzonderlijke beleidsafdelingen belemmeren een snelle uitzet van budgetten. Ook speelt behoud van posities een rol.

De interne verschuiving van het integrale beleidsterrein brede school levert binnen een sectorale organisatiestructuur onduidelijkheid op over de plek waar deze onder moet worden gebracht. Argumentatielijnen kunnen dan veranderen in de tijd. Ook zorgen de overlappende beleidsterreinen zowel binnen de gemeente, zoals eerder aangegeven als bij de samenwerkende partners in de wijk, voor stagnatie. Maar in dit geval kan eerder worden gesproken van een knelpunt omdat dit het proces niet zozeer heeft verstoord als wel dat partijen in meer of mindere mate aan hebben gegeven hier moeite mee te hebben, gezien het gevoel autonomie in te moeten leveren. In een samenwerking als deze, waar veel partijen met elkaar samenwerken en een nieuwe manier van werken wordt gevraagd, de ‘trechter’, vallen aanpassingsproblemen te verwachten. Terreinen en rollen veranderen en vaak staan belangen en het gezamenlijke gestelde doel haaks op de belangen van de eigen organisatie.

6.2.3 Progressie rond het beleidsspel van de inhoudelijke samenwerking

Al eerder is aangegeven dat het proces rond de inhoudelijke samenwerking zich kenmerkt door een gestaag verloop, waar stagnaties door het gezamenlijk gestelde doel worden geslecht.

De samenwerkingspartners in Overvecht hebben zich, en, dat mag gezegd worden, met passie, ten doel gesteld de problemen van kinderen in de wijk te verbeteren. Met name wordt door alle

respondenten de urgentie gevoeld iets te doen aan de vaak slechte leefomstandigheden waar kinderen zich in bevinden. In dat opzicht is duidelijk sprake van een gemeenschappelijk doel en een respondent geeft deze urgentie als volgt weer:

“De gigantische armoede. Mensen zien wat daar gebeurt. De huizen zien er redelijk goed uit, maar er gebeuren vreselijke dingen en dat stimuleert mensen om te zeggen, we kunnen geen dag langer wachten, we moeten voor die kinderen gaan.”

Deze urgentie levert het door iedere respondenten genoemde motto krachtig weer:

“Het kind staat centraal.”

Wij zien dat de gemeenschappelijke gevoelde urgentie een krachtige motor achter het succes van de samenwerking vormt. Voor iedereen is duidelijk waar het allemaal om draait: het kind. Dit vormt ook een krachtig sturingsmechanisme dat bij stagnatie partijen in zekere zin bij elkaar houdt. De trechter geeft ook een duidelijke sturing aan de samenwerking. Deze werkwijze heeft geen formele status, in de zin van dat sprake is van een rechtspersoon, maar heeft wel een stevige mate van mandaat van alle betrokken partijen gekregen. Deze werkwijze draagt volgens veel partijen bij aan het succes van de samenwerking. Maar dit staat niet los van de persoonlijke drive en commitment van individuele personen. In Overvecht is dit heel duidelijk te zien. Op verschillende niveaus zorgen individuen voor het doorbreken van de stagnaties en knelpunten. Respondenten spreken ook over een heldere visie die de basis vormt voor de samenwerking. Vooral de persoonlijke drive van de coördinator brede school OBS wordt door alle respondenten als zeer belangrijk ervaren. Deze persoon is afkomstig uit het onderwijs en heeft een eigen sterke persoonlijke visie op de ontwikkeling van kinderen, die zij met kracht uitdraagt. Een respondent zegt hierover het volgende:

“(…) heeft een missie. Om als schoolleider van vier locaties één te maken is lastig en ze liep tegen de grenzen van de school aan. Ze zag dat al haar werk na schooltijd wegvloede. Dus begon ze de wijk erbij te betrekken.”

De samenwerking wordt door alle partijen als goed beschouwd en de meeste partijen geven aan dat de stevige sturing van de coördinator debet is aan dit succes en een voorbeeld is voor de rest van de stad. Zoals eerder al aangegeven, verloopt een complexe samenwerking niet altijd even gladjes, maar duidelijk is dat de partijen de wil hebben om samen te werken ondanks de eerder genoemde knelpunten. Een respondent geeft dit als volgt weer:

“Het is ook heel wat om zo samen te werken. We moeten nog meer naar elkaar toegroeien. Ik vind het heel erg bijzonder die samenwerking.”

Opvallend was dat ook binnen de gemeente Utrecht, ondanks de sectorale organisatiestructuur, de wil er is om samen te werken. Het waarom hiervan heeft te maken met de heersende cultuur. De gemeente is zich aan het bezinnen op de veranderende positie van de overheid, waarin werken in netwerken steeds meer voet aan de grond krijgt. Dit gebeurt met kleine voorzichtige stapjes, wat te zien is in het voornemen van enkele beleidsmedewerkers de budgetten meer te bundelen en te voorzien van één gezamenlijke verantwoordingsystematiek. Daarnaast zal op termijn een reorganisatie plaatsvinden en zullen de verschillende beleidsterreinen van de DMO onder één afdeling vallen.

Los van de samenwerking op verschillende niveaus heeft een aantal andere ontwikkelingen gezorgd voor de nodige voortvarendheid. De landelijke krachtwijkenaanpak en daarbij de inzet van de combinatiefuncties waardoor extra budget vrijkwam voor de inzet van de coördinatoren is één van die ontwikkelingen. Maar ook de verplaatsing van de brede school als beleidsterrein naar het programmabureau Jeugd wordt door veel respondenten als een belangrijke stimulans voor de ontwikkeling van de brede school gezien.

De samenwerking in Overvecht is een samenwerking die van onderop is ontstaan, in zekere zin vanuit de eigen interne motivatie iets te doen aan de achterstanden van kinderen. Dit zorgt voor een zekere mate van draagvlak bij de samenwerkingspartners. Daarnaast worden stagnaties door optreden van de coördinator brede school daadkrachtig aangepakt. Dit zal verder worden uitgewerkt in de paragraaf over de gekozen strategieën.

Is hier sprake van de dansende tafel? Minder dan je zou denken. Als we kijken naar de theorie van Ten Heuvelhof dan is in vergelijking tot de besluitvorming van de MFA minder sprake van een onvoorspelbaar proces. De werkwijze is duidelijk voor iedereen. Wel is er ruimte voor partijen om in- en uit te treden, maar dit belemmert het proces niet. Probleemdefinities veranderden niet in het proces, want het kind blijft centraal staan. Wel is duidelijk dat sommige partijen een andere probleeminhoud toevoegen door de ervaring autonomie in te moeten leveren, maar ook dit gegeven frustreert het proces niet door de unieke dynamiek binnen het netwerk.

Conclusie progressie inhoudelijke samenwerking

De inhoudelijke samenwerking kan gezien worden, zoals eerder al beschreven, als een gestaag proces waarbij een aantal factoren van invloed is, waaronder het gezamenlijke doel de achterstanden van kinderen uit de wijk Overvecht aan te pakken. Vaak is er binnen samenwerkingsverbanden sprake van een gezamenlijk doel, maar het is de partijen in Overvecht echt menens. Dit doel bindt de partijen aan elkaar en zorgt ervoor dat stagnaties worden geslecht. Maar ook de persoonlijke drive van een aantal actoren is een belangrijke factor voor dit gestaag lopende proces. De coördinator brede school OBS is hierin de belangrijkste factor, wat door alle partijen wordt bevestigd. Maar ook personen binnen de gemeente zoals de programmamanager brede school en de accounthouder DMO Overvecht onderscheiden zich door actief stagnaties aan te pakken. Daarnaast is een aantal beleidsontwikkelingen van belang zoals de krachtwijkenaanpak die zorgde voor voldoende budget.

Game-types

Ook binnen de inhoudelijke samenwerking voeren partijen strategieën, vooral gericht op het vinden van een balans tussen het gezamenlijke doel van de brede school en de belangen van de eigen organisatie. De coördinator brede school OBS hanteert een sterk sturende strategie, in eerste instantie gericht op consensusverbetering, maar ook gekoppeld aan een 'go-alone'-strategie wanneer een stagnatie moet worden aangepakt. Toch willen wij hieraan een extra strategie toevoegen en dat is de confronterende strategie. Die strategie is niet bedoeld om partijen te frustreren, maar ze is sterk gericht op het bereiken van de doelen die zijn gesteld. Wanneer een stagnatie optreedt zal de coördinator deze direct proberen op te lossen, het doel staat centraal en zij opereert vrij direct naar anderen toe. Een voorbeeld hiervan is het direct benaderen van de directeur van de DMO. Respondent geeft haar strategie als volgt weer:

“Als je iets in beweging wilt brengen kun je wel aan de zijkant zitten krabbelen, maar dan gebeurt er niets.”

De strategie gericht op consensus wordt ook toegepast door in sommige gevallen in te gaan op verzoeken die terrein opleveren aan andere partijen. Dit is terug te zien in het benoemen van een tweede coördinator vanuit de welzijnsorganisatie en in de ruimte die geboden wordt aan scholen om een deel van de activiteiten zelf in te kunnen vullen. Dit is een belangrijk aspect. Uit de interviews blijkt een stevige, bijna hiërarchische sturing vanuit de coördinator te komen, maar organisaties laten ook zien wanneer de grens is bereikt en eisen een deel van het terrein op om bijvoorbeeld de eigen positie veilig te stellen.

Binnen de DMO worden verschillende strategieën gevolgd die worden gevoerd door de manier waarop naar het vraagstuk brede school wordt gekeken; vanuit een integraal perspectief dan wel vanuit een sectoraal perspectief. Zowel de programmamanager brede school als de accountmanager DMO in de wijk Overvecht hebben een integrale kijk op het probleem en zien de brede school als een goed middel om de achterstanden van kinderen te verminderen. De beleidsmedewerkers van de verschillende beleidsafdelingen kijken meer vanuit het eigen beleidsperspectief, waar wel de kanttekening bij moet worden gemaakt dat hierin verschil is. Dit perspectief wordt voor een groot deel veroorzaakt door de sectorale structuur en de daarbij horende beschikking- en verantwoordingsprocedures. De integraal gerichte motivatie van de twee gemeentelijke medewerkers vertaalt zich in een coöperatieve en faciliterende strategie. De laatste strategie is sterk gericht op de externe partijen omdat zij sterk gemotiveerd zijn de brede school verder te ontwikkelen op een integrale wijze. Neemt men het perspectief van de gemeente dan wordt er ook op sommige momenten een go-alonestrategie gehanteerd door de wens van het kernteam om elf scholen bij de brede school te betrekken en niet alleen de vijf die de gemeente voor ogen stond, te honoreren. Vanuit het perspectief van de gemeente heeft zij het gemeentelijke beleid genegeerd ten gunste van het wijkbelang. Zoals de respondent het verwoordt:

“Je moet ontwikkelingen in de wijk niet dwars zitten.”

Bij de overige partijen zoals het UCK, Ludens en de bibliotheek is over het algemeen sprake van een coöperatieve strategie doordat zij ervaren autonoom te kunnen handelen en ruimte hebben om hun eigen producten ten dienste te stellen aan de brede school, zonder hierdoor het gevoel te hebben terrein te verliezen. Op gemeentelijk beleidsniveau wordt over het algemeen ook een coöperatieve strategie gevoerd. Wel moeten hier nuances in aangebracht worden omdat de sectorale structuur ook een eigen belang kent naast de integrale aanpak van de brede school en in sommige gevallen een go-alonestrategie wordt gehanteerd. De afdeling Onderwijs bezigde een meer vermijdende strategie tijdens de periode dat de brede school ondergebracht was bij programmabureau Jeugd en hield zich in die tijd meer afzijdig, wat mogelijk met de cultuur te maken heeft.

Conclusie

Als we naar de inhoudelijke samenwerking kijken dan zien we dat de stagnaties niet tot een impasse hebben geleid zoals in de situatie van de realisatie van de MFA's. Elke stagnatie wordt door middel van een progressie opgeheven. De progressie zit in de beleidmatige impulsen zoals de krachtwijkenaanpak, maar ook de persoonlijke drive van mensen en de stevige sturing door de nieuwe werkwijze vormen belangrijke factoren. Daarnaast zijn alle betrokkenen verbonden aan de brede school vanuit een eigen motivatie waarbij organisatiestructuren zoals de sectorale werkwijze wel van invloed zijn op de besluitvorming, maar uiteindelijk geen fundamentele impasse veroorzaken. Ook belangrijk is de wil om te veranderen, zoals de intentie van het bundelen van de gemeentelijke budgetten. Daarnaast vormt het geloof in de effecten van de brede school op de achterstanden van kinderen een belangrijke factor. Vooral de partijen die opereren binnen het strategisch/tactische niveau zijn zich daar terdege bewust van.

7 **Beïnvloeding van de sturingsmodellen**

Om te bekijken in hoeverre bij de ontwikkeling van de brede school verschillende sturingsmodellen op elkaar van invloed zijn geweest, wordt de theorie van De Bruijn en Ten Heuvelhof gebruikt. Binnen netwerken is ook sprake van elementen van klassieke hiërarchische sturing. Welke zijn te herkennen en op welke manier werken deze door binnen het proces van de ontwikkeling van de brede school en op de besluitvorming in het bijzonder?

Fysiek

In de stuurgroep van de MFA zitten verschillende partijen die alle in zekere zin autonoom zijn, maar voor het realiseren van de MFA van elkaar afhankelijk zijn. Geen van de partijen heeft doorzettingsmacht bij de ontwikkeling van de MFA. Ze zijn hiërarchisch gezien gelijkwaardig aan elkaar en hebben elkaar in een zekere houdgreep. Er is geen duidelijke 'central rule of approach' (Van Gunsteren). Toch zijn er wel hiërarchische sturingspogingen te herkennen. Geld voor de MFA kan als een sturingsmiddel worden gezien. De gemeente zit in een netwerk-omgeving waar horizontaal wordt gestuurd, maar omdat de gemeente geen geld inbrengt, brengt dit de besluitvorming niet verder. Er is een ambivalente situatie ontstaan binnen het netwerk, waarbij formeel niet hiërarchisch wordt gestuurd, maar wel geprobeerd wordt hiërarchisch op te treden. De gemeente probeert volgens een zekere maakbaarheidgedachte de scholen te beïnvloeden door de boodschap van de schoolbesturen dat ze niet verder willen met de realisatie van de MFA's, in zekere zin te negeren en de indruk te wekken dat er nog gesprekken mogelijk zijn. In de klassieke hiërarchische zin kan deze maakbaarheid worden gezien als de gemeente die zich opstelt als de 'maatschappelijke probleemoplosser'. Het geeft een poging weer om het vraagstuk te beheersen. Daarnaast vindt er bilaterale beïnvloeding plaats. Strikt genomen wordt het zelfregulerende principe van het netwerk waarbij partijen zelf sturing geven aan hun doelen niet geaccepteerd en wordt zo geprobeerd de situatie te beheersen.

Inhoudelijke samenwerking

Ook binnen de inhoudelijke samenwerking zijn hiërarchische sturings-elementen actief, sterker nog, binnen de inhoudelijke samenwerking is deze beïnvloeding op verschillende niveaus zichtbaar. Als eerste betreft het de sectorale organisatiestructuur van de gemeente Utrecht. Deze is binnen de ambities van het netwerk van invloed op de te realiseren integrale plannen. Elke beleidsafdeling heeft een eigen beschikking- en verantwoordingsstructuur. In eerste instantie is de sectorale structuur van de gemeente leidend in het proces, wanneer het gaat om beleid- en budgetvraagstukken in relatie tot de integrale vraag vanuit de wijk. Dit moet niet zwart-wit worden gezien, omdat de wijk in deze zelf leidend is in de ontwikkeling van de brede school, maar als het ware botst met de sectorale lijnen. Omdat men interacteert in een netwerk is ook te zien dat beleidsmedewerkers vrij veel autonomie hebben in de samenwerking met verschillende partijen in de wijk. In zekere zin wordt op de hiërarchie van 'de lijn' op sommige momenten geen beroep gedaan. Dit heeft volgens ons voornamelijk te maken met de cultuur binnen de DMO, waar aan de ene kant beleidsmedewerkers zich enigszins conflictvermijdend op stellen en aan de andere kant het bestuur en management een meer afwachtende houding hebben. Hier is niet gericht naar gevraagd, dus een conclusie kan niet worden getrokken.

De werkwijze op strategisch/tactisch niveau die vorm geeft aan de samenwerking tussen de verschillende partijen op wijkniveau, de 'trechter' genoemd, heeft duidelijke hiërarchische elementen, maar is informeel en kan in zekere mate worden gezien als de 'maatschappelijke probleemoplosser'. Deze wordt alleen niet gestuurd door de overheid, maar door de partijen uit de wijk, die aangegeven hebben dat alles wat te maken heeft met kinderen jonger dan 12 jaar de 'trechter' door moet. We hebben al aangegeven dat een aantal partijen hierdoor een verlies van autonomie ervaart. Het is een sterk sturend principe waarbij uitgegaan wordt van doelmaxi-

malisatie. Daarmee bedoelen we dat binnen deze samenwerking voor iedereen helder is waar men voor werkt, in dit geval het kind, en dat in zekere zin alles in het werk wordt gesteld om de achterstanden van het kind te verkleinen.

Deze 'trechter' kan op deze manier sturen omdat sprake is van een coördinator brede school OBS met een krachtige persoonlijkheid en een grote toewijding aan de problematiek. Het hiërarchische element zit voornamelijk op het persoonlijke vlak. Deze persoon draagt een duidelijke visie uit, is doelgericht en hier gaat een sterke sturing van uit. De 'trechter' creëert een extra toetsingslaag waardoor deze door sommige als bureaucratisch wordt ervaren, door het verlies van de autonomie van sommige partijen en de vertragende werking van de beoordeling van de aanvragen.

“Iedereen die zich in zo'n wijk bezighoudt met doelen die raken aan de doelen van de brede school, daar willen wij wat over te zeggen hebben. Wij willen de brede school als een centrum in de wijk die als een soort trechter over de wijk hangt, waarbij we alles wat er te maken heeft met 12 min wat die wijk binnenkomt door ons tegen het licht wordt gehouden.”

Deze vorm van hiërarchische sturing kan ontstaan doordat als gevolg van persoonlijke kenmerken en verschil in organisatiecultuur een zekere ongelijkheid optreedt, waardoor sommige partijen meer sturen dan andere. Dit is sterk merkbaar in de positie van Cumulus binnen de samenwerking.

Op bestuurlijk niveau wordt niet duidelijk hiërarchisch gestuurd, maar er zijn wel hiërarchische elementen zichtbaar. Het overleg van de Locale Educatieve Agenda (LEA) is een overleg waar wordt ervaren dat er geen besluiten worden genomen. Iedereen staat, zoals ook in het bestuurlijk overleg van de MFA, op gelijke voet met elkaar. In de LEA wordt door de schoolbesturen wel ervaren dat de gemeente op sommige punten de beleidsrichting eenzijdig stuurt. We zien dat ondanks de gelijkwaardigheid tussen de partijen vanuit een zekere 'command and control' door de gemeente sturing wordt gegeven aan het beleid. Wat we hiermee willen zeggen, is dat de gemeente vanuit de sturende rol als overheid nog een zeker gedrag vertoont om op beleidsgebied controle te houden over het beleid. Voor zover wij kunnen zien, gebeurt dit niet in samenspraak met de schoolbesturen. Het betreft hierbij het opgesteld beleid rond de brede scholen en de beschrijving van de drie profielen, waar volgens een respondent een stigmatiserende werking van uitgaat.

Om dieper te kijken welke wijze sturingsmodellen op elkaar inwerken, zullen we de theorie van De Bruijn en Ten Heuvelhof verder invullen en gaan we in op kenmerken als uniformiteit versus pluriformiteit, eenzijdige afhankelijkheid versus wederzijdse afhankelijkheid, openheid versus geslotenheid ten opzichte van hiërarchie en stabiliteit versus dynamiek. Het netwerk bestaat uit een pluriformiteit aan partijen die alle verschillende middelen in kunnen zetten. Niet altijd is duidelijk wie waar invloed op heeft. In de ontwikkeling van de MFA is te zien dat geen van de partijen hiërarchisch kan interveniëren, maar er worden wel pogingen ondernomen. De schoolbesturen zijn autonoom en kunnen zelf bepalen welke oplossing zij willen voor de nieuwbouw van hun schoolgebouwen. Maar in het geval van de MFA zijn ze afhankelijk van investeringen van andere partijen om hun doelen te kunnen bereiken zoals van de gemeente en van de corporaties. Sterker, alle drie de actoren zijn wederzijds afhankelijk aan elkaar. De wethouder heeft een afspraak gemaakt met de corporaties voor het realiseren van maatschappelijk vastgoed, maar de gemeentelijke diensten bewegen niet omdat grondposities in het geding komen. In deze situatie heeft geen van de actoren de (wettelijke) hiërarchie om te interveniëren richting een besluit en zo ontstaat een stevige impasse. Onder de oppervlakte wordt wel hiërarchisch geïntervenieerd, maar het is in deze situatie niet duidelijk hoeveel invloed deze interventie heeft.

Op het gebied van de inhoudelijke samenwerking op strategisch/tactisch niveau is ook sprake van een grote mate van pluriformiteit, maar er wordt op verschillende manieren toch sterk hiërarchisch geïnterveneerd. Dit betreft een informele hiërarchische sturing waarbij de sterkste factor wordt gevormd door de coördinator brede school OBS, die vanwege haar daadkracht en sturend vermogen oplossingen zoekt voor impasses, maar ook duidelijk haar oordeel geeft over de kwaliteit van de aanvragen. Aan de ene kant heeft 'de trechter' een duidelijke governance-element doordat de betrokken partijen hier zitting in hebben en in gezamenlijkheid besluiten nemen. Aan de andere kant betreft het een constructie met hiërarchische elementen waar duidelijk zichtbaar hiërarchisch op wordt geïnterveneerd. We zien dat de pluriformiteit in de besluitvorming een duidelijke hiërarchische interventie niet in de weg staat.

De besluitvorming rond de inhoudelijke samenwerking kenmerkt zich door een zekere mate van openheid ten opzichte van hiërarchische signalen. Ten Heuvelhof stelt dat er soms sprake kan zijn van een paradox waarbij door geslotenheid voor hiërarchische signalen de doelstellingen beter gerealiseerd kunnen worden. Hij geeft hierbij het voorbeeld van de universiteit en de waarden van docenten die niet altijd stroken met die van de hiërarchische interventie, bijvoorbeeld het bestuur. Door deze geslotenheid kunnen doelen beter worden gerealiseerd. Bij de inhoudelijke samenwerking van de brede school Overvecht op strategisch/tactisch niveau is mogelijk de openheid ten opzichte van hiërarchische signalen juist de sleutel tot het succes en beïnvloedt dit de voortgang van het proces op een gunstige manier.

Als het gaat om de mate van afhankelijkheid dan is zowel in het geval van de fysieke en de inhoudelijke samenwerking sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Deze manifesteert zich het sterkst bij de realisatie van de MFA, maar ook binnen de inhoudelijke samenwerking is deze manifest. Ondanks de sterke hiërarchische sturingselementen werkt dit alleen wanneer andere partijen meewerken. Dit is van toepassing, zowel op wijkniveau als op gemeenteniveau. Een gemeentelijke respondent zegt hierover:

“...wel overzicht en daardoor invloed om verbindingen te leggen. De coördinatoren hebben de invloed in de wijk. Ik heb anderen nodig om het doel te bereiken. In mijn eentje kan ik helemaal niets! Ook de beleidsmedewerkers, als die niet willen, valt er een schakel uit. Dan heb je geen goede brede school meer. Je hebt elkaar nodig voor de afstemming.”

Conclusie

Ondanks het feit dat de brede school een netwerksturing kent, zijn duidelijke hiërarchische interventies aanwezig. Evident is dat de sectorale organisatiestructuur binnen het gemeentelijk apparaat, door partijen ook wel de verkokering genoemd, van invloed is op het proces van de ontwikkeling van de brede school. Op integrale vraagstukken worden sectorale antwoorden gegeven en die leiden tot onduidelijkheid over het hoe en waar van het indienen van aanvragen, het trage proces van de besluitvorming door de sectorale verantwoordingsstructuur, maar ook de machtsposities in verband met de in te zetten middelen. Eerste voorzichtige stappen worden gezet om budgetten te bundelen, waardoor de integrale aanvraag door één verantwoordelijke kan worden behandeld.

Wat opvalt binnen de inhoudelijke samenwerking is dat op strategisch/tactisch niveau de informele hiërarchische sturing zeer manifest aanwezig is. Dit is niet gevonden binnen de theorieën, maar wij zien dat vanuit een persoonlijk karakter een sterke hiërarchie kan uitgaan. De persoonlijke drive en de wijze waarop sturend wordt opgetreden lijkt op de klassieke manier van hiërarchische sturing, welke in dit geval niet uitgaat van de overheid, maar vanuit een persoon binnen het netwerk. In zekere zin functioneert op strategisch/tactisch niveau de 'trechter' als een eenzijdig sturingsmechanisme, met de kanttekening dat meerdere partijen hier invloed op hebben. Toch is in deze 'trechter' de invloed van de coördinator brede school

door haar persoonlijke drive groot. Opmerkelijk is dat op bestuurlijk niveau de hiërarchische sturingselementen wel actief zijn, maar minder aan de oppervlakte liggen, gezien de onduidelijkheid over de te nemen besluiten. In vergelijking met het strategisch/tactisch niveau is daar geen persoon aanwezig die, ondanks het zelfsturende netwerk, toch een hiërarchische invloed heeft, en kan interveniëren, waardoor besluiten worden genomen.

Binnen de inhoudelijke samenwerking wordt hiërarchisch gestuurd. Deze sturing heeft een informeel karakter heeft en heft stagnatie op. Het proces van de ontwikkeling van de brede school wordt daardoor gunstig beïnvloed. Aan de andere kant kan de formele hiërarchische sturing in het geval van de verkokering, juist vertragend werken. De hiërarchische sturing heeft binnen deze casus zowel een bevorderende als een vertragende werking.

Zouden we het bovenstaande moeten vertalen naar een model, dan komen wij bij de beïnvloeding en werking van hiërarchische/verticale sturing en de horizontale governancesturing tot een driedimensionaal bollenmodel. Een bol staat voor een game. In de casus Overvecht onderscheiden we in een bol of game nog steeds de drie lagen van bestuurlijk, strategisch/tactisch en operationeel niveau. Tussen en binnen deze lagen wordt gestuurd. We onderscheiden hiërarchische sturing tussen de lagen, governancesturing in de lagen tussen arena's en in arena's, maar ook hiërarchische sturing binnen een laag.

Hierbij kunnen governancesturing en hiërarchische sturing elkaar ondersteunen; ze kunnen elkaar ook vertragen of zelfs zorgen voor stagnatie.

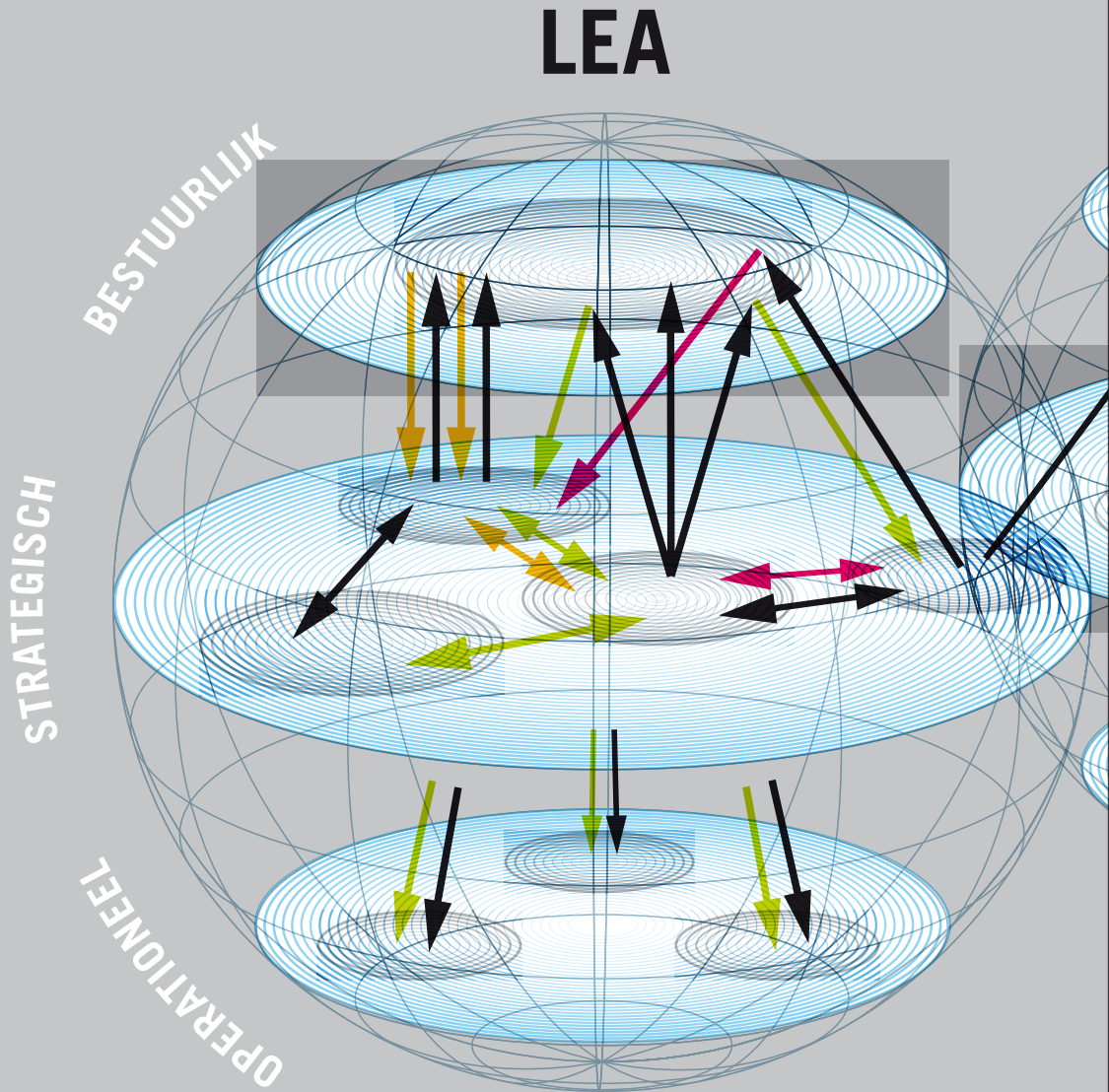
De 'dansende tafel' bevindt zich dan ook niet in het tweedimensionale vlak van een ruimte, maar beweegt zich in het driedimensionale vlak. Zowel door de actoren in een arena of tussen de arena's wordt aan de tafel getrokken of geduwd, maar ook via de verticale lijn en de hiërarchische sturing wordt getrokken aan de tafel.

In de casus Overvecht hebben wij twee games (twee bollen), de MFA's en de inhoudelijke samenwerking onderscheiden. De 'dansende tafel' is het meest significant aanwezig bij de ontwikkeling van de MFA. De sturingsconcepten stagneren elkaar bij de MFA.

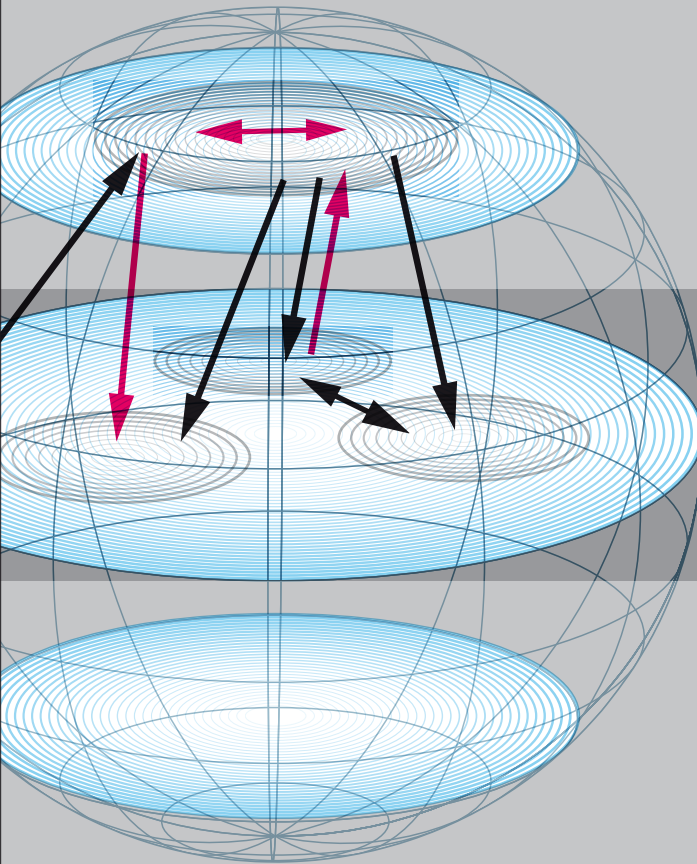
In de game van de inhoudelijke samenwerking zien wij dat de hiërarchische sturing de governancesturing ondersteunt en de besluitvorming bevordert. Hiërarchische sturing binnen de sectorale structuur zorgt voor vertraging van de besluitvorming en werkt vertragend voor de governancesturing.

De interessante vraag die hieruit volgt, is, in hoeverre binnen een netwerk omgeving, waar op basis van een zekere gelijkwaardigheid besluiten moeten worden genomen een nieuwe vorm van hiërarchische sturing ontstaat, niet gerelateerd aan wet- en regelgeving, maar meer verbonden met persoonlijke doorzettingsmacht van een persoon. Juist omdat binnen een netwerk omgeving partijen zich niet meer hiërarchisch tot elkaar verhouden, wordt mogelijk meer ruimte geboden aan de persoonlijke sturing van mensen.

Figuur 7.1 Sturingsmodel ontwikkeling brede school Overvecht



MFA



-  **BESLUIT**
-  **VERTRAGEN**
-  **BOTSSEN / GEEN BESLUIT**
-  **GOVERNANCE STURING**
-  **HIERARCHISCHE STURING**

8 Procesmanagement

In de hoofdstuk 5 hebben wij de actoren in het netwerk, de percepties, de belangen, afhankelijkheden en strategieën beschreven. Deze strategieën zetten actoren in om hun belangen te realiseren. Hoe zij dit doen, hebben we beschreven in de game-analyse in hoofdstuk 6. De game resulteert via stagnaties en progressies in rondes tot besluiten. Deze besluitvorming wordt weer beïnvloed door hiërarchische en horizontale sturingsmethodieken. Hoe deze zijn toegepast hebben we beschreven in hoofdstuk 7.

In dit hoofdstuk gaan we in op de procesmanager. Eerst onderzoeken we of er een formele of informele procesmanager is. Vervolgens onderzoeken we welke sturingsstrategieën de procesmanager heeft toegepast om stagnaties te doorbreken.

8.1 De procesmanagers

De Bruijn en Ten Heuvelhof beschrijven procesmanagement als het creëren van dusdanige condities dat een proces van gemeenschappelijke beeldvorming tussen gelijkwaardige partners in een betrouwbare en veilige omgeving tot stand kan komen (zie ook paragraaf 2.5). De doelstelling van de procesmanager is gericht op het realiseren van de gezamenlijke doelstelling van het netwerk om de brede school te realiseren. Dit is een andere doelstelling dan die van de individuele actoren die gericht is op het eigen belang.

Uit de interviews en documenten kunnen we procesmanagement op verschillende niveaus vaststellen.

Procesmanagement op bestuurlijk niveau

Voor de aansturing van de LEA is een externe procesmanager aangesteld, deze procesmanager wordt gefinancierd door alle actoren, waarmee zij de onafhankelijkheid willen waarborgen. Deze procesmanager is aangesteld voor de aansturing van de LEA en staat op afstand van de ontwikkeling van de brede school. Voor dit onderzoek gaan wij niet verder in op deze procesmanager.

Procesmanagement op strategisch/tactisch niveau

Hier is een onderscheid tussen de aansturing van de brede school op stedelijk niveau en op het wijkniveau van Overvecht.

Op stedelijk niveau is er een programmamanager brede school. Deze is in dienst van het programmabureau Jeugd van de DMO. Het is een formele procesmanager die vanuit de LEA, waarin alle partners participeren, de opdracht heeft gekregen om het proces van de ontwikkeling van de brede school op stedelijk niveau te trekken. De programmamanager brede school wordt door bijna alle actoren genoemd als stedelijke initiatiefnemer of entrepreneur van de brede school. De rol wordt erkend en ondanks dat de programmamanager in gemeentelijke dienst is, wordt zij over het algemeen als onafhankelijk gezien.

Op het wijkniveau van Overvecht zijn er twee coördinatoren brede school. En coördinator is in dienst van de SPO en voor de overige tijd directeur van de openbare basisschool Overvecht (OBS). Deze coördinator is voor twee dagen per week vrijgesteld voor het procesmanagement. De andere coördinator is in dienst van Cumulus en tevens stafmedewerker van deze organisatie. Zij is voor één dag per week vrijgesteld voor het procesmanagement van de ontwikkeling van de brede school. De coördinator brede school van de OBS is duidelijk dominant. Alle actoren noemen de coördinator brede school OBS als de coördinator en de entrepreneur van de brede school. De coördinator brede school van Cumulus wordt over het algemeen pas in tweede instantie of niet genoemd.

Procesmanagement op operationeel niveau

Het programma van de brede school Overvecht bestaat uit drie sub-programma's; talentontwikkeling, ouderbetrokkenheid en vreedzame school. Ieder programma is opgebouwd uit een bepaalde hoeveelheid activiteiten van kortere of langere duur. Deze programma's worden aangestuurd door drie verschillende coördinatoren: de coördinator talentontwikkeling in dienst bij de SPO, de coördinator ouderbetrokkenheid in dienst bij Cumulus en de coördinator vreedzame wijk in dienst bij de SPO. In deze scriptie gaan wij echter met name in op de ontwikkeling van de brede school en niet op de sturingsstrategieën van de coördinatoren op het operationele niveau.

Voor alle coördinerende taken ontvangen de betreffende organisaties subsidie van de gemeente.

Zowel uit de interviews als uit de documenten maken wij op dat er geen informele leiders zijn.

8.2 De toegepaste ontwerpprincipes

De ontwikkeling van de brede school is een proces dat al jaren loopt (vanaf eind jaren negentig) en dat onderhevig is geweest aan verschillende inzichten in beleid, politieke sturing, financiering en partners. De percepties over de oplossing en hoe die te bereiken, lopen uiteen. Er worden verschillende sturingsconcepten toegepast om progressie in het proces te houden en doelstellingen te bereiken. De hiërarchische sturing en governancesturing roepen spanningen op. De ontwikkeling van de brede school wordt gekenmerkt door een procesmatige aanpak met wederzijdse afhankelijkheden, pluriformiteit, geslotenheid en dynamiek (zie paragraaf 2.6.1). Om sturing aan het proces te geven stellen De Bruijn en Ten Heuvelhof dat de procesmanager met de vier kernwaarden arrangementen moet ontwikkelen. De vier kernwaarden zijn openheid, bescherming van de core values, voortgang en inhoud. Bij de kernwaarden hebben De Bruijn en Ten Heuvelhof ontwerpprincipes ontwikkeld om die sturing te geven aan de keuzes. In tabel 8.1 vergelijken wij de ontwerpprincipes die de formele procesmanagers hebben toegepast.

Tabel 8.1 Toegepaste ontwerpprincipes

Kernwaarden	Ontwerpprincipes	Programmamanager brede school stedelijk	Coördinator brede school OBS	Coördinator brede school Cumulus
Openheid	Alle relevante actoren betrekken	Heeft relevante actoren betrokken	Heeft relevante actoren betrokken	x
	Inhoudelijke keuzes worden getransformeerd tot procesmatige afspraken	Heeft vooraf niet gestuurd op inhoudelijke keuzes, maar op procesafspraken	Heeft vooraf gestuurd op inhoudelijke keuzes en op proces afspraken	Heeft vooraf niet gestuurd op inhoudelijke keuzes, maar op procesafspraken
	Transparantie van het proces en procesmanagement	Onafhankelijk facilitator, onbekend is transparantie besluitvorming	Inhoudelijk zeer betrokken, wel transparant in de besluitvorming	x
Bescherming core values	Zorgdragen voor de centrale waarden van de actoren	X	Theoretisch vast gelegd in het ondernemingsplan, in de praktijk niet zo ervaren	Theoretisch vast gelegd in ondernemingsplan, in de uitvoering onbekend
	Commitment aan het proces, niet aan het resultaat	Er wordt commitment aan het proces gevraagd	Er wordt commitment gevraagd aan de principes en het proces, niet aan het eindresultaat	Er wordt commitment gevraagd aan de principes en het proces, niet aan het eindresultaat
	Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld	X	X	x
	Regels voor het proces	Regels zijn opgesteld in gezamenlijkheid, dmv convenant	Regels zijn opgesteld in ondernemingsplan	Regels zijn opgesteld in ondernemingsplan
Voortgang	Het proces kent uitzichten op winst	X	Aanwezig o.a. in deelprojecten	Aanwezig o.a. in deelprojecten
	Er zijn quick wins	Start per gebied van brede school	D.m.v. deelprojecten	D.m.v. deelprojecten
	Het proces kent een zware personele bezetting	Niet aanwezig, programmamanagers is medewerker programmabureau jeugd	Aanwezig, directeur van de openbare basisscholen Overvecht	Beperkt, stafmedewerker van de organisatie, zonder hiërarchische positie
	Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd	Gelaagde organisatie	Schillenmodel voor de brede school, is de vraag of dit het probleem oplost, gezien acceptatie van het model	Geen acceptatie van het schillenmodel
	Command en control wordt als aanjager van het proces benut	Niet toegepast	Veel toegepaste strategie	Niet of beperkt toegepast

inhoud	Verbinden en scheiden van doelen en inzichten	Betrekt experts bij het proces, verbind en stuurt op proces	Is zelf expert, volledig inhoud en proces vervlochten	x
	Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie	Aanwezig	Inhoud vanaf het begin verweven	x

X = onbekend

De ontwerpprincipes kunnen de procesmanagers behulpzaam zijn bij het opzetten van een goed proces. Wij bekijken op hoofdlijnen hoe de procesmanagers in de brede school deze ontwerpprincipes hebben toegepast.

De programmamanager brede school stedelijk

De programmamanager van de brede school heeft verschillende ontwerpprincipes ingezet voor het ontwerp van het proces. De programmamanager is niet inhoudelijk verbonden aan het onderwerp en zij heeft zowel intern als extern de gemeente alle relevante actoren bij het proces betrokken, waarbij zij stuurt op de voortgang van het proces. De benaming programamanager voor de functie is in deze dan ook geen juiste benaming, want zij is duidelijk een procesmanager.

Over de bescherming van de core values is weinig bekend. Wel is zij sterk gericht op de integrale samenwerking vanuit de wijk. Er is een convenant met de partners op stedelijk niveau ontwikkeld en ondertekend, maar of dit in de praktijk ook zo wordt uitgevoerd is onbekend. De voortgang van het proces is wel aanwezig, maar wordt door veel actoren als stroperig ervaren. Dit wordt specifiek verweten aan de besluitvorming die over veel schijven moet verlopen, zowel binnen het netwerk (horizontaal) als verticaal in de organisaties. De programmamanager heeft geen zware positie of hiërarchische functie, waardoor zij niet hiërarchisch kan interveniëren en waardoor op sommige punten zoals de bij behandeling van de aanvragen binnen de gemeente vertraging optreedt.

Middels governancesturing behaalt de programmamanager toch successen. Een voorbeeld is het aanstellen van coördinatoren per brede school en de samenwerking met de externe programmamanagers te beëindigen. Daarnaast gaf zij een impuls bij het opstarten van de nieuwe brede scholen in wijken. De programmamanager betreft inhoudelijke experts bij het proces en verbindt inhoud met elkaar.

Coördinator brede school OBS

Als wij de toegepaste ontwerpprincipes van de coördinator brede school vergelijken met de ontwerpprincipes die gericht zijn op de kernwaarden van een proces, dan zien wij verschillende overeenkomsten en tegenstrijdigheden.

De coördinator brede school OBS heeft wel alle relevante actoren bij het proces betrokken. Echter zij stuurt niet alleen op procesafspraken, maar ook op inhoud. De basisprincipes van de brede school liggen vast in drie thema's waarvan de vreedzame school een pedagogisch principe is dat door de coördinator zelf ingebracht is voor de ontwikkeling van de brede school. Alle programma's en activiteiten moeten aan deze basisprincipes voldoen, zo ook alle organisaties van partners die willen participeren. Hier worden dan ook niet de core values van de betrokken actoren beschermd. Dit staat wel in hun ondernemingsplan, onder samenwerking staat: *“De volgende waarden worden benoemd ten aanzien van de samenwerking. Dit gebeurt*

op basis van gelijkwaardigheid, met respect voor elkaars afzonderlijke deskundigheden, met behoud van eigen identiteit waarbij de eigen kerntaken niet in het geding komen,".

(Dmo, 2007:6). Naast het feit dat alles volgens de basisprincipes van de brede school moet verlopen, ervaren de actoren niet allemaal dat hun kernwaarden beschermd zijn.

Om de besluitvorming te sturen heeft de coördinator een schillenmodel geïntroduceerd. Met het schillenmodel wordt vastgelegd wie waarover mag beslissen. Het komt erop neer dat hoe dichter de organisatie bij 'het kind' zit, hoe meer beslisbevoegdheden de organisatie heeft. Hiermee heeft de onderwijsorganisatie vanuit de eigen perceptie de meeste beslisbevoegdheden. Sommige actoren zijn het niet met het schillenmodel eens omdat zij naar een van de buitenste schillen zijn verplaatst, bijvoorbeeld Cumulus.

Er is veel voortgang in het proces. Er zijn quick wins en er worden programma's samengesteld die in uitvoering komen. Als er al een stagnatie dreigt, dan wordt deze vanuit de hiërarchie opgelost. De coördinator is zelf directeur van de openbare basisscholen in Overvecht. Daarnaast heeft zij natuurlijk gezag bij de actoren. Indien iets niet zo dreigt te lopen als verwacht en de coördinator niet zelf de hiërarchische sturing kan toepassen, stapt zij naar de leiding van de betreffende organisatie om het via de leiding hiërarchisch aan te sturen. Sommige actoren ervaren dan ook niet de afgesproken gelijkwaardigheid.

De inhoud is volledig vervlochten met het proces. De coördinator is zelf inhoudelijk deskundig en stuurt op de inhoud en het proces. Mogelijk dat dit een beperkende factor is voor de inhoudelijke variëteit.

De coördinator brede school stuurt dus maar beperkt op openheid en bescherming van de ore values en variëteit van inhoud. Wel stuurt zij middels hiërarchische sturing sterk op de voortgang en de te realiseren doelen. Wij zouden verwachten dat dit veel weerstanden zou oproepen bij de actoren. Dit is echter niet zo, slechts bij een enkeling. De actoren zien wel hoe er gestuurd wordt, maar accepteren dit. Wij verwachten dat dit te maken heeft met de inhoudelijke erkenning en herkenning van de kwaliteiten van de coördinator die zij met grote toewijding inzet.

De procesmanager brede school Cumulus

Van de coördinator Cumulus is bij ons minder bekend van de ontwerpprincipes die zij inzet. Deels conformeert zij zich aan de ontwerpprincipes van de coördinator brede school OBS en deels verzet zij zich daar tegen. Zo heeft de coördinator moeite met de 'trechter' en met het schillenmodel. In beide gevallen omdat het de positie van Cumulus verzwakt. Het zet Cumulus meer op afstand in de besluitvorming en het verslechtert de positie en de machtssituatie van Cumulus. De coördinator brede school Cumulus zit met een paradox, want anderzijds ziet zij wel de voordelen van de dynamiek die het proces nu kent en erkent zij kwaliteiten van de coördinator brede school OBS.

De coördinator brede school Cumulus heeft geen hiërarchische positie in Cumulus en past ook geen hiërarchische sturing toe. Zij deint mee op de dynamiek van het proces ingezet door de programmamanager en de coördinator brede school OBS.

8.3 Conclusie

De ontwerpprincipes ingezet door de programmamanager brede school komen nog het meeste overeen met de procesbenadering. De coördinator brede school gebruikt wel ontwerpprincipes vanuit de procesbenadering, maar gedraagt zich mogelijk meer als een projectmanager.

Nu staat de theorie van een projectmanager buiten deze scriptie en zullen we hier niet verder op ingaan. Maar een vervolgvraag zou kunnen zijn of de ontwikkeling van de brede school, ondanks dat de ontwikkeling plaatsvindt in een netwerkomgeving, niet opgeknipt kan worden in een proces en in een project. Waarbij de ontwikkeling op een abstracter niveau in Utrecht, namelijk het stedelijke niveau, een proces is, waarbij begin en einde, oplossing etc onbekend zijn en op tactisch/operationeel niveau een project is waarbij het probleem bekend is, de oplossingsrichting bekend is en het probleem op te delen is in deelproblemen.

Waarbij dan ook het proces wordt aangestuurd door een procesmanager (in dit geval de programmamanager) en het project door een projectmanager (in dit geval de coördinator brede school OBS). Bij de brede school Utrecht zou op stedelijk niveau een procesmanager nodig zijn en op wijkniveau, indien de inhoudelijke invulling en de randvoorwaarden bekend zijn, een projectmanager.

9 Conclusies

In dit onderzoek waren we nieuwsgierig naar hoe de klassiek hiërarchische en governancesturing binnen een netwerkgeving elkaar zouden beïnvloeden bij een complex maatschappelijk vraagstuk als de ontwikkeling van de brede school. Achterstanden van kinderen moeten worden aangepakt en in Overvecht is een netwerk van vele betrokken partijen actief. Men beseft dat men elkaar nodig heeft om het gezamenlijke doel te bereiken. Bij complexe problemen is de klassieke manier van hiërarchisch sturen te beperkt om effectief problemen op te lossen.

In ons onderzoek hebben we een aantal verwachtingen beschreven op welke manier het proces van de ontwikkeling van de brede school zich zal voltrekken en hoe de klassieke, hiërarchische sturing en de netwerksturing elkaar beïnvloeden. Gezien de samenwerking tussen de verschillende partijen vormt de netwerktheorie voor ons de basis.

Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden hebben we eerst een beschrijving gemaakt van de netwerktheorie met daarin governancesturing en de hiërarchische sturing en daarna met behulp van de empirie getracht de centrale vraag te beantwoorden:

Op welke wijze beïnvloeden de verticale hiërarchische sturing en de horizontale of governancesturing in netwerken elkaar in het proces van de ontwikkeling van een brede school op lokaal niveau, binnen de integrale wijkaanpak van de krachtwijken en welke factoren zijn hierop van invloed?

Conclusie besluitvorming en beïnvloeding besluitvorming

Sturen in netwerken, waar wordt uitgegaan van gelijkwaardigheid van de partners, heeft verschillende uitkomsten naar gelang het niveau waarop besluitvorming plaatsvindt. We onderscheiden in deze het bestuurlijke en het strategisch/tactische niveau. Op bestuurlijk niveau is de hiërarchische sturing gering. Alleen aan de oppervlakte wordt gestuurd door partijen en is het vooral de gemeente die in zekere mate een 'command and control' strategie hanteert door te sturen op (beleids)processen. Ze heeft echter niet de positie om hierin volledig eenzijdig op te treden. Op hoofdlijnen loopt de besluitvorming vast, of is ze stroperig door de gelijkwaardigheid en de middelen die partijen inzetten. Hier is zichtbaar dat governancesturing in netwerken in deze casus leidt tot stagnatie in het besluitvormingsproces, of tot een impasse.

Op het strategisch/tactisch niveau in de wijk is een andere dynamiek te zien waarbij de partners ook gelijkwaardig aan elkaar zijn, maar waar sterk hiërarchisch wordt geïntervenieerd. Hierbij speelt niet de hiërarchische sturing van wet-en regelgeving een rol, maar persoonlijke kenmerken. De aanname dat vooral de overheid een sterk hiërarchische rol zou hebben is niet uitgekomen.

Op het strategisch/tactisch stedelijk niveau wordt in een netwerk gewerkt, waarbij partijen in gezamenlijkheid vorm geven aan de uitvoering van de ontwikkeling van de brede school. Van invloed op het netwerk is de verkokering binnen de gemeente Utrecht. De brede school behelst een integrale aanpak waarop sectorale antwoorden worden gegeven. Toekennings- en verantwoordingsystematieken staan los van elkaar en worden als verdragend ervaren. Ook hier zal het perspectief verschillen per actor. Er kan niet van de gemeente worden gesproken omdat sommige medewerkers werken vanuit de integrale gedachte en anderen vanuit de sectorale gedachte, al moet dit niet zwart-wit worden gezien.

Samenwerken in netwerken heeft op strategisch/tactisch niveau geleid tot een nieuwe werkwijze. De governancesturing, waar partijen samenwerken aan een gezamenlijk doel, is in zekere mate dwingend door de formele hiërarchische sturing. Sommige partijen binnen het netwerk ervaren hierdoor een zeker verlies van autonomie.

In de besluitvorming is te zien dat op bestuurlijk niveau door de gelijkwaardigheid en de beschikbaarheid en afhankelijkheid van middelen stagnaties optreden, terwijl op strategisch/ tactisch niveau, waar een duidelijke informele hiërarchische sturing uitgaat vanuit de persoonlijke drive de besluitvorming en het gecreëerde draagvlak een zeker gestaag verloop kent.

Conclusie 1

We kunnen concluderen dat binnen de netwerksamenwerking sprake is van beïnvloeding van de twee sturingsmodellen op elkaar.

Door gelijkwaardigheid en afhankelijkheid treden op het bestuurlijk niveau stagnaties op, door het ontbreken van bevoegdheden om hiërarchisch te interveniëren.

Op strategisch/tactisch niveau is de hiërarchische sturing in de gemeentelijke organisatie (sectoren) vertragend voor het proces, waardoor dit een zekere mate van stroperigheid krijgt. Op wijkniveau bevordert de hiërarchische sturing juist het proces en ondersteunt het de governancesturing.

Frappant is dat de 'command and control'-rol niet van uit de gemeente uitgaat, maar vanuit één van de actoren en wel op persoonlijke drijfveren, motivatie en het draagvlak dat zij daarmee heeft verkregen. Er treden wel spanningen op tussen de twee sturingsconcepten, maar de percepties hiervan zijn per actor verschillend.

Hypothese

Een interessante vraag is in hoeverre binnen een netwerk omgeving, waar op basis van een zekere gelijkwaardigheid besluiten moeten worden genomen, een nieuwe vorm van hiërarchische sturing ontstaat, niet gerelateerd aan wet- en regelgeving, maar meer verbonden aan persoonlijke doorzettingsmacht van een persoon. Juist omdat binnen een netwerk omgeving partijen zich niet meer hiërarchisch tot elkaar verhouden, wordt mogelijk meer ruimte geboden aan de persoonlijke sturing van mensen.

Dit zou de volgende hypothese kunnen opleveren:

"Bij het oplossen van complexe problemen kan hiërarchische sturing in een netwerk progressie opleveren waarbij de 'command and control'-rol aan één van de partners, niet zijnde de overheid, kan worden toegewezen op basis van motivatie, drijfveer en toewijding".

Conclusie Procesmanagement

Als laatste vatten we onze bevindingen van het procesmanagement samen en verbinden deze aan onze centrale vraag en geven daarop onze conclusie betreffende het procesmanagement.

De procesmanagers, de strategieën, de beïnvloeding

In het netwerk is niet één procesmanager aanwezig, er zijn formeel drie procesmanagers. Uit de interviews of documenten hebben wij niet kunnen halen dat er ook nog informele procesmanagers aanwezig zijn. De actoren erkennen twee van de drie formele procesmanagers. Een van de procesmanagers is wel formeel als zodanig aangesteld, maar wordt door veel van de actoren niet als zodanig erkend of herkend.

Op twee niveaus spelen de procesmanagers voor de brede school Overvecht een grote rol, het stedelijk niveau en het wijkniveau.

Op stedelijk niveau is een programmamanager brede school bij het programmabureau Jeugd en zij functioneert als procesmanager voor de stedelijke ontwikkeling en aansturing van het proces. De programmamanager wordt door de actoren erkend als procesmanager op stedelijk niveau. Zij richt zich op samenwerking met alle van belang zijnde actoren. Zij zet dan ook voornamelijk coöperatieve strategieën in om haar doelstellingen te bereiken. Een enkele maal

past ze een go-alone strategie toe als zij het proces in een bepaalde richting wil beïnvloeden. Deze beïnvloeding is gericht op progressie van het proces.

Het proces op stedelijk niveau kent enige mate van stroperigheid door de hiërarchische besluitvorming in de organisatie. De programmamanager is maar zeer beperkt bij machte om dit te beïnvloeden. Zij heeft geen hiërarchische positie en haar stijl is het om problemen middels governancesturing op te lossen.

Op wijkniveau zijn er twee formele procesmanagers aanwezig, de één is de coördinator brede school vanuit de OBS en de ander is de coördinator brede school vanuit Cumulus. De coördinator brede school vanuit de OBS is een krachtige persoonlijkheid met zeer grote toewijding aan de brede school. De coördinator OBS wordt door alle actoren erkend als formele procesmanager, maar ook als entrepreneur van het proces en van de hele ontwikkeling van de brede school. Eigenlijk een beetje de icoon van de brede school in Utrecht. De coördinator OBS zet een mix van strategieën in om haar doelen te bereiken. Zij stuurt op consensusverbetering van de brede school, maar ook op samenwerking met alle relevante actoren in de wijk. Zij maakt hier strategische keuzes in. Als er maar enige stagnatie in het proces dreigt, confronteert zij de in haar ogen veroorzakende actor met de stagnatie, de oorzaak en de oplossing. Bij stagnatie past ze naast deze confronterende strategie ook geregeld go-alone strategieën toe. Haar focus is meer gericht op het bereiken van de doelen dan op het proces. De managementstrategie die zij toepast is er dan ook een mix van proces- en projectmanagement, waarbij de projectmanagementstijl de overhand heeft. Haar natuurlijke sturingsstijl is de hiërarchische stijl die zij ook in haar werk als schoolleider hanteert. Zij combineert dit met de governancesturing. Geregeld beïnvloedt zij het proces en de besluitvorming vanuit de hiërarchie. Dit botst met de kernwaarden van het procesmanagement en wordt ook door sommige actoren als zodanig waargenomen. Het bevordert in deze casus de voortgang van het proces. Naar onze mening leidt deze stijl in deze casus niet tot conflicten met de andere actoren door de persoonlijkheid en de gedrevenheid van de coördinator OBS en doordat zij resultaten behaalt.

De andere coördinator brede school is de coördinator vanuit Cumulus. De coördinator wordt wel formeel erkend, maar niet herkend als procesmanager door de actoren. Deze coördinator zit met een paradox wat betreft de belangen van de brede school en de belangen van de eigen organisatie die deels niet overeenkomen. Zij zet vooral complexiteitsreductiestrategieën in om de paradox uiteen te rafelen in kleine deelproblemen en deze op te pakken. Zij is verder gericht op samenwerking met alle van belang zijnde actoren. De coördinator Cumulus stuurt in het netwerk op gelijkwaardigheid en openheid. Zij ervaart een gebrek aan erkenning van de kernwaarden in dit proces. De coördinator Cumulus bekleedt geen hiërarchische positie en het is ook niet haar stijl om hiërarchisch te sturen en ze past dan ook geen hiërarchische sturing toe. De coördinator Cumulus beïnvloedt het proces nauwelijks.

Conclusie 2

Er zijn drie formele procesmanagers aanwezig op twee niveaus in het netwerk, het bestuurlijk en strategisch/operationeel niveau en bij het laatste ook nog op stedelijk en het wijkniveau.

Op stedelijk niveau stuurt de procesmanager voornamelijk door governancesturing in het netwerk, zij ondervindt hinder van de hiërarchische sturing wat betreft de besluitvorming, en is beperkt bij machte dit te beïnvloeden.

Op wijkniveau zijn er twee formele procesmanagers aanwezig waarvan beide worden erkend. Slechts één wordt herkend en gezien als de procesmanager. Deze procesmanager stuurt door een combinatie van governancesturing en hiërarchische sturing in het netwerk, waarbij hiërarchische ingrepen behoren tot de natuurlijke stijl van de coördinator. Op wijkniveau wordt de hiërarchische sturing ingezet om de horizontale governancesturing te ondersteunen en progressie in het proces te behouden. Daarbij worden de kernwaarden van een proces te weinig beschermd.

Ook uit deze conclusie voor de casus brede school zouden we een hypothese kunnen afleiden-trekken.

Hypothese 2

Bij de ontwikkeling van een brede school kan gekozen worden voor de inzet van een mix van managementstrategieën. Bij aanvang van het probleem, met nog veel onbekendheid over de aard, de oorsprong en de oplossingsrichtingen, wordt gekozen voor procesmanagement voor de probleemverkenning.

Indien er een nadere invulling is van de oplossingsrichting en de aard van de problemen, is een projectmatige aanpak effectiever en efficiënter, waarbij een projectmanager het deelproces overneemt en op projectmatige wijze verder gaat.

Tot besluit

Na conclusies te hebben getrokken naar aanleiding van de analyse rond de beïnvloeding van sturingsmodellen op de ontwikkeling van de brede school, is er vanuit onze kant behoefte aan reflectie.

In ons onderzoek zijn we ingegaan op de manier waarop sturingsmodellen elkaar beïnvloeden binnen een netwerkgeving waarin partijen zich inzetten voor de ontwikkeling van de brede school in Overvecht. We hebben met al deze partijen kennis kunnen maken en van een afstand een analyse gemaakt van de interacties tussen de verschillende partijen en van de manier waarop wordt gestuurd. Wij beseffen dat we door deze afstand deze analyse hebben kunnen maken en dat deze analyse mogelijk anders zal zijn als de actoren zelf ervaren. Zij moeten functioneren binnen een andere context. Een situatie waarbij actoren ook nog andere vraagstukken moeten oplossen, onder grote druk van tijd en middelen moeten werken, of onder aan- of afwezigheid van politieke belangstelling, met verschillende belangen moeten handelen.

De analyse die we hebben gemaakt, geeft weer dat sturingsmodellen elkaar op verschillende niveaus beïnvloeden, soms op onverwachte plekken, soms op een andere manier dan verwacht. De theorieën waren als handvatten om een beeld te krijgen van de beïnvloeding binnen het proces, maar de praktijk is uiteindelijk zoveel rijker en genuanceerder dan wij kunnen weergeven in dit onderzoek. Een goed voorbeeld hiervan is de conclusie over de verkokerde sectorale gemeente. Deze is er onmiskenbaar, maar minder zwart-wit dan beschreven. Achter de sectorale structuur zitten mensen die allemaal op een eigen manier een bijdrage leveren aan het proces. Daarin spelen ook persoonlijke opvattingen over de eigen positie een rol, sommige meer geredeneerd vanuit het netwerk en sommige meer vanuit de eigen sectorale positie. Ook gaat werken in netwerken over overleven, waarbij soms ingrijpende beslissingen worden genomen die niet altijd stroken met het organisatiebelang.

Wat maakt het proces Overvecht nu zo bijzonder? Wat zorgt ervoor dat ondanks de verschillende belangen, posities en andere afhankelijkheden de samenwerking bleef staan? Misschien is de belangrijkste 'procesmanager' wel het veelvuldig in de interviews genoemde motto 'het kind staat centraal'. Vooral op het strategisch/tactische niveau, werd bij stagnatie steeds weer teruggegrepen naar dit centrale motto, want daar gaat het uiteindelijk om. Iedere partij beseft dat het twee voor twaalf is voor de kinderen in Overvecht en dit blijkt een niet te onderschatten motor voor het succes van het proces.

Wij hopen dat ons onderzoek een bijdrage heeft kunnen leveren aan inzichten in het proces van de brede school, met de daarbij behorende manieren van sturen. Het onderzoek heeft ons ook een spiegel voorgehouden. Onze verwachtingen en de beelden die wij hadden, ingegeven vanuit onze eigen praktijk, zetten ons aan het denken over onze manier van handelen en onze eigen percepties. Een kijkje in andermans keuken biedt mogelijkheden voor herijking op het gebied van samenwerken binnen een netwerk, maar ook de verschillen in politiek-ambtelijke verhoudingen waren interessant. Maar het meest opvallende van het samenwerken in een netwerk is dat het gezamenlijke belang van het kind centraal staat, waarvoor samenwerking onontbeerlijk is.

Samenwerken binnen een complex netwerk is alleen mogelijk wanneer partijen een gezamenlijk gedragen missie hebben en dit heeft de samenwerking binnen Overvecht laten zien.

Literatuurlijst

- Bekkers V. (2007), *Beleid in beweging, achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, Lemma Den Haag, 2007.
- Bovens M.A.P., 't Hart P., Twist M.J.W. van (2007), *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*, Kluwer Waddinxveen.
- Bovens, Witteveen (1985), *Het schip van staat, beschouwingen over recht, staat en sturing*, Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn
- Bruijn H. de., Heuvelhof ten E. (2007), *Management in netwerken, over veranderen in een multi-actorcontext*, Lemma Den Haag.
- Bruijn H. de., Heuvelhof E.ten, Veld R. in 't (2008), *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*, SDU Den Haag.
- Castells M. (2000), *The rise of the network society, the information age: economy, society and culture*, Blackwell Publishers Oxford.
- Hoffmans C. (2006), *Verkenning Governance primair onderwijs*, <http://www.henh.org>. Datum 12 februari 2009.
- Hupe P.L., Beukenholdt-ter Mors M.A. en Klaassen H.J. (2000), *Publiek Onderhandelen, een vorm van eigentijds besturen*, Samson.
- Klijn, E.H. (2007), *Managing Complexit: Achieving the Impossible? Management between complexity and stability; a network perspective. Critical Policy Analysis (2007) vol.1 no. 3 pp 252-277.*
- Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004), *Managing uncertainties in networks, a network approach to problemsolving and decision making*, Routledge London.
- Kruiter H. (2008), *Ingehaald door Het Spui*, Universiteit Leiden, Leiden.
- Laurens E. Lynn jr. (2006), *Public Management, old and new*, Routledge, New York
- Manschot M. en Plasmans J. (2008), *Brede School in Wijkaanpak Transvaal Een verhaal over kikkers en kokers*, Den Haag.
- Morgan G. (1986), *Images of organizations*, Sage publications, London.
- Mouwen C.A.M. (2006), *Strategie-implementatie, sturing en governance in de moderne non-profit-organisatie*, Van Gorcum, Assen.
- Nelissen N., Goverde H., Gestel N. van (2000), *Bestuurlijk vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*, Coutinho, Bussum.
- Rhodes R.A.W. (1997), *Understanding Governance, policy networks, governance, reflexivity end accoutability*, Open University Press Buckingham, Philadelphia.
- Rosenthal U., Ringeling A.B., Bovens M.A.P., 't Hart P., van Twist M.J.W. (1996), *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*, vijfde druk, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn.
- Rosenthal U., van Schendelen M.P.C.M.M., Ringeling A.B., (1987), *Openbaar Bestuur, organisatie, politieke omgeving en beleid*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn.
- Rosenthal U. (1988), *Bureaupolitiek en bureaupolitisme*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn.

Uitgaven betreffende brede school (Overvecht) Utrecht:

DMO, Afdeling Integrale Projecten/Afdeling Onderwijs (2008), 'Kindercampus Overvecht, investeren in pedagogische kwaliteit', Gemeente Utrecht.

DMO, Afdeling Integrale projecten, Vlekkenplannen Vogelaarwijken/Vlekkenplannen Overvecht (mei 2008), Gemeente Utrecht.

DMO, De Jager T. (april 2009), Kindercampus Overvecht, Financiële Haalbaarheid, Gemeente Utrecht.

DMO (2007), Ondernemingsplan Forum Overvecht, Gemeente Utrecht.

DMO (2008), Het belang van brede scholen in Utrecht, Gemeente Utrecht.

Wijkbureau Overvecht (mei 2008), 'Wijkactieplan, Doe mee in Overvecht', Gemeente Utrecht.

Utrecht Centrum voor de Kunsten (2009–2010), VSD/Naschoolse activiteiten.

Bijlage 1 Afkortingen

DMO	Dienst Maatschappelijke ontwikkelingen
LEA	Lokale Educatieve Agenda
LOA	Lokaal Onderwijs Achterstandenbeleid
MFA	Multifunctionele Accommodatie
OBO	Openbare Basisschool Overvecht
PCOU	Stichting Protestants Christelijk Onderwijs Utrecht
SPO	Stichting Openbaar Primair Onderwijs Utrecht
UCK	Utrechts Centrum voor de Kunsten
VVE	Voor- en vroegschoolse educatie
VSD	Verlengde Schooldag
VSU	Vereniging Sport Utrecht

Bijlage 2 Interview

Aanvang met introductie

- Voorstellen wie wij zijn, welke opleiding wij volgen en waarvoor het onderzoek is.
- Kort inhoudelijk het onderzoek toelichten.
- Informeren over het interview, de duur en de hoofdthema's die aan de orde komen.
- Afspraken maken over de verwerking van het interview, wijze van verslaglegging, aanbod van toetsen van het verslag en de verwerking van de gegevens (anoniem).
- Dat de geïnterviewde en organisatie in een lijst in de bijlage van de scriptie komen.
- Verzoeken of het gesprek mag worden opgenomen.

Netwerkanalyse

- 1 Wat betekent de brede school voor u?
- 2 Wat vind u belangrijk aan de brede school? Wat zou u wenselijk vinden om in de brede school terug te vinden?
- 3 Wie waren/zijn bij de ontwikkeling van de brede school Overvecht betrokken?
- 4 Wat is uw positie binnen deze ontwikkeling?
- 5 Welk doel had je voor ogen bij de ontwikkeling van de brede school en welk belang had je er bij?
- 5 Wat heb je gedaan of bijgedragen aan de ontwikkeling van de brede school of om jouw doel te bereiken? Waar had je anderen bij nodig om iets te bereiken?
- 6 Je hebt net benoemd wie er allemaal betrokken waren bij de ontwikkeling van de brede school. Met wie zat je in een overleg en welke personen waren daar bij betrokken? Waren dit structurele of incidentele overleggen?
- 7 Welke niveaus kun je onderscheiden bij deze overleggen? Waren dit tussen bestuurders of uitvoerders of nog anders?

Verloop besluitvorming

- 8 Hoe is het besluit om brede scholen in te voeren genomen?
Wat waren de belangrijkste overwegingen?
- 9 Wie waren bij dit besluit betrokken?
- 10 Hoe is het proces verlopen? Was iedereen het er in een keer over eens, of kun je verschillende fases onderscheiden? Wie waren daar bij betrokken?
- 11 Was u bij de besluiten betrokken en hoe heeft u kennis genomen van de besluiten?
- 12 Wat waren belangrijke (deel)besluiten en binnen welke overleggen werden deze genomen?
- 13 Had u invloed op de besluitvorming en in welke mate?
- 14 Stagneerde het proces wel eens en waarom?

Beïnvloeding besluitvorming

- 15 In een eerder vraag hebben we de betrokkenen van de brede school benoemd. Wie van deze betrokkenen hebben invloed op de besluitvorming gehad en op welke wijze hadden ze invloed op het proces? Waar had dit mee te maken?
- 16 Zijn er mensen dominant geweest in dit proces en kunt u beschrijven waarom ze dat waren en welke middelen ze hadden?
- 17 Waar liep je tegenaan of wat vergemakkelijkte het proces/besluitvorming?
- 18 Waar had dit mee te maken of wat was hierop van invloed?

Procesmanagement

- 19 Hoe heeft de afstemming tussen de actoren plaats gevonden?
Wie heeft daarin een belangrijke rol gespeeld?
- 20 Was er een formele procesmanager?
- 21 Waren of zijn er informele leiders?
- 22 Wat waren/zijn de activiteiten van de procesmanager en hoe stuurt de procesmanager?
Heeft de procesmanager volgens u alle partijen bij de ontwikkeling betrokken?
Hoe informeerde de procesmanager iedereen? Voelde iedereen zich veilig in dit proces en werd ieders belang vertegenwoordigd? Had de procesmanagers met alle betrokkenen afspraken gemaakt over het proces en was daar commitment over? Vermeldde de procesmanager de succesjes in het proces?
- 23 Welke invloed had de procesmanager op het proces (bij knelpunten besluit)?
Op welke manier gebeurde dit?

Hoe kan je het proces kernachtig omschrijven? (dynamiek)

Wat zijn wij nog vergeten te vragen?

Dank u wel voor uw tijd het interview

Einde interview

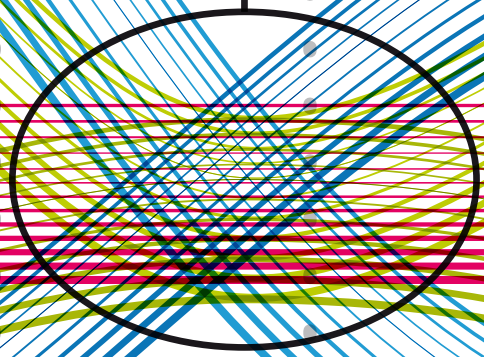
Bijlage 3 Overzicht geïnterviewden

Geïnterviewde	Organisatie/afdeling	Functie
Heleen van Dijk	DMO/Onderwijs	Strategisch Beleidsadviseur
Liesbeth Droffelaar	DMO/Cultuur	Senior Beleidsmedewerker
Birgit Haberland	DMO/Onderwijs	Beleidsmedewerker
Ans van Hoof	Ludens	Directeur Regiomanager Noord
Renate Janssen	DMO/Sport	Beleidsmedewerker
Marlies Kennis	DMO/Programma bureau Jeugd	Deelprogrammamanager Jeugd
Yvonne Keyser	UCK	Adjunct Directeur
Bart Kooij	DMO/Integrale bouwprojecten	Senior Projectmanager krachtwijken Overvecht
Thea Meijer	SPO Utrecht	Voorzitter College van Bestuur
Gerry Quist	DMO/Wijkkantoor Overvecht	Accountmanager DMO/Programmamanager Sociaal van het wijkactieplan
Annemiek van de Rijt	Cumulus	Programmamanager/stafbureau
Tineke van der Schaaf	Openbare Bibliotheek Utrecht	Domeinspecialist Educatie
Arjen Scholten	SPO	Coördinator Talentontwikkeling
Caroliene Verhoeff	SPO	Coördinator Brede School Schoolleider OBS Overvecht
Frans van Wegen	KSU	Cluster Directeur, Integraal Directeur

ICIËN

KRACHTWIJKEN

EM STREAM



ORUM BREDE SCHOOL

ontwerp: Studio Koelewijn, Den Haag

