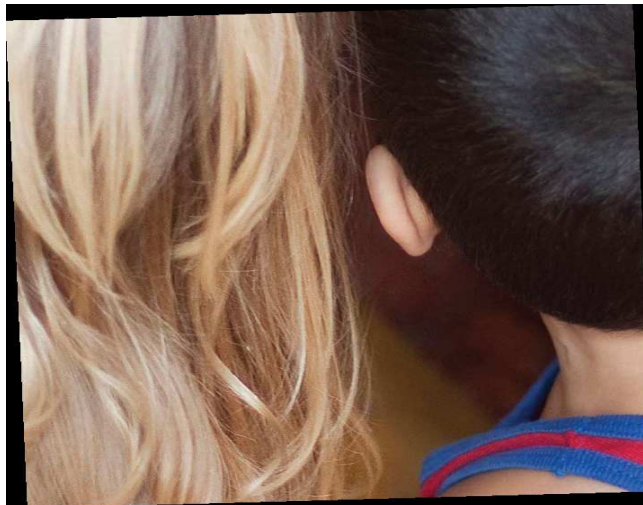


# MASTERTHESIS



## **'EEN KLEURRIJKE SCHOOL'**



### **Een analyse van de beleidsvorming rondom aannamebeleid in het Primair Onderwijs: Deventer & Nijmegen**

<b>Opleiding</b>	Master Bestuurskunde (parttime) Faculteit der Sociale Wetenschappen
<b>Module</b>	FSWBM5100-09 Afstudeertraject / scriptie Master BSK
<b>Scriptiebegeleider</b>	dr. P.W.A. Scholten (EUR)
<b>Tweede beoordelaar</b>	dr. S. Van de Walle (EUR)
<b>Externe opdrachtgever</b>	St. Kenniscentrum Gemengde Scholen (KGS) drs. G. Walraven
<b>Studentnaam &amp; nummer</b>	A. M. Melfor : 326637 B. Pelit : 325515

## VOORWOORD

Voor u ligt de *masterthesis* van Aldwin Melfor en Baris Pelit. In het kader van onze studie (parttime Master Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam) zijn wij in september 2009 begonnen met nadenken over onze thesis. Segregatie in het onderwijs heeft onze aandacht getrokken en de keuze is dan ook gevallen op dit onderwerp. Een onderwerp dat midden in het maatschappelijke debat verkeert. Hierdoor hadden wij extra interesse en motivatie om juist dit onderwerp aan te pakken. Meer dan een jaar later ligt het eindproduct nu voor u: *'een kleurrijke school'*. Het proces was constant in beweging om in ieder stadium de focus op het onderzoek scherper te krijgen. Veel overleg, veel lezen, veel e-mails en veel telefoneren. Stap voor stap kreeg het onderzoek vorm en werden wij ook enthousiaster. De laatste fase was dan ook het meest intensief, maar dit was tegelijkertijd ook een fase die veel voldoening gaf. Eindelijk was alle informatie binnen en waren de interviews afgenomen. We konden nu gaan schrijven, ons onderzoek op papier zetten.

Zonder steun van een aantal mensen hadden wij dit nooit kunnen produceren. Op de eerste plaats willen wij onze gezinnen en families bedanken. Zij hebben ons enorm gesteund zodat wij met dit onderzoek aan de slag konden. Onze afstudeerbegeleider, *Peter Scholten*, die ons steeds op een prikkelende manier aan het denken heeft gezet en zodoende ons scherp hield. Dank voor de goede en leerzame begeleiding. Natuurlijk willen wij ook de tweede beoordelaar, *dr. Van de Walle*, bedanken voor zijn feedback en aanwijzingen. En niet te vergeten onze externe opdrachtgever: *Guido Walraven* (KGS). Dank voor de tijd en moeite die u en uw organisatie in dit onderzoek gestoken hebben!

Verder willen wij een aantal mensen bedanken die ons gedurende het onderzoek op verschillende manieren ten dienste zijn geweest: Dhr. C. Buis (OCW), dhr. L. Herwijer (SCP), Dhr. J. Horst & Dhr. H. de Graaff (gemeente Deventer), Mw. S. Stoffels (gemeente Nijmegen), Mw. C. Veenhoff (schoolbesturen Nijmegen) en mw. Brink (Regioplan). Allen dank voor jullie input!

Rest ons nog de lezer veel plezier te wensen bij het lezen van dit onderzoek.

Aldwin Melfor & Baris Pelit

Den Haag / Schiedam, november 2010

## SAMENVATTING

Segregatie in het Primair Onderwijs (PO), in de volksmond ‘zwarte’ en ‘witte’ scholen genoemd, wordt in de ogen van de politieke en bestuurlijke beleidsmakers gezien als een (maatschappelijk) probleem en dient daarom aangepakt te worden. De regering heeft hiervoor een twaalftal pilots in diverse gemeenten opgestart. Het doel van deze pilots is om beleid te ontwikkelen dat succesvol segregatie in het PO bestrijdt. Het beleid binnen deze pilots is primair gericht op een viertal pijlers, zijnde: aannamebeleid, vriendschapsscholen, voorlichting aan ouders en ouderinitiatieven. Deze moeten leiden tot meer gemengde scholen en klassen in gemengde wijken.

Het aannamebeleid is binnen deze beleidsinstrumenten het meest controversieel te noemen en zorgt voor veel maatschappelijke en politieke discussie. De coördinator van het Kenniscentrum Gemengde Scholen (KGS), bestempelt dit onderdeel dan ook als een ‘heet hangijzer’. Aannamebeleid is een instrument dat het meest ingrijpt in de praktijk van een schoolkeuze en is daarmee het minst vrijblijvend van aard. Hiermee kan men ook direct leerlingenstromen reguleren en effectief desegregatiebeleid voeren. Vandaar dat het Ministerie van OCW met speciale belangstelling de ontwikkelingen op dit gebied binnen de pilots volgt. Uit een eerste survey van deze pilots blijkt dat verschillende gemeenten die meedoen aan de pilots nadenken en discussiëren over aannamebeleid. Men is enigszins terughoudend met de invoering van aannamebeleid. Enerzijds wijzen critici op vrijheid van schoolkeuze voor ouders. Anderzijds zien aanhangers graag dat er bindende afspraken gemaakt worden tussen gemeente en schoolbesturen omtrent het tegengaan van segregatie in het PO. Ondanks deze bedenkingen zijn er twee gemeenten die heel ver zijn met de ontwikkeling en uitvoering van een stadsbreed aannamebeleid: de gemeente Deventer en Nijmegen. Vanuit bestuurskundig oogpunt is het interessant om te analyseren hoe een dergelijk beleidsinstrument bij deze gemeenten tot stand gekomen is. Het instrument is op zijn minst beladen te noemen, maar tegelijkertijd betreft het een beleidsprobleem dat maatschappelijk gezien volop in de aandacht staat, mede door het debat rondom het integratievraagstuk. Deze aspecten bij elkaar nodigen uit om dit beleidsinstrument nader onder de loep te nemen. Dit heeft plaatsgevonden met de volgende doelstelling en centrale vraag:

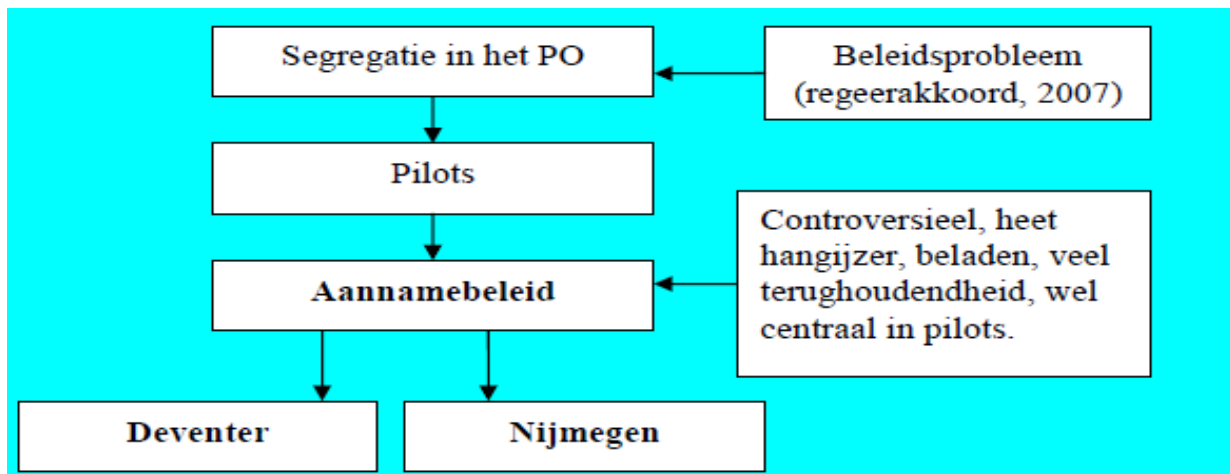
➤ **Doelstelling:**

Analyseren hoe in de gemeenten Deventer en Nijmegen het aannamebeleid, bij het bestrijden van segregatie in het PO, tot stand gekomen is.

➤ **Centrale Vraag:**

Op welke wijze is het aannamebeleid in de gemeenten Deventer en Nijmegen tot stand gekomen en hoe is dit te verklaren?

Middels een vergelijkende casestudie in de gemeente Deventer en Nijmegen zal het beleidsproces geanalyseerd worden. Het onderzoeksgebied is als volgt schematisch weer te geven:



### Achtergronden segregatie in het PO

Segregatie in het PO wordt door aanhangers van de contacthypothese gezien als een obstakel. Deze hypothese legt de nadruk op onderwijs als instrument voor sociaal-culturele integratie. De overheid baseert haar beleid op eerdergenoemde contacthypothese. Het bestrijden van segregatie wordt gezien als een complex maatschappelijk probleem. In de eerste plaats wordt er een link gelegd met woonsegregatie. Hierop voortbordurend is tevens segregatie waar te nemen op sociaaleconomisch gebied. Woongebieden met een hoog percentage alloctonen wordt bevolkt door inwoners met een lage opleiding en inkomen. Hier is dus sprake van een dubbele segregatie, zowel etnisch als economisch.

Er liggen diverse oorzaken ten grondslag aan segregatie. Demografische ontwikkelingen, zoals de toegenomen immigratie, gezinshereniging en het hogere kindertal in alloctone gezinnen, en woonsegregatie. Vervolgens wordt er gewezen op sociale en etnisch gemotiveerde schoolkeuzes van ouders. Als laatste speelt de Nederlandse vrijheid van onderwijs een rol. Deze laat de oprichting van islamitische en hindoeïstische scholen toe, die per definitie 'zwart' zijn.

### Theoretisch kader

Dit onderzoek beoogt handvaten te bieden aan gemeenten die aannamebeleid willen invoeren om segregatie binnen het PO tegen te gaan. Door te analyseren hoe het beleidsproces vormgegeven is kan men achterhalen welke logica achter de beleidsvorming heeft gezeten.

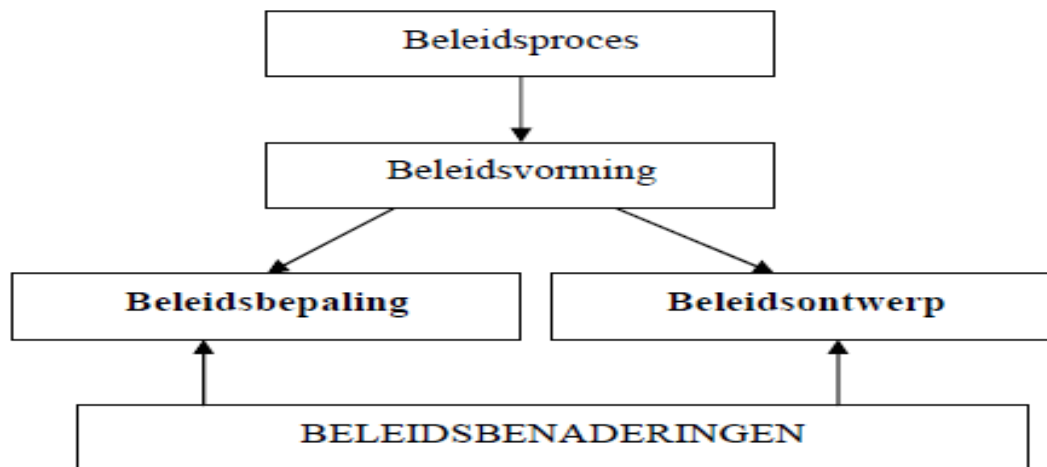
Vanuit de vier benaderingen, zijnde: de rationele benadering, de politieke benadering, de culturele benadering en de institutionele benadering, wordt het beleidsproces geanalyseerd en verklaard. Het aannamebeleid in deze twee gemeenten zou tot stand gekomen kunnen zijn vanuit een dominantie van één van deze benaderingen. Onderzoeksvragen die hieruit rijzen zijn: Hoe is het beleid door deze gemeente ingevuld? Hoe is het beleid tot stand gekomen? En welke benadering is dominant geweest om het beleid vorm te geven en waarom? Nadien kan door middel van een vergelijkende analyse antwoorden geformuleerd worden op de centrale vraag van dit onderzoek.

Juist door het onderzoek vorm te geven vanuit de vier beleidsbenaderingen ontstaat een multi-analyse van dit beleidsprobleem. Aangezien het doel is om een diversiteit aan elementen rondom de beleidvorming boven tafel te krijgen, zorgt deze breedteanalyse juist voor diepgang en vormt de kracht van dit onderzoek.

Dit proces van beleidsvorming bestaat naast het proces van ontwerpen van beleid ook uit het bepalen van beleid. Bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag zullen elementen van beleidsbepaling en beleidsontwerp meegenomen worden. De uitwerking van de vier benaderingen zal langs deze twee sporen geschieden.

Aan de hand van de volgende variabelen is het beleidsvormingsproces vervolgens geanalyseerd: visie op beleidsproblemen (positie van oorzaken), beleidsbepaling, beleidsontwerp, dominant verklaringsmechanisme van beleid / verloop van beleidsvormingsproces en rol van kennis en informatie.

Op basis hiervan is voor dit onderzoek het volgende theoretisch concept samengesteld:



	Beleidsbepaling	Beleidsontwerp
Rationele benadering	Beleidstheorie	Beleidsanalytisch perspectief
Politieke benadering	Strategisch gedrag en wederzijdse afhankelijkheid	Participatief perspectief
Culturele benadering	Symbolische representatie van beleid	Coproducerend perspectief
Institutionele benadering	De vragen: werkt het?, past het?, mag het? en hoort het?	Imitatieperspectief

### Methoden & Onderzoek

Dit onderzoek betreft een (sociaalwetenschappelijk) beleidsonderzoek gericht op het verruimen van kennis en inzicht op het gebied van beleidsvorming rondom aannemebeleid. Het onderzoek richt zich op de analyse van de totstandkoming van het aannemebeleid in de gemeente Deventer en Nijmegen. Het onderzoek heeft vooral een praktijkgericht karakter en zal gebaseerd worden op een vergelijkende casestudie tussen de beide gemeente. Hierbij wordt de hiërarchische methode gehanteerd. Door de analyse te richten op twee gemeenten, die aannemebeleid stadsbreed hebben geïmplementeerd, kunnen de resultaten van dit onderzoek vergeleken worden. Zowel vanuit deskresearch als field research zal dit rapport opgezet worden. Hierbij zijn relevante documenten geanalyseerd en een aantal interviews afgenomen. De afgenomen interviews hebben het karakter van een semi-gestructureerd interview.

## **Empirisch onderzoek**

Om de vraagstelling te beantwoorden zijn casestudies verricht van de gemeente Deventer en Nijmegen. Uit de gevonden gegevens blijkt dat beide gemeente op een geheel eigen wijze invulling hebben gegeven aan het aannamebeleid.

Uitgangspunt bij Deventer is dat een leerling dat aangemeld is voor een basisschool in de eigen wijk vrijwel zeker op die school geplaatst kan worden. Dit terwijl het aannamebeleid, in Nijmegen, ouders de mogelijkheid biedt om via een digitaal systeem minimaal drie en maximaal zes voorkeursscholen, op volgorde van gewenst tot minst gewenst, uit te kiezen. Via een (transparante) vastgestelde procedure werd op een vast moment kenbaar gemaakt welke voorkeursschool zal worden gehonoreerd. Tevens ligt het accent van het aannamebeleid binnen Nijmegen op het opleidingsniveau van de ouders, dus op sociaaleconomische gronden. Een ideale verhouding tussen 30 procent kansarme- en 70 procent kansrijke kinderen op scholen wordt hiermee nagestreefd.

Verder komt duidelijk naar voren dat de dominante benadering in Deventer gestoeld is op de culturele benadering. Symbolische representatie speelt een belangrijke rol bij het bepalen van het beleid. De communicatie naar de doelgroep (ouders) is duidelijk het gevolg van interactie en communicatie tussen de actoren, welke was gericht op gezamenlijke zingeving. De beleidsmakers maken hier gebruik van (oorzakelijke) verhaallijnen, metaforen, synecdoche. Waarbij betekenisverlening en zingeving tussen de partijen hoog te noemen is. Hierbij is coproductie sterk overheersend geweest, waarbij de creatie van een gezamenlijk frame leidend is.

Ouders hebben ten opzichte van Deventer wel een rol van betekenis gespeeld binnen Nijmegen en hebben zodoende geparticipeerd in het beleidsvorming proces, door inbreng van collectieve macht als machtsbron. De schoolbesturen hebben positie en/of functiemacht en hebben dit ook als zodanig ingezet. Op basis van het strategische gedrag, gericht op autonomiebestending, heeft men voor elkaar gekregen dat de wensen omtrent financiering van huisvesting zijn ingewilligd. Op basis hiervan heeft men willen meewerken. Het grillige karakter van dit proces, leidt tot een politieke benadering van beleid waarbij macht en strijd tussen de actoren in Nijmegen overheersend is. De bevindingen van dit onderzoek zijn hieronder samengevat in een schema per gemeente.

Variabelen	Gemeente Deventer
Visie op beleidsproblemen (positie van oorzaken)	Kan geplaatst worden binnen de culturele benadering. 'Witte vlucht'. Deze redenering loopt vervolgens als rode draad door het resterende proces. Oorzaken worden gebruikt om het verhaal verder vorm te geven om zodoende tot een constructie van de sociale werkelijkheid te komen. Het dient hierbij als metafoor om het probleem inzichtelijk te maken.
Beleidsbepaling	Symbolische representatie heeft een belangrijke rol gespeeld bij het bepalen van het beleid. De communicatie naar de doelgroep (ouders) is duidelijk het gevolg van interactie en communicatie tussen de actoren, welke was gericht op gezamenlijke zingeving. Als gevolg hiervan is duidelijk te merken dat de uitingen naar de doelgroep deze lijn heeft gevolgd. De beleidsmakers hebben overduidelijk gebruik gemaakt van (oorzakelijke) verhaallijnen, metaforen, synechdoche. Allen gericht op het 'framen' van het beleidsprobleem en de interventies. Strategisch gedrag van actoren is vooral gericht op interactie, die tot een gezamenlijk doel moest leiden. Strijd in het netwerk bleef hierdoor uit. Ook hier is dus vast te stellen dat de gemeente Deventer hoog scoort op de culturele benadering van beleid.
Beleidsontwerp	Zowel vanuit coproductie als imitatie ontworpen. Echter, laatstgenoemde was functioneel van toepassing en heeft niet als leidraad gediend. Coproductie is sterk overheersend geweest, waarbij de creatie van een gezamenlijk frame leidend was. Actoren hadden een gedeelde beeld van de eerdergenoemde oorzaken en interventies.
Dominant verklaringsmechanisme van beleid en verloop van beleidsvormingsproces	Zingeving en gezamenlijke constructie van de sociale werkelijkheid heeft voorop gestaan. Het beleidsvormingsproces heeft in het teken gestaan van dit aspect.
Rol van kennis en informatie	Heeft gediend om de sociale constructie van de werkelijkheid te ondersteunen en een gezamenlijk frame te creëren.

*Overzicht beleidsvorming gemeente Deventer*

Variabelen	Gemeente Nijmegen
Visie op beleidsproblemen (positie van oorzaken)	Doordat partijen verschillende belangen hadden werden de oorzaken van het beleidsprobleem tevens op die manier ingezet. Er werd dus niet zozeer gestuurd om het construeren van een sociale werkelijkheid, maar deze verschillende belangen werden binnen het netwerk onderdeel van strijd. De perceptie van oorzaken hebben als zodanig gediend om deze strijd vorm te geven.
Beleidsbepaling	Strijd om belang en macht heeft geresulteerd in het spel binnen het netwerk. De uitkomsten van het strategische gedrag hebben in grote mate bepaald hoe het aannamebeleid eruit moest zien. De wederzijdse afhankelijkheid door inzet van machtsbronnen heeft een bepalende rol gespeeld. De beleidsmakers hebben tevens gebruik gemaakt van enkele elementen die te plaatsen zijn binnen de culturele en de institutionele benadering. Echter zijn deze functioneel toegepast en niet leidend geweest bij het bepalen van het beleid.
Beleidsontwerp	Voornamelijk via het participatieperspectief tot stand gekomen. De beleidsmakers wilden steun en draagvlak van de ouders, waardoor deze geparticipeerd hebben in de stuurgroep. Het ontwerp kwam hiermee tot stand doordat de doelgroep een stem had in het ontwerp.
Dominant verklaringsmechanisme van beleid en verloop van beleidsvormingsproces	Actoren hebben hun eigen belangen nagestreefd. De uitkomsten van het proces waren vooral het resultaat van het strategische spel binnen het netwerk. Het beleidsvormingsproces vertoont geen kenmerken van volgtijdelijkheid, maar eerder een grillig karakter.
rol van kennis en informatie	Is ingezet om belangen van actoren te ondersteunen bij het zoeken naar draagvlak.

*Overzicht beleidsvorming gemeente Nijmegen*

### **Conclusies**

Op basis van de verzamelde gegevens uit de analyse kan een antwoord gegeven worden op de centrale vraag. In beide gemeenten is sprake van een werkend aannamebeleid waarbij de ouders zich aanpassen aan de nieuwe spelregels. Echter, de wijze van inrichting is verschillende en is een direct gevolg van de dominantie van een bepaalde benadering. Met of zonder participatie van ouders is te zien dat het beleid in beide gemeente in werking getreden is. Men is redelijk tot goed in staat om in coproductie met elkaar tot beleidsvorming over te gaan. Dit duidt erop dat het Rijk een goede keuze heeft gemaakt om desegregatiebeleid, en daarbinnen aannamebeleid, op lokaal niveau bottom-up aan te pakken. Maatwerk lijkt dus een belangrijke voorwaarde aangezien elke gemeente wijst op zijn eigen unieke en specifieke situatie.



Verder komt duidelijk naar voren dat in beide gemeenten het aanpakken van segregatie niet direct de aanleiding is om tot beleidsvorming over te gaan. Huisvestingsbeleid en de daarmee gepaard gaande efficiencyverliezen zijn veelal een eerste aanleiding om aannamebeleid te ontwikkelen. In beide gevallen is er echter noodzaak tot samenwerking en desegregatiebeleid wordt dan als gunstig maatschappelijk effect betrokken bij het beleid.

In iedere geval dienen actoren gezamenlijke belangen te delen om tot coproductie te komen. Een ontwerpstrategie die onmisbaar is om het beleid te ontwerpen. Een participatief perspectief is niet altijd van toepassing. Angst voor weerstand lijkt vaak een motivatie om geen participatieve strategie te voeren. In Deventer bleek deze angst overigens ongegrond. De verwachte weerstand na confrontatie met het beleid bleef uit. Ouders gingen simpelweg de nieuwe regels toepassen. Uit vrees voor een maatschappelijke discussie heeft de gemeente Nijmegen de ouders laten participeren in het proces. In beide gevallen blijken ouders zich aan te passen aan de uniforme regels.

Het verschil is wel degelijk merkbaar in de manier waarop de uitvoering is vormgegeven. Zoals eerder gesteld heeft de 'culturele bril' van de beleidsmakers in Deventer ervoor gezorgd dat er een pragmatische, zo niet simpele, opzet is gerealiseerd. Dit in tegenstelling tot Nijmegen waar een complexer systeem is opgezet voortkomend uit de 'politieke bril' van de beleidsmakers. In beide gevallen is er echter een regulerend leerlingenbeleid opgezet waarbij het voornaamste doel bereikt wordt, zijnde: leerlingen vormen een afspiegeling van de wijk. Voor gemeenten die in de toekomst overwegen aannamebeleid in te voeren, is het wellicht van belang zich ervan bewust te zijn dat dergelijke ongetemde problemen niet alleen vanuit een politieke benadering aangepakt hoeven te worden. Juist een culturele benadering kan zorgen voor een goed en snel werkend systeem met een zeer pragmatische opzet.

Ook de rol van de institutionele benadering is opvallend. Uit de analyse is te concluderen dat in beide gemeenten deze benadering wel degelijk een rol speelt. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat betrokkenen bij een dergelijk instrument een institutionele reflex vertonen. Mag het wel? Hoort het wel? Deze vragen vinden dan ook zijn weerslag in het beleid. Vanuit dit oogpunt heeft deze benadering zijn meerwaarde maar behoeft geen doorslaggevende rol te spelen.

De vergelijking is hieronder bondig weergegeven.

Variabelen	Deventer	Nijmegen
Visie op beleidsproblemen (positie van oorzaken)	'Witte vlucht'. Metafoor heeft gediend om gezamenlijk beeld te vormen van probleemperceptie.	Percepties liepen uiteen van maatschappelijk belang bij gemeenten naar financieel belang bij schoolbesturen.
Beleidsbepaling	Door constructie van sociale werkelijkheid van beleidsprobleem en interventie. Symbolische presentatie met verhaallijnen, metaforen en oorzakelijke verhalen spelen grote rol. Opzet van aannamebeleid is hierdoor pragmatisch van aard.	Door strijd om macht en belangen. Strategisch gedrag gericht op autonomiebestendiging. Inzet van machtsbronnen zowel financieel als positiemacht. Opzet van aannamebeleid is hierdoor complexer van aard.
Beleidsontwerp	Via coproductie	Via participatie
Dominant verklaringsmechanisme en verloop van beleidsvormingsproces	Zingeving en betekenisverlening	Macht en belang.
Rol van kennis en informatie	Creëren van gezamenlijke frames	Steun voor eigen belang

# INHOUDSOPGAVE

<b>VOORWOORD.....</b>	<b>2</b>
<b>SAMENVATTING .....</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEIDING.....</b>	<b>12</b>
1.1 Achtergronden onderzoek .....	12
1.2 Toelichting onderzoek.....	13
1.2.1 Analyse kader .....	15
1.2.2 Afbakening en aard onderzoek .....	16
1.3 Probleemstelling.....	16
1.4 Wetenschappelijke & maatschappelijke relevantie.....	18
1.5 Leeswijzer .....	19
<b>2 SEGREGATIE IN HET BASISONDERWIJS .....</b>	<b>20</b>
2.1 Segregatie in het PO: de context.....	20
2.2 Segregatie in het PO: de getallen .....	22
2.3 Segregatie in het PO: beleid tot nu toe.....	24
2.4 Het Rijk in actie: de pilots.....	25
2.5 Aannamebeleid .....	26
2.6 Resumerend .....	28
<b>3 THEORETISCH KADER.....</b>	<b>29</b>
3.1 De rationele benadering van beleid.....	31
3.1.1 Beleidstheorie .....	32
3.1.2 Beleidsanalytisch perspectief: beleid op de tekentafel .....	33
3.2 De politieke benadering van beleid .....	34
3.2.1 Strategisch gedrag en wederzijdse afhankelijkheid.....	35
3.2.2 Participatieperspectief: ‘echte burgers’ .....	37
3.3 De culturele benadering van beleid .....	38
3.3.1 Symbolische representatie van beleid .....	39
3.3.2 Coproducerend perspectief: ‘gemeen advyse ende consent’ .....	43
3.4 De institutionele benadering van beleid.....	43
3.4.1 De vier kernvragen .....	45
3.4.2 Het imitatieperspectief: beter goed gekopieerd dan slecht verzonnen! .....	45
3.5 Conceptueel model theoretisch kader.....	46
<b>4 METHODEN &amp; ONDERZOEK.....</b>	<b>51</b>
4.1 Het onderzoek nader belicht / case selectie.....	51
4.2 Methoden van dataverzameling en uitwerking.....	52
4.2.1 Interviews.....	52
4.2.2 Documentenanalyse.....	53
4.2.3 Betrouwbaarheid en validiteit .....	55
4.2.4 Uitwerking empirisch onderzoek .....	55

<b>5</b>	<b>AANNAMEBELEID: CASUS DEVENTER .....</b>	<b>56</b>
5.1	Aannamebeleid in Deventer .....	56
5.2	Een reconstructie van het proces.....	58
5.3	Analyse beleidsvorming .....	60
5.4	Resumérend .....	64
<b>6</b>	<b>AANNAMEBELEID: CASUS NIJMEGEN .....</b>	<b>66</b>
6.1	Aannamebeleid in Nijmegen .....	66
6.2	Een reconstructie van het proces.....	68
6.3	Analyse beleidsvorming .....	70
6.4	Resumérend .....	74
<b>7</b>	<b>CONCLUSIES .....</b>	<b>76</b>
7.1	Vergelijkende analyse .....	76
7.2	Slotconclusies .....	80
<b>8</b>	<b>LITERATUURLIJST .....</b>	<b>82</b>
	<b>BIJLAGE I: VERSLAG WORKSHOP AANNAMEBELEID .....</b>	<b>85</b>
	<b>BIJLAGE II: VERSLAGEN INTERVIEWS .....</b>	<b>88</b>

# 1 INLEIDING

*'Segregatie in het onderwijs moet worden bestreden. Zonder dat er sprake is van een acceptatieplicht, zal hier sterk op worden ingezet'* (Regeerakkoord, 2007).

Als tafelgast werd Yvon Jaspers in het televisieprogramma 'De Wereld draait door', door Mathijs van Nieuwkerk, gevraagd wat haar nieuws van de week was. Zij vertelde een persoonlijk verhaal dat in essentie de kern van dit onderzoek raakt. Op zoek naar een nieuwe school voor haar dochter had zij diverse scholen bezocht. Over één van deze scholen merkte haar dochter op: 'leuke school, maar wel veel donkere kinderen, mam'. Hierop besloot zij direct haar dochter op deze school in te schrijven. Een aantal weken later kwam haar dochter thuis met het blijde nieuws dat ze vrienden was geworden met Hassan. Slotconclusie van Yvon Jaspers: 'integratie bij vierjarigen duurt drie weken!'

## 1.1 Achtergronden onderzoek

De hedendaagse maatschappelijke en politieke discussie rondom integratie maakt de problematiek rondom segregatie in het onderwijs des te relevanter. De staatssecretaris van Onderwijs, Sharon Dijksma, schrijft letterlijk aan de Tweede Kamer: *'in deze brief staat wat het kabinet wil doen om de segregatie in het basisonderwijs aan te pakken en de integratie te bevorderen'* (tegengaan van segregatie in het basisonderwijs, PO/ZO/2008/5688). Segregatie en integratie worden hier in direct verband gebracht met elkaar. Politiek en bestuur zien in het tegengaan van segregatie in het onderwijs een belangrijk middel om integratie te bevorderen.

Segregatie in het Primair Onderwijs (PO) is daardoor in de ogen van de beleidsmakers een probleem en dient daarom aangepakt te worden. Op dit moment zijn op initiatief van het Ministerie van Onderwijs en Cultuur (OCW) een twaalfstal *pilots* in diverse gemeenten opgestart. Het doel van deze pilots is om beleid te ontwikkelen dat succesvol segregatie in het PO bestrijdt. Het beleid binnen deze pilots (zie H2) is primair gericht op vier pijlers: aannamebeleid (afspraken tussen gemeente en schoolbesturen over het toestaan van inschrijvingen op een vast moment), vriendschapsscholen (bij deze projecten geldt dat zwarte en witte scholen een samenwerkingsverband met elkaar aan gaan), ouderinitiatieven (een groep witte ouders probeert een zwarte school meer gemengd te maken of andersom) en scholencarrousel/voorlichting aan ouders (alle scholen van een wijk presenteren zich op één dag aan de ouders).

Het aannamebeleid is binnen deze beleidsinstrumenten het meest controversieel te noemen en zorgt voor veel maatschappelijke en politieke discussie. De coördinator van het Kenniscentrum Gemengde Scholen (KGS), bestempelt dit onderdeel dan ook als een 'heet hangijzer'. Critici wijzen op vrijheid van keuze in het onderwijs: *'want door dit als overheid te willen regelen, ga je voorbij aan een belangrijk recht van ouders, een recht waar wat de VVD betreft niet aan te tornen valt: de keuzevrijheid. Die persoonlijke keuze kan niet door dergelijke initiatieven worden afgekald!'* (VVD-kamerlid Dezentjé-Hamming, Trouw, 2010). Aan de andere kant: *'om ervoor te zorgen dat er in de grote steden meer gemengde scholen ontstaan, wil de PvdA dat gemeenten bindende afspraken met scholen kunnen maken'* (PvdA-kamerlid Hamer, Elsevier, 2006). Deze uitspraken geven het controversiële karakter van het instrument weer.

Ook in het jaarrapport van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) uit 2008 is te lezen hoe dit onderdeel belemmerend heeft gewerkt: vele gemeenten en scholen vonden het ongewenst om in te grijpen in de vrije schoolkeuze. Vandaar dat jarenlang geen beleid werd ontwikkeld om segregatie te bestrijden.

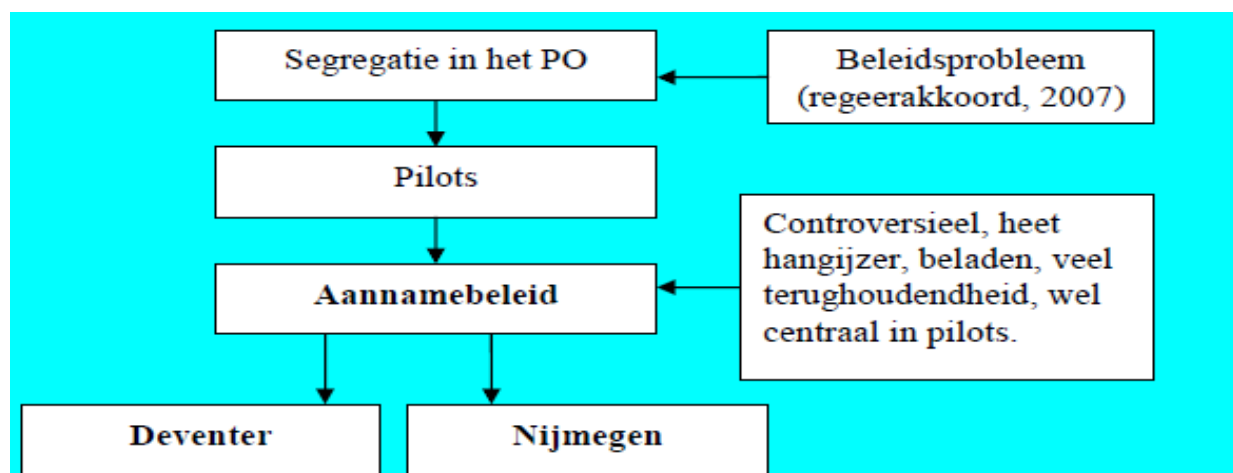
Hoe anders is dit nu. De regering heeft in haar opdracht voor de pilots (tegengaan van segregatie in het basisonderwijs, PO/ZO/2008/5688) specifiek opgenomen dat in een aantal gemeenten aannamebeleid ontwikkeld dient te worden. Op basis van de resultaten wil men overgaan tot regelgeving, om bijvoorbeeld vaste aanmeldmomenten mogelijk te maken.

## 1.2 Toelichting onderzoek

Aannamebeleid is een instrument dat het meest ingrijpt in de praktijk van een schoolkeuze en is daarmee het minst vrijblijvend van aard. Hiermee kan men ook direct leerlingenstromen reguleren en effectief desegregatiebeleid voeren. Vandaar dat het Ministerie van OCW met speciale belangstelling de ontwikkelingen op dit gebied binnen de pilots volgt. Uit een eerste survey van deze pilots blijkt dat verschillende gemeenten die meedoen aan de pilots nadenken en discussiëren over aannamebeleid. Het proces hierin verloopt traag en moeizaam. Actoren zijn vaak huiverig om aan invloed in te boeten. Hierbij valt te denken aan de schoolbesturen, die graag zelf hun leerling-populatie reguleren. Verder ziet men problemen op het gebied van vrijheid van onderwijskeuze en dus verzet bij de ouders (Rutten & Peters, 2005). Ondanks deze bedenkingen zijn er twee gemeenten die heel ver zijn met de ontwikkeling en uitvoering van een stadsbreed aannamebeleid: de gemeente Deventer en Nijmegen.

Het instrument is op zijn minst beladen te noemen, maar tegelijkertijd betreft het een beleidsprobleem dat maatschappelijk gezien volop in de aandacht staat, mede door het debat rondom het integratievraagstuk. Deze aspecten bij elkaar nodigen uit om dit beleidsinstrument nader onder de loep te nemen.

Kortom, segregatie in het PO is volgens de politieke en bestuurlijke beleidsmakers een probleem. Om te bekijken welke maatregelen effectief kunnen zijn bij de bestrijding hiervan zijn pilots opgestart in twaalf gemeenten. Aannamebeleid wordt hierbinnen een belangrijke positie toegedicht. Zoals eerder vastgesteld wordt dit instrument bestempeld als een 'heet hangijzer'. Echter, binnen deze pilots zijn wel twee gemeenten aan te wijzen die stadsbreed aannamebeleid hebben ingevoerd. Schema 1.1 geeft dit weer:



Schema 1.1: schematische weergave onderzoeksgebied

Vanuit bestuurskundig oogpunt is het interessant om te analyseren hoe een dergelijk beleidsinstrument bij deze gemeenten tot stand gekomen is. Door te analyseren hoe het beleidsproces vormgegeven is kan men achterhalen welke logica achter de beleidsvorming heeft gezeten. Deze kennis kan andere gemeenten handvaten bieden bij de eventuele invoering van aannamebeleid. Was er vooral een politieke strijd dat geleid heeft tot het aannamebeleid? Of is het proces vooral gestoeld op reeds ingebedde processen? Bestuurskundige literatuur spreekt van vier benaderingen die beleidsvorming zou kunnen analyseren en verklaren. Bekkers (2007) komt tot deze vier benaderingen door de belangrijkste leerstukken op het terrein van beleid en beleidsprocessen te analyseren en samen te voegen. Vandaar de keuze voor deze theorie. Het biedt een concept waarbij het mogelijk is om het beleidsproces vanuit verschillende perspectieven te analyseren. Het gaat om de volgende vier benaderingen: de rationele benadering, de politieke benadering, de culturele benadering en de institutionele benadering. Hieronder volgt een korte toelichting om de begrippen te verhelderen:

- **Een rationele benadering:** waarin het accent ligt op het bereiken van de doeleinden op grond van kennis en informatie. Meer weten levert volgens deze benadering een beter beleid op. De beleidstheorie speelt een belangrijke rol;
- **Een politieke benadering:** waarin het accent op de machtsstrijd tussen allerlei belanghebbende partijen ligt. Steun en draagvlak zijn in deze benadering dan ook essentieel voor het succes van het te voeren beleid;
- **Een culturele benadering:** waarin het beleid vooral wordt gezien als een zingevingsproces. Succesvol beleid is beleid dat voor alle betrokken partijen een gedeelde betekenis heeft;
- **Een institutionele benadering:** waarin beleid vooral wordt gezien als gevormd door bepaalde gestolde regels, praktijken en instituties. Succesvol beleid is beleid dat voldoet aan en aansluit bij de gegroeide praktijken of deze juist weet te doorbreken.

Het aannamebeleid in deze twee gemeenten zou tot stand gekomen kunnen zijn vanuit een dominantie van één van deze benaderingen. Vragen die dan rijzen zijn: hoe is het beleid tot stand gekomen? Welke benadering is dominant geweest om het beleid vorm te geven en waarom?

Beleidsbenaderingen staan niet los van het type beleidsprobleem. Aard en type van een beleidsprobleem bepalen mede op welke manier het beleid benaderd wordt (Hoppe, 1989). Vandaar dat bij de beleidsvorming rondom (complexe) maatschappelijke vraagstukken het nuttig is om even stil te staan bij de verschillende typologieën van beleidsproblemen. Door bewust te zijn van de aard en kenmerken van de maatschappelijke problemen kan men adequater beleid voeren. Beleidsproblemen worden gedefinieerd als een discrepantie tussen een maatstaaf (een beginsel, een norm, een doel) en een voorstelling van de bestaande of te verwachte situatie (Hoogerwerff, 1985). Vanuit de twee invalshoeken 'zekerheid over kennis' en 'consensus over maatstaven' ontstaan verschillende typologieën van beleidsproblemen. Tabel 1.1 geeft dit weer:

<b>Zekerheid over kennis</b>		
	Hoog	Laag
<b>Consensus over maatstaven</b>		
Hoog	Getemde problemen	(On)tembare wetenschappelijke problemen
Laag	(On)tembare ethische problemen	Ongetemde politieke problemen

Tabel 1.1: typologie van beleidsproblemen (Hoppe, 1989:11)

### 1.2.1 Analyse kader

Segregatie in het PO en daarbinnen aannamebeleid kan worden bestempeld als een ongetemd politiek probleem. Consensus over de maatstaven en over de inhoudelijke kennis ontbreekt. Zoals bleek aan het begin van deze inleiding zijn de diverse invalshoeken over het beleidsprobleem en de mogelijke oplossingen zeer divers. Ook wetenschappelijke kennis over het beleidsprobleem is zeer uiteenlopend van aard (zie ook H2). Vanuit deze constatering is vast te stellen dat het hier gaat om een ongetemd politiek probleem: de zogenaamde *'wicked problems'*. Ondanks dit karakter van het beleidsprobleem zijn er toch twee gemeenten die een poging wagen dit beleidsprobleem te temmen.

Dit onderzoek beoogt te analyseren welke benadering van beleidsontwikkeling is toegepast in deze steden en tot wat voor aannamebeleid dit heeft geleid. Vanuit welke benadering hebben deze gemeenten het beleid gevormd? Vanuit welke benadering dient dit proces geanalyseerd te worden? Op basis van bestuurskundige literatuur zou een passende benadering bij deze typologie een politieke benadering zijn (Bekkers, 2007), waarbij strijd om belangen voorop staat en draagvlak en steun voor het beleid belangrijke factoren zijn. Het ongetemde karakter wijst in deze richting. Vragen die rijzen zijn dan: is dit bij de ontwikkeling van aannamebeleid in Deventer en Nijmegen het geval geweest? Zijn er wellicht andere benaderingen geweest die tot aannamebeleid hebben geleid? Leiden andere benaderingen wellicht tot andere uitkomsten? Vanwege het ongetemde karakter lijkt een rationele benadering als dominante benadering niet voor de hand te liggen. Getemde problemen worden veelal benaderd vanuit een rationeel perspectief, waarbij de beleidstheorie een grote rol speelt (Hoppe, 1989). Deze benadering zou volgens Geul (2003) vooral in domeinen toegepast kunnen worden waar geen beladen sociaal-politieke aandacht voor aanwezig is. Is dit in de gemeente Deventer en Nijmegen het geval geweest?

Ook met betrekking tot de institutionele benadering zijn er vanuit de literatuur argumenten die erop wijzen dat deze benadering niet voor de hand ligt. Een dergelijk nieuw beleidsinstrument kan niet echt rekenen op gestolde praktijken, tradities en regels. Het beleidsgebied zou dan moeten kunnen steunen op een zekere mate van duurzaamheid en traditie (Trommel & Van der Veen, 2001). Padafhankelijk (Hemerijck, 2001) op het gebied van historisch beleid is dus binnen dit spectrum niet van toepassing. Ook hier de vraag: Is dit het geval in de gemeente Deventer en Nijmegen?

Een dergelijk ongetemde politiek probleem zou ook aangepakt kunnen worden via gemeenschappelijke zingeving en betekenisverlening: de culturele benadering van beleid. Interactie en communicatie moeten hiervoor zorgen en het beleid vormen (vgl. Edelman, 1977; Stone, 2003; Bekkers, 2007). Is dit het geval geweest?

De zoektocht naar antwoorden op deze vragen moet leiden tot kennis en inzicht rondom beleidsvormingsprocessen van aannamebeleid. Gemeenten waarbinnen men sceptisch is, kunnen mogelijk hiermee aan de slag om zodoende desegregatiebeleid in het PO te voeren. In de volgende paragraaf zal via de probleemstelling het bovenstaande verder uitgewerkt worden.

### **1.2.2 Afbakening en aard onderzoek**

Voor de afbakening van het onderzoek zijn enkele opmerkingen relevant. Ten eerste. Vanuit sociologische hoek worden vraagtekens gezet bij de vraag of segregatie in het onderwijs wel een probleem is (zie H2). Deze discussie is op zichzelf zeer interessant, echter vanuit bestuurskundig optiek binnen dit onderzoek van minder belang. Het is daarom goed om in dit stadium te benadrukken dat dit rapport zich niet wil mengen in deze sociologische discussie rondom segregatie in het PO. De invalshoek van dit rapport is om vanuit bestuurskundig aspect de kwestie te benaderen. Bestuurders en politiek bestempelen segregatie in het PO als een (complex) maatschappelijk probleem en aannamebeleid is hierbinnen een speerpunt. Beleidsontwikkeling op dit gebied is dus een gegeven. Dit is dan ook het vertrekpunt van dit onderzoek. Ten tweede. Dit onderzoek wil inhoudelijk geen uitspraken doen over de aanvaardbaarheid, de haalbaarheid, de resultaten, etc. Om het beleidsprobleem in een bepaalde context te plaatsen zal in H2 wel aandacht geschonken worden aan segregatie in het PO, de pilots en aannamebeleid in algemene zin. Hoe groot is het probleem? Welke discussies spelen er in het kader van dit beleidsprobleem? Wat is aannamebeleid? Dit zijn enkele vragen die dan aan de orde komen, bedoeld om de achtergronden van het beleidsgebied in te kaderen. Ten derde en laatste punt. Dit onderzoek gaat er vanuit dat er sprake is van een ongetemd politiek probleem. Zo wordt dit ook ervaren door de bestuurders en beleidsmakers. De onderbouwing hiervan is reeds eerder aangegeven.

Dit onderzoek heeft vooral een praktijkgericht karakter en zal gebaseerd worden op een vergelijkende casestudie tussen de gemeente Deventer en Nijmegen. Hierbij zal de hiërarchische methode (zie ook H4) gehanteerd worden (Verschuren & Doorewaard, 2007). Door de analyse te richten op twee gemeenten, die aannamebeleid stadsbreed hebben geïmplementeerd, kunnen de resultaten van dit onderzoek vergeleken worden. Hiermee zullen de uitkomsten ook betrouwbaarder worden, aangezien het proces in deze twee gemeenten eerst los van elkaar geanalyseerd worden.

Zowel vanuit deskresearch als field research zal dit rapport opgezet worden. Naast een beschrijvend karakter (van Thiel, 2007) heeft het onderzoek tevens een verklarend doel. Hoe is het beleid in de gemeente Deventer en Nijmegen benaderd en waarom? Deze analyse zal vervolgens gebruikt worden om te zoeken naar verschillen, overeenkomsten en verklaringen. Leiden verschillende benaderingen tot andere uitkomsten in deze twee gemeenten? Wat kunnen andere gemeenten hiervan leren?

### **1.3 Probleemstelling**

Dit onderzoek betreft een (sociaalwetenschappelijk) beleidsonderzoek gericht op het verruimen van kennis en inzicht op het gebied van beleidsvorming rondom aannamebeleid. Het onderzoek richt zich derhalve op de analyse van de totstandkoming van het aannamebeleid in de gemeente Deventer en Nijmegen.



Bij deze analyse staan de eerdergenoemde benaderingen van beleid centraal. De theorievorming rondom deze benaderingen zullen dienen als analysekader om het onderzoek vorm te geven. De uit dit onderzoek voortgekomen kennis moet het handelen van beleidsmakers in toekomstige situaties verbeteren of op zijn minst de mogelijkheid hiertoe bieden. Dit is overigens een impliciete doelstelling van dit onderzoek. Dit onderzoek is niet bedoeld om aanbevelingen te doen aangaande de wijze waarop aannamebeleid ingericht zou moeten worden. Wel beoogt dit onderzoek dat gemeenten de vrijgekomen kennis kunnen gebruiken in haar eigen specifieke situatie. Op grond van de uiteenzetting in de vorige paragrafen en het bovenstaande is onderstaand de probleemstelling van dit onderzoek geformuleerd:

➤ **Doelstelling:**

Analyseren hoe in de gemeenten Deventer en Nijmegen het aannamebeleid, bij het bestrijden van segregatie in het PO, tot stand gekomen is.

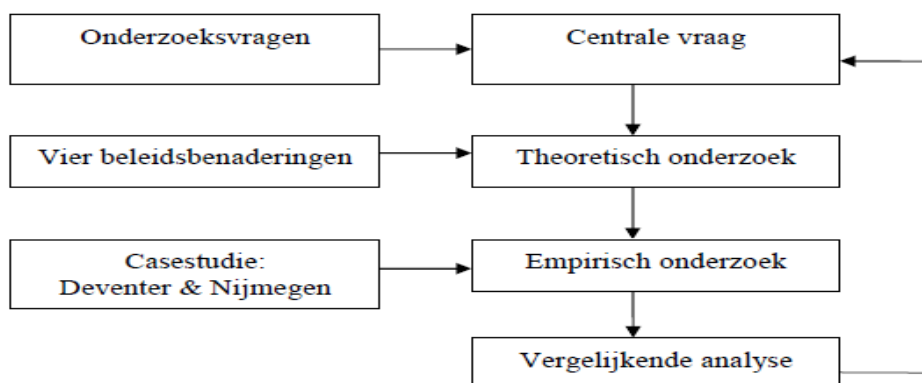
➤ **Centrale Vraag:**

Op welke wijze is het aannamebeleid in de gemeenten Deventer en Nijmegen tot stand gekomen en hoe is dit te verklaren?

➤ **Onderzoeksvragen:**

1. Hoe is het aannamebeleid door deze gemeenten ingevuld?
2. Hoe is het aannamebeleid in deze gemeenten tot stand gekomen (proces)?
3. Welke benadering is dominant geweest bij de totstandkoming (analyse)?
4. Hoe zijn eventuele verschillen en overeenkomsten tussen deze gemeenten vanuit de beleidsbenaderingen te verklaren (vergelijkende analyse)?

Door te zoeken naar antwoorden op de onderzoeksvragen zal getracht worden de totstandkoming van aannamebeleid in de twee gemeenten te beschrijven en analyseren. Vervolgens kan door middel van de vergelijkende analyse antwoorden geformuleerd worden op de centrale vraag van dit onderzoek. Onderstaand is de hierboven beschreven opzet schematisch weergegeven:



Schema 1.2: schematische weergave onderzoeksopzet

#### 1.4 Wetenschappelijke & maatschappelijke relevantie

Aannamebeleid is lang een 'heet hangijzer' geweest en in bepaalde mate is het dat nog steeds. Overheden aarzelden vaak en waren terughoudend om een dergelijk middel in te zetten. In wezen was de belangrijke positionering van aannamebeleid binnen de pilots een trendbreuk. Hierdoor is het beleidsgebied relatief onontgonnen. Vele onderzoeken richten zich op de aanvaardbaarheid van aannamebeleid (Regioplan, 2007) of betreffen onderzoeken die evaluatief van aard zijn (Regioplan, 2010). Dit onderzoek richt zich juist op het proces en wil inzicht geven in onder welke omstandigheden en op welke wijze gemeenten tot specifieke vormen van aannamebeleid kunnen komen. In feite wordt gezocht vanuit welke voedingsbodem het proces vormgegeven is. Vanuit welke logica is het aannamebeleid tot stand gekomen? Zoals vermeld is dit een onderzoeksgebied dat niet eerder betreden is. Door juist de beleidsvorming te analyseren gaat dit onderzoek een stap verder. Aannamebeleid is zoals eerder gesteld een gegeven en dit onderzoek wil de discussie rondom de aanvaardbaarheid ervan voorbij en wil op bestuurskundig niveau de beleidsvorming analyseren.

Juist door het onderzoek vorm te geven vanuit de vier beleidsbenaderingen ontstaat een multi-analyse van dit (ongetemde) beleidsprobleem. Aangezien het doel is om een diversiteit aan elementen rondom de beleidsvorming boven tafel te krijgen, zorgt deze breedteanalyse juist voor diepgang en vormt de kracht van dit onderzoek. Sabatier (1999) wijst in dit verband erop dat onderzoekers verschillende perspectieven dienen te hanteren bij het analyseren van beleid. Het dwingt de onderzoeker namelijk verschillen te verklaren vanuit een brede set aan '*frameworks*' in plaats van een enkele set. De resultaten van dit onderzoek zouden dan moeten leiden tot nieuwe inzichten in dit, relatief gezien, nieuwe beleidsgebied. Vanuit bestuurskundig oogpunt is de kennis die dan vrijkomt van belang voor het ontwikkelen van toekomstig beleid binnen het beleidsgebied in andere gemeenten. Deze kennis is dan niet gericht op de wijze waarin gemeenten aannamebeleid invullen, maar op het proces van totstandkoming. Door de gemeenten Deventer en Nijmegen als casus te gebruiken kan hieraan bijgedragen worden: ***Hoe meer kennis aanwezig is over het proces, hoe beter het beleid ingevuld kan worden.***

Zoals eerder gesteld is het integratiedebat in Nederland de laatste tien jaar overheersend geweest. Zowel in de maatschappij als in de politiek is de onrust hieromtrent dominant aanwezig. De opkomst van Fortuyn en Wilders kunnen hierbij als voorbeeld genoemd worden. Het behoeft verder geen wetenschappelijk betoog dat het integratie- en minderhedenvraagstuk in Nederland als een complex maatschappelijk probleem bestempeld kan worden. Segregatie in het onderwijs, of te wel 'zwarte' en 'witte' scholen, kunnen als een symbolische uiting van deze problematiek gezien worden. Het oplossen van deze ongewenste situatie zal dan ook een belangrijke bijdrage leveren aan de eerder genoemde maatschappelijke onrust. Dit onderzoek beoogt hieraan een bijdrage te leveren. Deze invalshoek is dan gebaseerd op de veronderstelling dat segregatie in het onderwijs een probleem vormt. Het voorbehoud hieromtrent is eerder gemaakt.

Op basis van bovenstaande uiteenzetting kan dit onderzoek een vermenging van fundamenteel onderzoek en maatschappelijk relevant onderzoek genoemd worden (Nooij, 1990).

### **Praktische invulling**

De coördinator van het KGS heeft tijdens de interviews aangegeven dit onderzoek met belangstelling te volgen. Men zou graag gebruik willen maken van de resultaten van dit onderzoek. Op grond hiervan zou het KGS graag als externe opdrachtgever willen fungeren. Ter ondersteuning van gemeenten is in overleg met het KGS besloten om dit onderzoek te publiceren op de website van het KGS. Verder zullen een aantal kernconclusies van dit onderzoek gebruikt worden om invulling te geven aan de vernieuwde uitgave van de brochure: *Gemengd naar school: Aannamebeleid*. Hiermee kunnen aangrijpingspunten aan andere gemeenten aangedragen worden, betreffende beleidsvormingsprocessen rondom aannamebeleid. De praktische bruikbaarheid en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek worden hiermee vergroot.

### **1.5 Leeswijzer**

Het tweede hoofdstuk van dit onderzoek is bedoeld om achtergrondinformatie rondom de problematiek van segregatie weer te geven. Hier wordt nader ingegaan op de context van segregatie in het PO. Hoe is de historische ontwikkeling van beleid geweest? Wat zijn de kerncijfers? Wat is aannamebeleid? Hoofdstuk drie zal een theoretisch kader scheppen van waaruit het onderzoek is vormgegeven. Het vierde hoofdstuk geeft weer hoe het onderzoek is opgebouwd en uitgevoerd. Vervolgens zal in hoofdstuk vijf het aannamebeleid in de gemeente Deventer en in hoofdstuk zes het aannamebeleid in de gemeente Nijmegen centraal staan. Hierin zal beschreven worden hoe het beleid in de praktijk is ingevuld, tot stand gekomen en zal er een analyse plaatsvinden van de beleidsvorming. Deze hoofdstukken zullen in de kern de eerste drie onderzoeksvragen behandelen. Tot slot zal in hoofdstuk zeven aandacht besteedt worden aan de conclusies over de bestudeerde casussen. Dit zal voornamelijk betrekking hebben op de geconstateerde verschillen en overeenkomsten tussen beide casussen en de mogelijke verklaringen die hieraan ten grondslag liggen. Deze vergelijkende analyse slaat terug op de vierde onderzoeksvraag.

Het eerstvolgende hoofdstuk zal achtergrondinformatie verschaffen over het beleidsprobleem, met doel om de materie in te kaderen en een context te geven van het beleidsgebied. Waarover heeft men het als het gaat om segregatie in het onderwijs? Wat zeggen de cijfers? Wat is aannamebeleid? Welke discussies spelen?

## 2 SEGREGATIE IN HET BASISONDERWIJS

*'In gemengde wijken kan het aanpakken van de segregatie in het onderwijs succesvoller zijn'* (Staatssecretaris van Onderwijs, S. Dijkma, 2008).

In dit hoofdstuk zal getracht worden relevante achtergrondinformatie rondom segregatie in het onderwijs weer te geven. Het draait hierbij om de context van het beleidsprobleem, historie, kerncijfers, beleid uit het verleden en andere relevantie informatie. Het hoofdstuk heeft als doel de problematiek rondom segregatie binnen een bepaald kader en perspectief te plaatsen, zodat relevante basisinformatie en achtergronden helder zijn. In lijn met dit onderzoek richt dit zich op het Primair Onderwijs (PO). Het hoofdstuk eindigt met specifieke aandacht voor aannamebeleid.

### 2.1 Segregatie in het PO: de context

Zoals in de inleiding vermeld is het niet de bedoeling van dit onderzoek zich te mengen in de sociologische discussie rondom segregatie in het PO. Om de context, waarbinnen het Rijk tot actie is overgegaan te vatten, is aandacht voor het bestaan van deze diverse opvattingen op zijn plaats. Segregatie in het onderwijs, in de volksmond 'zwarte' en 'witte' scholen genoemd, wordt door aanhangers van de *contacthypothese* (Allport, 1954) gezien als een obstakel. Deze hypothese legt de nadruk op onderwijs als instrument voor sociaal-culturele integratie. Een andere invalshoek komt van de politicoloog/socioloog Putnam (2007). Volgens zijn *'constricthypothese'* leidt contact niet tot begrip maar tot terugtrekking in de eigen omgeving. Een ander perspectief op de materie komt uit een meer pragmatische hoek. Sommigen wijzen erop dat zogenaamde 'zwarte scholen' met hun specifieke kennis en kunde juist geëquipeerd zijn om specifieke achterstanden bij bepaalde groepen weg te werken. Het is duidelijk dat uit de wetenschap diverse en zeer verschillende invalshoeken waar te nemen zijn.

Het is duidelijk waar te nemen dat de overheid haar beleid baseert op de eerdergenoemde contacthypothese. De staatssecretaris schrijft: *'het is voor de samenleving als geheel van belang dat alle bevolkingsgroepen zoveel mogelijk met elkaar samen (kunnen) leven. Contacten tussen verschillende bevolkingsgroepen zijn van wezenlijk belang, zowel voor de inburgering en de taalvaardigheid van allochtone groepen als voor de sociale cohesie'* (tegenspanning van segregatie in het basisonderwijs, PO/ZO/2008/5688). Dit aspect dient benadrukt te worden aangezien het de beleidsrichting van de overheid beïnvloedt.

Uit een eerste survey van onderzoeken en literatuur rondom de problematiek wordt duidelijk dat het bestrijden van segregatie als een complex maatschappelijk probleem wordt gezien. De staatssecretaris van Onderwijs, mw. Dijkma, wijst in haar brief aan de Tweede Kamer (tegenspanning van segregatie in het basisonderwijs, PO/ZO/2008/5688) op een aantal constatering, dat de complexiteit weergeeft. In de eerste plaats wordt er een link gelegd met woonsegregatie. Hierop voortbordurend is tevens een segregatie waar te nemen op sociaaleconomisch gebied. Woongebieden met een hoog percentage allochtonen wordt bevolkt door inwoners met een lage opleiding en inkomen. Hier is dus sprake van een dubbele segregatie, zowel etnisch als economisch.

Binnen deze complexiteit is het goed om in dit deel stil te staan bij een aantal ontwikkelingen en standpunten rondom de problematiek. Natuurlijk zal ook aandacht geschonken worden aan begripsomschrijvingen en zullen oorzaken van segregatie in kaart gebracht worden.

Wat is segregatie nu dan precies? Is segregatie: midden jaren zeventig meldden zich de eerste Turkse kinderen en in 1983 overschreed de school de grens van 70% allochtone leerlingen, zoals in het televisieprogramma 'Andere tijden' door de adjunct-directrice van een school in de Rotterdamse wijk Het Oude Noorden wordt beschreven? Of is een wat statische omschrijving ook op zijn plaats: afzondering, afscheiding; vooral afscheiding van bevolkingsgroepen in een land met gemengde bevolking, apartheid; ontmenging.

Bij beide omschrijvingen is op verschillende manieren duidelijk waar het om draait als men spreekt over segregatie in het basisonderwijs. Het voorbeeld laat ook zien dat segregatie in het basisonderwijs niet enkel met een klinische, statische, beschrijving aan te duiden is. Het verschijnsel raakt immers de mensen in het werkveld. Toch zal getracht worden een duiding te geven om helderheid te verschaffen in het kader van de afbakening van het onderzoek. In algemene zin wordt in divers onderzoek gesproken van een zwarte school als het percentage niet-westerse allochtone leerlingen een grens van 70% a 80% overschrijdt (Jaarverslag SCP, 2008). Het SCO-Kohnstamm Instituut gebruikt in haar rapport 'Bestrijding van segregatie in het onderwijs in gemeenten: verkenning van lokaal beleid anno 2008' de volgende definitie: als scholen geen afspiegeling zijn van de buurt, is er sprake van etnische segregatie. De gegevens van dit onderzoek zijn hieronder terug te vinden.

	% gemeenten dat deze definitie hanteert voor PO	% gemeenten waar dit voorkomt
scholen met een meerderheid/hoge concentratie allochtone leerlingen	23 %	57 %
scholen zijn geen afspiegeling van de wijk	66 %	49 %
er is sprake van vlucht van ouders naar scholen buiten de buurt	29 %	46 %
andere definitie: ongelijke verdeling gewichten- of risicoleerlingen; sociaal-economische segregatie; arm/rijk; achterstandswijken; kwaliteit van scholen	23 %	9 %
geen antwoord/nee	9 %	11 % / 6 %

(bron: SCO-Kohnstamm Instituut, 2009:10)

	% besturen dat deze definitie hanteert	% besturen dat zegt dat dit in de gemeente voorkomt	% besturen dat zegt dat dit bij eigen bestuur voorkomt
scholen met een meerderheid/hoge concentratie allochtone leerlingen	35 %	60 %	60 %
scholen zijn geen afspiegeling van de wijk	68 %	70 %	60 %
er is sprake van vlucht van ouders naar scholen buiten de buurt	40 %	46 %	44 %
andere definitie	23 %	8 %	8 %

(bron: SCO-Kohnstamm Instituut, 2009:11)

Opvallend is dat in hetzelfde rapport erop gewezen wordt dat een dergelijke begripshantering impliceert dat segregatie op scholen die in gesegregeerde wijken staan niet problematisch hoeft te zijn. Dit idee zou kunnen botsen met de doelstelling van de overheid bij desegregatiebeleid: het voorkomen van tweedeling in de samenleving. Toch wordt op dit vlak wel degelijk een onderscheid gemaakt.

De senior onderzoeker van het SCP geeft in een interview aan dat het beleid van de overheid steeds meer gericht is op het bestrijden van segregatie op basisscholen die in gemengde wijken staan. Dit punt komt ook naar voren in het jaarverslag van het SCP (2008). Men haalt hierbij een onderzoek aan van Rutten & Peters (2005). Hierin wordt gesteld dat 'spreidingsmaatregelen alleen nog overwogen worden indien scholen als gevolg van keuzeprocessen te wit of te zwart zijn ten opzichte van de wijk waar ze zijn gevestigd'. Dit punt wordt bevestigd door het officiële standpunt van de regering (tegengaan van segregatie in het basisonderwijs, PO/ZO/2008/5688): *'In gemengde wijken kan het aanpakken van de segregatie in het onderwijs succesvoller zijn'*.

Alle bovengenoemde aspecten werken complicerend bij het bestrijden van segregatie in het onderwijs. Het is dan ook goed om stil te staan bij de oorzaken van segregatie. Prof. Dr. Karsten omschrijft in zijn artikel 'de zwarte en de witte school' (tijdschrift B&M, 2005) een drietal oorzaken. Om te beginnen wijst hij op demografische ontwikkelingen, zoals de toegenomen immigratie, gezinshereniging en het hogere kindertal in allochtone gezinnen, en woonsegregatie. Vervolgens wijst men op sociale en etnisch gemotiveerde schoolkeuzes van ouders. Als laatste speelt de Nederlandse vrijheid van onderwijs een rol. Deze laat de oprichting van islamitische en hindoeïstische scholen toe, die per definitie 'zwart' zijn.

Nu er enige achtergrondinformatie verschaft is rondom de diverse benaderingen van de problematiek, de begripshantering en de oorzaken van segregatie in het basisonderwijs zal in de volgende paragraaf ingegaan worden op de cijfermatige aspecten. Over welke aantallen gaat het probleem?

## **2.2 Segregatie in het PO: de getallen**

In dit deel van het onderzoek zal er aan de hand van beschikbare cijfers in kaart gebracht worden hoe het met segregatie in het basisonderwijs er voor staat.

Op een totaal van 7000 basisscholen waren er in 2006/'07 580 basisscholen met meer dan 50% niet-westerse allochtone leerlingen, en op 290 basisscholen liep dat aandeel op tot boven de 80%. In de tabel (met toelichting) hieronder is de ontwikkeling door de jaren heen waar te nemen. Ook zijn in dit deel cijfers opgenomen die een vergelijking maken met de samenstelling van de wijk. Dit aspect wordt steeds belangrijker bij het formuleren van beleid (zie paragraaf 2.1).

Aantal zwarte basisscholena en aandeel niet-westerse allochtone leerlingen op zwarte scholen, 2000/'01-2006/'07 (in procenten)

	2000/'01	2002/'03	2004/'05	2006/'07
<b>zwarte scholen</b>				
Amsterdam	34	34	33	38
Rotterdam	37	36	38	38
Den Haag	27	29	30	29
Utrecht	14	17	16	18
totaal vier grote steden	31	31	31	33
G21-gemeenten	4	5	5	5
Nederland	4	4	4	4
<b>percentage niet-westerse allochtone leerlingen dat op een zwarte school zit</b>				
Amsterdam	52	53	52	60
Rotterdam	58	54	57	54
Den Haag	61	61	63	62
Utrecht	35	45	42	49
totaal vier grote steden	55	54	55	57
G21-gemeenten	15	17	16	17
Nederland	27	27	27	29

a Scholen met meer dan 80% niet-westerse allochtone leerlingen.

Bron: OCW/CFI (Basisgegevens bekostigd onderwijs) SCP-bewerking

In Amsterdam en Rotterdam hebben bijna vier op de tien basisscholen meer dan 80% niet-westerse allochtone leerlingen (tabel 8.1). In Den Haag en Utrecht is het aantal zwarte basisscholen wat lager, omdat het aantal niet-westerse allochtone leerlingen er kleiner is (de aandelen niet-westerse allochtone leerlingen in het basisonderwijs bedragen in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht respectievelijk 54%, 54%, 46% en 33%). Buiten de vier grote steden zijn scholen met dergelijke hoge concentraties dun gezaaid; van de 290 zwarte scholen (> 80% niet-westerse allochtone leerlingen) lagen er 208 in een van de vier grote steden, waarvan 150 alleen al in Amsterdam en Rotterdam.

(bron: Jaarverslag SCP, 2008:213)

In de vorige paragraaf is de discussie rondom de afspiegeling van scholen in al dan niet gemengde wijken aangestipt. Het SCP stelt vast dat in de grote steden er veel minder zwarte en witte scholen zijn als de wijk waar de school is gevestigd als ijkpunt fungeert. Zie tabel hieronder (Jaarverslag SCP, 2008).

De samenstelling van basisscholen in Amsterdam, Rotterdam en Utrecht vergeleken met de wijk, 2006-2008

	Amsterdam	Rotterdam	Utrecht
zwart t.o.v. de wijk	14	30	26
afspiegeling van de wijk <sup>a</sup>	77	54	70
wit t.o.v. de wijk	8	16	4

a Criterium voor afspiegeling: in Amsterdam plus/min 20%, in Rotterdam plus/min 10%, in Utrecht plus/min 15%.

Bron: O&S (2008); JOS (2006); Utrecht (2008)

(bron: Jaarverslag SCP, 2008:215)

### 2.3 Segregatie in het PO: beleid tot nu toe

Rutten en Peters (2005) definiëren desegregatiebeleid als: *‘de verzameling van beleidsinstrumenten die tot doel hebben leerlingstromen te beïnvloeden’*. Dit beleid heeft in de afgelopen jaren niet heel hoog op de politieke agenda gestaan. Vele gemeenten vonden het niet gewenst om in te grijpen in de vrije schoolkeuze, twijfelden over de opbrengsten van spreidingsbeleid of deinsden terug voor de juridische complicaties ervan (jaarverslag SCP, 2008). Er zijn voorbeelden bekend van gemeenten die op lokaal niveau enkele maatregelen genomen hebben. Te denken valt aan Gouda, Tiel, Amersfoort en Zaanstad. Deze veelal geïsoleerde maatregelen betroffen vooral maatregelen op het gebied van spreiding. Zoals in de inleiding al vermeld, is vooral door de maatschappelijke discussie rond integratie het tegengaan van segregatie hoog op de politieke agenda gekomen (regerakkoord 2007). De pilots die in dit onderzoek centraal staan zijn hier een goed voorbeeld van.

Een andere maatregel betreft het verplichte overleg tussen schoolbesturen en gemeenten. Sinds 2006 dienen deze partijen minstens een keer per jaar overleg te voeren over het tegengaan van segregatie in het onderwijs, de zogenaamde Lokale Educatieve Agenda (LEA). Op deze manier dienen maatregelen ontwikkeld te worden die de spreiding van leerlingen ten goede komt. Het idee achter deze maatregelen is (zie ook 4.4) om bottom-up tot beleid te komen. Uit onderzoek van het SCO Kohnstamm instituut (2009) komen wel een aantal opvallende zaken naar voren. De enige verplichting bij deze maatregel is om te overleggen. Dit leidt volgens dit onderzoek naar de volgende resultaten:

	Geen overleg, geen afspraken	Wel overleg, geen afspraken	Wel overleg, wel afspraken	Totaal
Gemeenten	6 (17%)	10 (29%)	19 (54%)	35 (100%)
Besturen	16 (25%)	21 (33%)	26 (41%)	63 (100%)

Een samenvatting van de resultaten over het verplichte overleg is hieronder weergegeven:

In de meeste gemeenten (83%) wordt overleg gevoerd met schoolbesturen over etnische segregatie in het onderwijs. Dat overleg resulteert niet altijd in afspraken: in iets meer dan de helft van de gemeenten (54%) zijn er volgens de gemeenten afspraken gemaakt.

De redenen voor *geen overleg* zijn:

- geen etnische segregatie in de gemeente
- geen prioriteit
- nog niet aan toe (agenda voor Lokaal Educatief Overleg is nog niet opgesteld)
- gemeente vindt het een zaak van de schoolbesturen
- het onderwerp is te gevoelig, vanwege de vrijheid van schoolkeuze

Als er wel overlegd wordt, is dit niet altijd uit eigen overtuiging: sommige gemeenten voeren het overleg alleen omdat het verplicht is gesteld, niet omdat men het zelf een belangrijk beleidsonderwerp vindt. In andere gemeenten stond het onderwerp al op de agenda in de periode van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, toen het overleg hierover nog niet verplicht was. Over het voortgezet onderwijs wordt weinig overlegd.

De redenen voor *geen afspraken* zijn:

- etnische segregatie is geen belangrijk probleem, afspraken worden niet nodig geacht
- gesprek is nog in een beginstadium
- geen overeenstemming tussen partners; besturen niet op één lijn
- andere onderwerpen zijn belangrijker in het lokaal onderwijsbeleid
- onbekend welke maatregelen effectief kunnen zijn
- gemeente voert wel eigen beleid (via VVE, woningbouw) maar niet samen met schoolbesturen

Bestuurders vinden iets vaker dan de gemeente dat er geen sprake is van overleg en/of geen sprake van afspraken. Dit wijst er op dat er tussen de overlegpartners verschillende interpretaties bestaan van ‘overleg’ en ‘afspraken’. Volgens sommige geïnterviewden zijn de afspraken alleen intentieverklaringen.

(bron: SCO-Kohnstamm Instituut, 2009:15-16)



Het is uit bovenstaande resultaten duidelijk dat het instrument aanleiding geeft tot overleg, maar in eerste instantie nog niet tot concrete resultaten heeft geleid. De vrijblijvendheid zou wellicht hierin een oorzaak kunnen zijn.

Verder is begin 2007 het Kenniscentrum Gemengde Scholen (KGS) opgericht. Het is de taak van dit centrum om gemeenten en scholen te ondersteunen bij het opstellen van maatregelen om segregatie tegen te gaan. Het is tevens de bedoeling dat er kennis en informatie verzameld en gedeeld wordt.

## 2.4 Het Rijk in actie: de pilots

Zoals in de inleiding al vermeld is, heeft het regeerakkoord uit 2007 als basis gediend om segregatie in het PO middels gericht beleid aan te pakken. De regering heeft toen besloten gemeenten uit te nodigen om te participeren in het uitvoeren van diverse pilots. In 2008 hebben zich zeven gemeenten aangemeld om hieraan deel te nemen. Het betreft de G4-gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) aangevuld met Eindhoven, Deventer en Nijmegen. Inmiddels is het aantal gemeenten opgelopen tot twaalf.

Het doel is duidelijk. De pilots moeten leiden tot meer gemengde scholen en klassen in gemengde wijken. Het rijk heeft bij de invulling gekozen voor lokaal maatwerk. Iedere gemeente zal zelf moeten bepalen hoe en op welke manier men segregatie in het basisonderwijs wil bestrijden. De gedachte hierbij is dat iedere gemeente zijn eigen specifieke kenmerken heeft en zodoende het weinig nut heeft om centraal beleid van bovenaf op te leggen. Wel is er enige structuur in de richting van de maatregelen. Er zijn vier perspectieven waarop het beleid gericht is, zijnde: aannamebeleid, vriendschapsscholen, voorlichting aan ouders en ouderinitiatieven.

Hieronder een overzicht van de activiteiten die diverse gemeenten hebben ontwikkeld:

Gemeente	Aannamebeleid	Ouderinitiatieven	Vriendschapsscholen	Voorlichting
Amsterdam	x			x
Den Haag		x	x	x
Deventer	x	x		x
Eindhoven		x		x
Nijmegen	x	x	x	x
Rotterdam		x	x	x
Utrecht		x	x	
Amersfoort		x		
Leiden		x		x
Schiedam		x	x	x
Tilburg		x	x	x
Almere			x	x

(bron: Jaarverslag 2009 KGS, 2010:10).

In het kader van dit onderzoek is specifieke aandacht voor aannamebeleid vereist. In het tweede deel van dit onderzoek (H5 en H6) zullen de gemeenten Deventer en Nijmegen vanuit de empirie nader onder de loep genomen worden. In de volgende paragraaf zal eerst aannamebeleid in algemene zin besproken worden.

## 2.5 Aannamebeleid

*'De rijksoverheid ondernam echter niet veel om het ontstaan van zwarte scholen tegen te gaan. Het ingrijpen in de vrije schoolkeuze van ouders – het sluitstuk van de vrijheid van onderwijs – lag daarvoor waarschijnlijk te gevoelig'* (Jaarrapport SCP, 2008:210).

In paragraaf 2.1 is de discussie rondom gemengde scholen in gemengde wijken al aangestipt. De beleidskeuze van de overheid is dat in gemengde wijken ook gemengde scholen dienen te komen. Het beleidsinstrument aannamebeleid moet ook in dit kader gezien worden. Schoolbesturen en gemeenten kunnen afspraken maken met betrekking tot het aannamebeleid van leerlingen voor de basisscholen. Op deze manier kan men regels vastleggen om segregatie te voorkomen. Het uiteindelijke doel hierbij is dat de scholen een afspiegeling vormen van de wijk. In deze paragraaf zullen alle facetten rondom aannamebeleid besproken worden, om zodoende de context en de kaders van dit instrument goed in kaart te hebben. Wat is het? Wat zijn de voor- en nadelen? Welke discussie speelt er rondom dit instrument? Het zijn enkele voorbeelden van vragen die in dit deel van het onderzoek beschreven zullen worden.

Bij aannamebeleid kan men een vast moment van aanmelding kiezen voor leerlingen, bijvoorbeeld bij de leeftijd van 2 jaar. Voorstanders wijzen op het idee dat allochtone ouders, vaak laagopgeleid, achter het net vissen door late aanmelding en dat hoogopgeleide ouders bij wijze van spreken met een echofoto al in een vroeg stadium de aanmelding doen (Walrave, Vrijheid van schoolkeuze en het tegengaan van segregatie, 2010). De senior beleidsmedewerker van het Ministerie van OCW stelt het zo: *'het idee hierachter was dat autochtone ouders hier handiger in zijn dan allochtone ouders die dan te laat kwamen om hun kind aan te melden'*.

Een specifiekere manier van aannamebeleid is een bepaalde verhouding tussen kansrijke en kansarme kinderen als uitgangspunt nemen, bijvoorbeeld de gewichtenregeling. Overigens is alleen een verdeling op objectief vast te stellen gronden mogelijk. Hierbij wordt in de regel gebruikgemaakt van de gewichtenregeling opgesteld door het ministerie van Onderwijs. Voorstanders zien in een centraal aannamebeleid de oplossing voor het tegengaan van segregatie in het PO.

In de regel zijn er de volgende varianten die binnen het aannamebeleid uitgevoerd kunnen worden:

- Een aanmeldleeftijd, dat wil zeggen een vaste leeftijd waarop leerlingen aangemeld kunnen worden, bijvoorbeeld vanaf 2 jaar.
- Een vaste aanmelddatum, in één periode per jaar kunnen de kinderen worden ingeschreven.
- Een centraal aanmeldpunt waar de ouders hun kinderen aanmelden.

Het KGS heeft een aantal voor- en nadelen van een vast aanmeldmoment voor ouders, schoolbesturen en gemeenten op een rijtje gezet. Belangrijk voordeel voor ouders is transparantie, duidelijkheid en gelijke kansen. Maar men heeft ook oog voor juridische complicaties indien ouders naar de rechter zouden stappen. In het geval van schoolbesturen ziet men voordelen in efficiency en tijdsbesparing. Een uniform aannamebeleid betekent dat men minder tijd hoeft te besteden aan individuele gevallen. Natuurlijk zien schoolbesturen ook een gevaar, namelijk minder invloed in de samenstelling van de leerling-populatie.

In de inleiding is het aannamebeleid voor basisscholen al bestempeld als een 'heet hangijzer'. Achtergrond van deze discussie heeft te maken met de vrijheid van schoolkeuze voor ouders. In de media en in de Tweede Kamer zijn onlangs hierover diverse discussies gevoerd. Dit aspect maakt dit onderdeel van desegregatiebeleid in het PO des te interessanter. De perspectieven en percepties verschillen nogal, vooral de politieke kleur is bepalend.

In haar column 'De BESTE School' op de website van Trouw (2010) zegt VVD parlementariër Dezentjé-Hamming: *'Schoolkeuze is een persoonlijke keuze, niet een pot pindakaas onder het motto 'ach, een ander merk is ook wel goed. Die persoonlijke keuze kan niet door dergelijke initiatieven worden afgekalfd'*. De coördinator van het KGS reageert; *hebben de ouders in de huidige praktijk wel zo veel keuzevrijheid? Populaire scholen hebben lange wachtlijsten en kinderen worden dus niet altijd geplaatst op de school van hun eerste keus. Uit analyse blijkt dat ouders rekening zijn gaan houden met de nieuwe spelregels en deze hebben geaccepteerd, mede omdat hun vrijheid van schoolkeuze bleef bestaan'*.

Leo Prick wijst in zijn artikel 'PvdA begrijpt niets van vrije schoolkeuze' (NRC Handelsblad, 2010) op de noodzaak van emancipatie bij allochtone ouders en niet zozeer op het ingrijpen in de vrije schoolkeuze van ouders. Hij is van mening dat veel winst is te boeken op dat terrein.

Duidelijk is dat de percepties nogal uiteenlopen en oplossingen op een bepaalde manier geframed worden. Tegenstanders noemen het 'ingrijpen in de vrije schoolkeuze' en voorstanders framen het als slechts 'nieuwe spelregels'.

## 2.6 Resumerend

Het is duidelijk dat segregatie in het PO al langer als beleidsprobleem 'in de lucht' hangt. De complexiteit van het probleem en de mogelijke weerstand op het gebied van vrijheid van schoolkeuze kunnen als oorzaken genoemd worden om lange tijd niet in te grijpen. Ook de verschillen in perceptie van het probleem zijn hier debet aan geweest. Zo is alleen al op het gebied van een eenduidige definitie van segregatie geen consensus. Voorzichtig zijn er wel stappen ondernomen vanuit het Rijk om segregatie in het PO te bestrijden. Te denken valt aan het verplichte overleg tussen schoolbesturen en gemeente over de problematiek. Echter, de maatregelen waren niet bindend van aard. Overleggen was verplicht, maar over de uitkomsten waren geen richtlijnen en hadden dus een vrijblijvend karakter. In 2007 kwam uit het regeerakkoord specifiek naar voren dat segregatie in het PO aangepakt moest gaan worden. De eerder besproken pilots zijn hier het gevolg van geweest.

Het is met deze pilots voor het eerst dat er centraal vanuit het Rijk gestuurd gaat worden op desegregatiebeleid. Mogelijke aangrijpingspunten voor interventie zijn niet helder aan te wijzen vandaar dat men kiest voor subsidiering van pilots. Verder is een duidelijke keuze gemaakt voor lokaal maatwerk: *bottom-up*. Binnen deze pilots neemt het aannamebeleid een bijzonder positie in. Zoals eerder aangehaald betreft het een maatregel die het meest voor discussie zorgt. Van oudsher is vrijheid van onderwijs en schoolkeuze een belangrijke waarde binnen het Nederlandse onderwijssysteem. Duidelijk is dat aannamebeleid zorgt voor veel discussie in de politiek, samenleving en media. De percepties liggen ver uiteen en de frame van actoren omtrent het beleidsprobleem is zeer divers.

Uit de gegevens van dit hoofdstuk kan verder afgeleid worden dat consensus over de maatstaven en over de inhoudelijke kennis ontbreekt. De diverse invalshoeken over het beleidsprobleem en de mogelijke oplossingen zijn zeer divers te noemen. De discussie tussen aanhangers van de contacthypothese, conflicthypothese en de constricthypothese is hier een goed voorbeeld van. Ook wetenschappelijke kennis over het beleidsprobleem is zeer uiteenlopend van aard. Dit ondersteunt de eerdere constatering dat vast te stellen is dat het hier gaat om een omgetemd politiek probleem.

Toch zijn er twee gemeenten die al heel ver zijn met experimenten op het gebied van aannamebeleid, namelijk Deventer en Nijmegen. In de hoofdstukken vijf en zes van dit onderzoek zullen deze gemeenten en het ontwikkelde beleid uitgebreid aan bod komen. Hoe hebben deze gemeenten hun aannamebeleid vorm gegeven en welke beleidsbenaderingen zijn te herkennen?

Eerst dient het theoretisch kader waarbinnen dit onderzoek vormgegeven is geschetst te worden. Het volgende hoofdstuk is hieraan gewijd.

### 3 THEORETISCH KADER

*'Policy is like the elephant – you recognise it when you see it but cannot easily define it'.*  
Cunningham, 1963 (in Hill, 2005).

Dit onderzoek is zoals eerder gesteld een analyse van het beleidsproces rondom aannamebeleid in de gemeente Deventer en Nijmegen. Hierbij zal de aandacht specifiek gefocust worden op hoe beleidsbeslissingen genomen worden en hoe beleid vorm krijgt (Hill, 2005). Het complexe karakter van het beleidsprobleem biedt houvast om het beleidsproces in Deventer en Nijmegen juist vanuit verschillende benaderingen te analyseren. Door verschillende perspectieven en invalshoeken in acht te nemen is het mogelijk om een breed scala aan informatie boven tafel te krijgen rondom de beleidsvorming in deze twee gemeenten. Tevens kan de dominante benadering die door de beleidsmakers is gehanteerd achterhaald en vergeleken worden. Zoals in de inleiding vermeld zijn deze benaderingen (Bekkers, 2007) een samenvoeging van de belangrijkste leerstukken op het terrein van beleid en beleidsprocessen. Dit biedt bij uitstek een concept waarlangs het beleidsproces rondom aannamebeleid geanalyseerd kan worden, vandaar de keuze voor dit model. Dit hoofdstuk is gewijd aan de uitwerking van deze benaderingen, waarbij een voor dit onderzoek bruikbaar concept samengesteld zal worden.

Complexe maatschappelijke problemen, zoals segregatie in het PO, kunnen namelijk door de overheid op verschillende manieren benaderd worden. Belangrijke notie daarbij is dat actoren 'brillen' dragen (Van Twist, 1994). Deze constatering impliceert dat niet het beleid gekleurd is maar de beleidsmakers. Aangenomen kan worden dat bij de beleidsvorming van aannamebeleid in de gemeente Deventer en Nijmegen dit ook het geval geweest zal zijn. Welke bril hadden de beleidsmakers op? Een culturele bril? Een politieke bril? Om deze vragen te kunnen beantwoorden dient eerst in dit hoofdstuk bepaald te worden welke 'glassterkte' de verschillende benaderingen van beleid hebben. Door het beleidsproces te beschrijven, analyseren en verklaren vanuit deze vier perspectieven is het mogelijk om vanuit een gevarieerde set aan perspectieven te analyseren. Op deze manier zijn de uitkomsten van de analyse bruikbaar voor andere gemeenten. Leidt de dominantie van een bepaalde benadering ook tot andere uitkomsten?

Vanuit bestuurskundige literatuur zullen eerst de theoretische inzichten rondom deze vier benaderingen in kaart gebracht moeten worden. In lijn met Sabatier (1999) onderkent dit onderzoek het complexe karakter van beleidsprocessen, waardoor het definiëren van expliciete 'glassterktes' noodzakelijk is. Vereenvoudigen van bestaande theorieën tot bruikbare concepten is hierbij een vereiste. Het (bestuurskundige) onderzoek dient zich dan te richten op de zienswijze van de actoren die object zijn van de studie. De werkelijkheid kan alleen begrepen worden vanuit het perspectief van de actoren zelf (Van Twist, 1994:74):

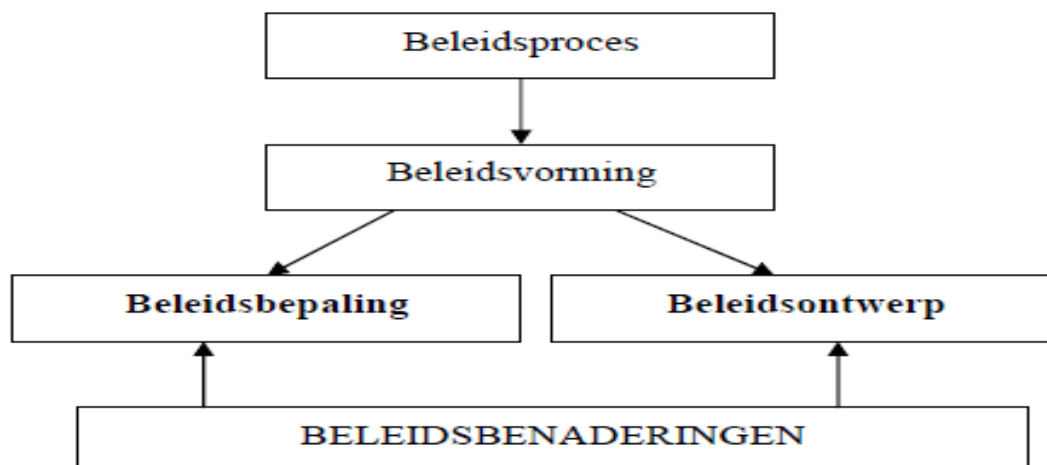
*'bestuurskundigen kunnen hun object slechts van binnenuit ontsluiten'.*

Van belang is om eerst aandacht te schenken aan de vraag: Wat is beleid? Een klassieke definitie is: *'het realiseren van bepaalde doelstellingen met behulp van bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde'* (Hoogerwerff, 1985:25). Een vooral klinische benadering van beleid. Hill (2005) wijst op dynamischere aspecten van beleid.

Hij baseert zich hierbij op verschillende wetenschappers, zoals Hecllo, Easton en Jenkins, die op diverse manieren trachten definities van beleid vanuit verschillende invalshoeken weer te geven. Is beleid een gedraging of een opvatting? Beleid is op zijn zachtst gezegd een dynamisch veld dat zeer grillig kan verlopen. Niet in de laatste plaats omdat beleid maken ook draait om de afweging van waarden. Hierbij spelen de eerdergenoemde 'brillen' en benaderingen van beleid een grote rol. Beleid geeft dan inhoud aan de wijze waarop het openbare bestuur ontwikkelingen in de samenleving, die zij gewenst of ongewenst vindt, tracht te beïnvloeden vanuit een bepaalde (beleids)benadering (Bekkers, 2007).

Dit proces van beleidsvorming bestaat naast het proces van ontwerpen van beleid ook uit het bepalen van beleid (Hoogerwerf, 1985; Van Twist, 1993). Dit begrip wordt in dit onderzoek ook in deze zin gehanteerd. Hoe is het beleid in deze gemeenten tot stand gekomen? Bij het beantwoorden van deze vraag zullen elementen van beleidsbepaling en beleidsontwerp meegenomen worden. De uitwerking van de vier benaderingen zal langs deze twee sporen geschieden. Op basis van bovenstaande redenering is voor dit onderzoek een theoretisch concept samengesteld.

Hieronder is dit schematisch weergegeven:



	<b>Beleidsbepaling</b>	<b>Beleidsontwerp</b>
<b>Rationele benadering</b>	Beleidstheorie	Beleidsanalytisch perspectief
<b>Politieke benadering</b>	Strategisch gedrag en wederzijdse afhankelijkheid	Participatief perspectief
<b>Culturele benadering</b>	Symbolische representatie van beleid	Coproducerend perspectief
<b>Institutionele benadering</b>	De vragen: werkt het?, past het?, mag het? en hoort het?	Imitatieperspectief

Schema 3.1: Theoretisch concept onderzoek

In de volgende paragrafen zullen respectievelijk de rationele, politieke, culturele en institutionele benadering van beleid centraal staan. Hoe kunnen deze benaderingen vanuit bestuurskundige theorieën omschreven worden? Wat zijn karakteristieke elementen van deze benaderingen? Welke begrippen staan hierbij centraal?

### 3.1 De rationele benadering van beleid

*'Beleid kan niet zonder denken over oorzaken en gevolgen'* (Hoogerwerf, 1998:20).

De aanhangers van de rationele benadering wijzen er op dat beleid gestoeld moet zijn op het systematisch in kaart brengen van de te volgen stappen. Cyclische stappen dienen binnen deze benadering voor een ordentelijk verloop. Geul (1998) typeert een dergelijke benadering van beleid als de ingenieursmethode. De beleidsmakers acteren als een 'beleidsingenieur' die systematisch het beleid vorm geven en in kaart brengen. Het beleidsproces vindt binnen deze benadering plaats volgens het fasenmodel (Teisman, 1993). Verschillende deelprocessen worden binnen het beleidsproces onderscheiden en in aparte fasen van elkaar uitgevoerd. Deze benaming is afgeleid van de manier waarop men binnen deze benadering tegen beleidsprocessen aankijkt.

*'Een opeenvolging van verschillende toestanden in het voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren en bijsturen van een beleid'* (Hoogerwerf, 1985:57).

Geheel in stijl van de rationele zienswijze wordt verondersteld dat beleid middels een handleiding te ontwerpen valt. Beleid is in cyclische stappen te ontwikkelen: van analyse van de opdracht tot aan de formulering van het beleidsontwerp. Aspecten als (empirische) kennis en informatie spelen hierbij een cruciale rol. Het ontbreken of het onvoldoende aanwezig zijn van deze aspecten leidt tot inefficiënt en onsamenhangend beleid. Er dient sprake te zijn van een betrouwbare en voorspelbare, met andere woorden, rationele ordening. Het realiseren van doelstellingen staat in deze beleidsbenadering centraal, waarbij een rationele besluitvorming betreffende beleid dient plaats te vinden. Doelrationaliteit fungeert als belangrijkste verklaringsmechanisme voor beleid (Bekkers, 2007).

De eerder vermelde definitie van beleid (Hoogerwerf, 1985) is typisch te plaatsen binnen deze benadering. De veronderstelling is dat de overheid door middel van beleid sturing geeft aan de gewenste ontwikkeling van de samenleving op grond van de doelstellingen die zij heeft geformuleerd (Bekkers, 2007:55). Hoogerwerf (1998) ziet het formuleren van doeleinden en middelen zelfs als basis voor elk beleid. De beleidsmaker heeft de keuze uit een set of een geheel van beleidsinstrumenten die ingezet kunnen worden om de doelstellingen te realiseren. Beleid dient daarom te berusten op veronderstellingen over oorzaak -gevolgrelaties, doel -middelrelaties en normatieve relaties. Deze onderdelen vormen de beleidstheorie (Hoogerwerf, 1985), die een centrale rol speelt binnen de rationele benadering. Het gaat binnen de beleidstheorie om een geheel aan veronderstellingen omtrent het te voeren beleid.

Hoogerwerf (1998) omschrijft het ontwerpen van beleid met kernbegrippen als: uitdenken, beargumenteren en formuleren. Het perspectief op het ontwerpen van beleid kan binnen deze benadering gezien worden vanuit een beleidsanalytische invalshoek (vgl. Van Heffen, 1993; Geul, 1998; Bekkers, 2007). Binnen dit perspectief op ontwerpen wordt beleid vooral gezien als het formuleren van een beleidstheorie, die op grond van een inhoudelijke analyse van het probleem wordt samengesteld. Inzicht in oorzaken en gevolgen van het probleem bieden dan handvatten om interventies te plegen. Deze zijn gebaseerd op gedegen vooronderzoek waarbij het inwinnen van (empirische) kennis voorop staat.

Het vervolg van deze paragraaf zal zich richten op de beleidstheorie en op het beleidsanalytisch perspectief op het ontwerpen van beleid. Deze twee begrippen zullen centraal staan bij de uitwerking van de rationele benadering. Eerstgenoemde verschaft inzicht in mogelijke 'brillen' van beleidsmakers bij de beleidsbepaling. De tweede gaat vooral in op het ontwerpen van beleid en de mogelijke strategieën die daarbij behoren.

### **3.1.1 *Beleidstheorie***

Hoogerwerf (1985, 1998) benadrukt het belang van een gedegen beleidstheorie als basis voor het te voeren beleid. Hierin spelen de eergenoemde verbanden op het gebied van oorzaak/gevolg, doel/middel en normatieve relaties een prominente rol. Het beleid is rationeel wanneer houdbaar beargumenteerd kan worden in termen van oorzaken en gevolgen (causale veronderstellingen), doelen en middelen (finale veronderstellingen) en normen en waarden (normatieve veronderstellingen). Het vermogen om empirisch te kunnen denken is bij dit proces een belangrijk vereiste (Hoogerwerf 1998; Bekkers, 2007).

Oorzaken van het beleidsprobleem worden vaak vanuit een bepaalde probleemdefinitie gezien. Hierbij speelt de complexiteit van het beleidsprobleem een bepalende rol. Van Heffen (1998) noemt een aantal elementen die gebruikt kunnen worden bij het opstellen van een causaal model, zoals intuïtie, ervaringskennis en empirische kennis. Leemans (1985) wijst naast de kenniscomponent ook op de rol die perceptie kan spelen. De relatie tussen probleemperceptie en beleidstheorie is van belang aangezien de probleemperceptie vaak als claim kan dienen voor het verdere vervolg van de beleidsvorming (lees beleidstheorie). De rationele benadering, hoe kan het ook anders, tracht hier wel enige structuur in aan te brengen. Enerzijds door te veronderstellen dat de beleidsmaker verschillende percepties van het beleidsprobleem kan verenigen in een door iedereen acceptabele probleemdefinitie, om zodoende het beleid van legitimiteit te voorzien.

Anderzijds door de rol van (empirische) kennis omtrent het beleidsprobleem een centrale rol te geven. Immers, kennis leidt tot meer inzicht in het beleidsprobleem. De beleidstheorie dient dan bij dit proces als kader voor het te voeren beleid (Joldersma, 1998).

Aangezien de beleidstheorie binnen deze benadering een centrale rol speelt zal hieronder aandacht geschonken worden aan enkele eisen die gesteld kunnen worden aan een gedegen beleidstheorie. Bekkers (2007) vat deze als volgt samen.

- De beleidstheorie moet op basis van gedegen en betrouwbare empirische kennis worden samengesteld. Deze kennis moet de eerdergenoemde veronderstellingen ondersteunen.
- De argumentatie binnen de beleidstheorie moet deugdelijk zijn. De argumentatie dient zowel in kwalitatieve zin, logische consistentie, objectiviteit, etc. als in debat en dialoog de toets der kritiek te kunnen doorstaan.
- De beleidstheorie dient ruimte te bieden voor flexibiliteit en lerend vermogen.
- Tevens dient de beleidstheorie politiek en maatschappelijk aanvaardbaar te zijn.

Binnen de rationele benadering spelen begrippen als kennis, onderzoek analyseren en formuleren een centrale rol. Zelfs in gevallen van normatieve aspecten, zoals in het geval van probleemperceptie, is het uitgangspunt dat deze verenigd kunnen worden door de beleidsmaker.



Een reconstructie van de beleidstheorie zou inzicht kunnen verschaffen in de eventuele aanwezigheid van een rationele ‘bril’ die de actoren gebruikt zouden kunnen hebben (Van Twist, 1994). In een rationeel ontwerp van beleid zouden al deze begrippen en kenmerken de boventoon moeten voeren.

In het geval van de gemeente Deventer en Nijmegen zou het aannamebeleid dan tot stand gekomen moeten zijn vanuit een centrale beleidsmaker die verschillende percepties aangaande het beleidsprobleem verenigt in een probleemdefinitie. Op basis van de beschikbare (empirische) kennis zou dan een beleidstheorie leidend moeten zijn geweest voor het te voeren beleid. Het beleid is dan geheel volgens de richtlijnen ‘uitgetekend’ (Bekkers, 2007). Door in alle fases van het proces te analyseren welke stappen gezet dienen te worden zou men het beleid ontworpen moeten hebben. Op welke manier dit kan geschieden, zal in het volgende deel van deze paragraaf behandeld worden.

### 3.1.2 *Beleidsanalytisch perspectief: beleid op de tekentafel*

Vanuit de rationele benadering is de visie op het ontwerpen van beleid gebaseerd op analyse van (empirische) kennis. Bekkers (2007) typeert dit als een beleidsanalytisch perspectief. Zoals eerder vermeld is dit geïnspireerd door Geul (2003) die de term ‘ingenieursmethode’ hanteert. Van Twist (1993:51) noemt deze fase een: ‘*wetenschappelijk gefundeerd antwoord op een welomschreven probleem*’. Hiermee benadrukkend dat ontwerpen binnen deze benadering een kwestie is van het zoeken naar passende middelen bij de gegeven doelstellingen. De strategie bij het ontwerpen van beleid is binnen dit perspectief gebaseerd op het maken van keuzes. Deze keuzes dienen rationeel afgewogen te worden en zijn gebaseerd op de eerder vermelde beleidstheorie. Ook Geul (2003) wijst in dit verband op (uitvoerige) analyse van het beleidsprobleem, bij voorkeur op basis van kwantitatieve gegevens.

Ook hier wordt ervan uitgegaan dat een centrale actor aanwezig is, die als ‘beleidsingenieur’ de constructie van het beleid op zich neemt. Het beleidsanalytisch perspectief is onder te verdelen in een viertal ontwerpstrategieën. Van Heffen (1993:75) wijst hierbij op twee vragen die bepalen welke ontwerpstrategie van toepassing is: mate van zekerheid over wetenschappelijke kennis en de aard van het probleem (eenvoud versus complexiteit). In onderstaande tabel is een overzicht van het bovenstaande weergegeven:

<b>Mate van eenvoud</b>		
	Eenvoudig	Complex
<b>Mate van zekerheid</b>		
Zeker	Routinematig Ontwerpen	Diagnostisch Ontwerpen
Onzeker	Intuïtief Ontwerpen	Lerend Ontwerpen

Tabel 3.1: *Beleidsanalytische ontwerpstrategieën*

Indien het ontwerpen van aannamebeleid in de gemeente Deventer en Nijmegen tot stand gekomen zou zijn vanuit een rationele benadering zouden de beleidsmakers een beleidsanalytisch perspectief gehanteerd moeten hebben. Hierbij zou de beleidstheorie een centrale rol spelen en zou het beleid met middelen ingericht moeten zijn die erop gericht zijn om de geformuleerde doelen te bereiken. Er vanuit gaande dat de beleidsmakers inzicht hebben in de complexiteit en de kwaliteit van de aanwezige kennis zou men bewust een strategie hebben gevolgd zoals hierboven aangegeven.

### 3.2 De politieke benadering van beleid

*'Machtsverhoudingen spelen bij de vertaling van maatschappelijke problemen in beleidsproblemen een dominante rol'* (Snellen, 1987:73).

Het is bovenstaande citaat dat in wezen kernachtig weergeeft waar het binnen de politieke benadering van beleid om draait. In tegenstelling tot de rationele benadering, wordt de afweging van waarden niet gezien als een rationele afweging, maar spelen macht en belang een centrale rol bij de beleidsvorming. Het dominante verklaringsmechanisme voor beleid dient dan ook vanuit dit perspectief gezien te worden. Beleidsprocessen krijgen vorm en inhoud doordat meerdere partijen hierop invloed (willen) uitoefenen. Beleid is niet het resultaat van een centrale of afzonderlijke actor(en), maar van het proces van gezamenlijke besluitvorming (Teisman, 1992). Deze pluricentrische visie op beleidsprocessen geeft het complexe karakter van besluitvormingsprocessen weer, welke kenmerkend is voor de politieke benadering. Complex omdat interactie tussen actoren gezien moet worden als een kluwen van reeksen aan beslissingen. Beleid is hiermee een resultaat van complexe interacties tussen actoren, waarbij wederzijdse afhankelijkheden en macht een belangrijke rol spelen. Een idee dat resulteert in een netwerkbenadering van beleid. Actoren hebben uiteenlopende belangen, percepties en strategieën, met als gevolg dat beleidsprocessen binnen deze netwerken complex en onvoorspelbaar van aard zijn (Snellen, 1987, Klijn & Koppenjan, 2001). Actoren vertonen namelijk in deze netwerken of arena's strategisch gedrag, waarbij (wederzijds) afhankelijke actoren strijden om het beleid zodanig te beïnvloeden, dat hun belangen, posities en opvattingen het beste beschermd worden (vgl. Teisman, 1992; Van Twist, 1993; Klijn & Koppenjan, 2001). Er is dus continue strijd om macht en invloed die inhoud geeft aan het beleid. Macht wordt gedefinieerd als het vermogen van actoren om een bepaald gewenst gedrag te kunnen realiseren bij andere actoren (Dahl, 1961) of zoals Van der Krogt & Vroom (1989) aanvullen: niet alleen het beïnvloeden maar ook het beheersen is van belang.

Er is sprake van een netwerk indien actoren niet om elkaar heen kunnen en als gevolg daarvan relatiepatronen tot stand brengen en onderhouden. Netwerken bestaan slechts onder de voorwaarde dat er sprake is van een ongelijke verdeling van middelen die nodig zijn om actoren tot elkaar te veroordelen. Afzonderlijk zijn de partijen niet in staat invulling te geven aan het bereiken van de doelstellingen (Krogt & Vroom, 1989; Teisman, 1992). Een beleidsnetwerk is dan een (min of meer) stabiel patroon van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen (Klijn & Koppenjan, 2001).

Kortom, beleidsvorming is binnen deze benadering een (politiek) machtsspel, waarbij actoren (in steeds wisselende coalities) de strijd aangaan om tot beleid te komen. Dit spel wordt dan vooral gestuurd door strategische overwegingen. Hierdoor is het proces onvoorspelbaar, ongestructureerd en zonder afzonderlijke fasen. De visie op beleidsontwerp is dat beleid voortkomt uit compromis, deliberatie en is gebaseerd op beschikbare middelen (Van Twist, 1993).

Om patronen van de politieke benadering bij de beleidsbepaling te kunnen herkennen is inzicht nodig over het strategische gedrag en wederzijdse afhankelijkheden. Het zijn deze twee begrippen die in het vervolg uiteengezet zullen worden.

Beleidsvoering is namelijk gebaseerd op strategische gedragingen en interacties van actoren die rondom het beleidsprobleem betrokken zijn (Donk, 1997). Hoe zijn actoren omgegaan met hun eventuele macht binnen het spelen in de arena's om beleid te beïnvloeden? Aangezien binnen deze benadering het verwerven van draagvlak, mobiliseren van steun en het sluiten van coalities van belang is om invloed te kunnen uitoefenen, zal het ontwerpen van beleid via het participatieperspectief uitgewerkt worden.

### 3.2.1 Strategisch gedrag en wederzijdse afhankelijkheid

Vanuit een pluricentrisch (lees politiek) perspectief op beleidsvorming speelt het strategische gedrag van actoren binnen een netwerk of arena een centrale rol. De strijd om macht en belang komt juist hierin tot uiting. Actoren streven ernaar om hun doelen binnen het netwerk te realiseren, waarbij doelen vooraf niet vastgelegd zijn. Strategisch gedrag verwijst eerder naar het lerende vermogen van actoren om te ontdekken wat het meest vruchtbare gedrag is (Teisman, 1992). In dit deel zullen de begrippen strategisch gedrag en wederzijdse afhankelijkheid centraal staan. Het zijn voornamelijk deze twee begrippen die een politieke benadering van beleid zichtbaar zouden kunnen maken voor een bestuurskundige onderzoeker.

#### Strategisch gedrag

Het complexe proces van beleidsvorming bestaat uit een kluwen van reeksen beslissingen die door een diversiteit aan actoren wordt beïnvloedt. In tegenstelling tot deze constatering is strategisch gedrag juist een proces waarbij een reeks van beslissingen tot stand komt door één actor (Teisman, 1992). Het is wellicht het meest primaire gedrag van actoren binnen de complexe context van de pluricentrische visie op beleidsvorming. Actoren gedragen zich in zekere zin opportunistisch en houden hun opties in termen van doelen open. Het strategische gedrag spitst zich dan toe op beïnvloedingsmogelijkheden en kansrijke doelen. Betrokkenheid van actoren wordt dan primair gedreven door het streven om strategische doelen en belangen te waarborgen (vgl Teisman, 1992; Donk, 1997). Deze strategieën zijn in grote mate gebaseerd op percepties. De vraag die dan centraal staat is: welke beelden hebben actoren van de werkelijkheid? Het draait hierbij om waarnemingen en ideeën die actoren hebben aangaande de probleemdefinitie en interventies. Op basis hiervan trachten actoren hun strategie zodanig vorm te geven zodat zij in staat zijn om gedrag van andere actoren te beïnvloeden (Koppenjan & Klijn, 2004). Inzicht in gehanteerde percepties en doelen in combinatie met de beschikbaarheid van middelen kunnen het strategisch handelen dan verklaren. Dit omdat actoren betrokken raken bij projecten doordat zij de beschikking hebben over middelen.

Strategisch gedrag kan zich manifesteren rondom bescherming van autonomie of interactieve strategie versus een offensieve of reactieve strategie. Inzicht in motivatie en doelen van actoren kan de gehanteerde strategie in kaart brengen. Onderstaand schema is hierop gebaseerd:

	<b>Autonomiebestendinging</b>	<b>Interactieve Strategie</b>
<b>Offensieve (doelgerichte) strategie</b>	Zelf ontwikkelen van haalbare projecten	Streven naar ambitieuze projecten in samenwerking met anderen
<b>Reactieve (doelzoekende) strategie</b>	Buiten deur houden van voorstellen van anderen	Initiatieven van anderen accepteren; zoeken naar eigen scoringskansen

Tabel 3.2: typering van strategisch gedrag (Teisman, 1992:88)

Kortom, strategisch gedrag is de resultante van percepties, rollen en doelen. Dit beïnvloedingsgedrag is daarnaast gebaseerd op de middelen die actoren tot hun beschikking hebben. Het zijn deze middelen die uiteindelijk leiden tot wederzijdse afhankelijkheid, welke een belangrijk onderdeel vormt van het beleidsspel in netwerken en arena's. Het verwijst uiteindelijk naar het 'berekende' karakter van gedragingen en interacties van actoren (Van der Krogt & Vroom, 1989).

### **Wederzijdse afhankelijkheid**

Het idee van wederzijdse afhankelijkheid wordt als een centraal begrip gezien binnen netwerken (Teisman, 1992). Afhankelijkheid binnen de netwerken en arena's ontstaan doordat deelnemers beschikking hebben over bepaalde machtsbronnen waar andere weer afhankelijk van zijn en waar geen substituuat voor aanwezig is. Het zijn deze machtsbronnen die de positie van een bepaalde deelnemer beschermt, verstevigd of verzwakt. Inzet van een bepaalde machtsbron kan dan worden gezien als een bepaalde handelingsstrategie binnen een netwerk of arena – onder erkenning van wederzijdse afhankelijkheid - om een gemeenschappelijke beleidspraktijk te ontwikkelen (vgl. Teisman, 1992; Donk, 1997; Koppenjan & Klijn, 2004). Het zijn deze interactiepatronen die uiteindelijk de beleidsvorming bepalen. Als gevolg van het bovenstaande kan samengevat gesteld worden dat wederzijdse afhankelijkheid drie aspecten bevat: verdeling van middelen, acceptatie dat eigen ambities (doelen) alleen te bereiken zijn door interactie met met andere partijen die over de nodige middelen beschikken en de poging om tot gezamenlijk beleid te komen (Teisman, 1992:52).

Van belang is om inzicht te hebben in mogelijke machtsbronnen en varianten van afhankelijkheden. Op basis hiervan kunnen wederzijdse afhankelijkheden in kaart gebracht worden en het gebruik ervan herkend worden. Het laatste is vooral voor dit onderzoek van belang.

De volgende machtsbronnen worden door Van der Krogt en Vroom (1989:161-167) onderscheiden en betreffen een compilatie van diverse inzichten uit de literatuur:

- Hulpbronnen: materieel (geld, menskracht) en/of immateriële (kennis en informatie) bronnen
- Kennis en vaardigheden: op het vlak van organisatie en/of structuur
- Positie- of functiemacht: draait om legitieme of wel afgesproken bevoegdheden
- Positie in het besluitvormingsproces: deze is vooral gebaseerd op het kunnen beschikken over andere machtsbronnen
- Relaties: via anderen die wel beschikking hebben over bepaalde middelen invloed uitoefenen
- Collectieve macht: door aantallen kan men georganiseerd macht uitoefenen

Op welke manier kan wederzijdse afhankelijkheid zich dan manifesteren? Op basis van de bovengenoemde machtsbronnen ontstaan patronen van afhankelijkheden tussen actoren. De vervangbaarheid van middelen en het belang ervan bepalen dan in welke mate men afhankelijk is. Op basis van bovengenoemde elementen komt Scharpf tot de volgende typologie:

<b>Mogelijkheid tot vervanging van het middel</b>		
	Hoog	Laag
<b>Belang van het middel voor de actor</b>		
Hoog	Lage afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
Laag	Geen afhankelijkheid	Lage afhankelijkheid

Tabel 3.3: mate van afhankelijkheid (Scharpf, 1978:355)

Deze gradaties van afhankelijkheden kunnen zich vervolgens in verschillende vormen van afhankelijkheidsrelaties voordoen. Ook deze varianten zijn door Scharpf onderverdeeld in verschillende typologieën:

<b>Afhankelijkheid van A tot B</b>		
	Hoog	Laag
<b>Afhankelijkheid van B tot A</b>		
Hoog	Wederzijds afhankelijk	Eenzijdig afhankelijk
Laag	Eenzijdig afhankelijk	Wederzijds onafhankelijk

Tabel 3.4: afhankelijkheidsrelaties (Scharpf, 1978:356)

Het zijn combinaties van bovengenoemde varianten die bepalen op welke manier actoren zich strategisch gedragen binnen een arena of netwerk. Deze gedragingen zorgen uiteindelijk voor de eerdergenoemde interactiepatronen en vormen de basis voor de regels die ontstaan. Uiteindelijk wordt dit spel gereguleerd door regels die ontstaan door interactiepatronen. Het beleidsbepalende aspect wordt gevormd door het strategische gedrag van actoren die mede gebaseerd is op de afhankelijkheden. Het proces van analyse, in dit geval aannamebeleid in de gemeente Deventer en Nijmegen dient zich dan te richten op welke strategische gedragingen actoren hebben gebezigd. Rollen, doelen en percepties van actoren kunnen hierin duidelijkheid verschaffen. Afhankelijkheden spelen hierin een bepalende rol, waardoor inzicht in machtsbronnen is vereist. In geval van dit onderzoek is dan van belang: op welke manier zijn deze ingezet en hebben daardoor invloed gehad op de uitkomsten van de beleidsbepaling. In het volgende deel zal nader ingegaan worden op hoe dit alles vorm krijgt in het ontwerpen van beleid. Zoals eerder gesteld, wordt binnen dit onderzoek het perspectief op ontwerpstrategieën binnen de politieke benadering gezien vanuit participatie.

### **3.2.2 Participatieperspectief: 'echte burgers'**

Binnen de politieke benadering van beleid is het zoeken naar steun en draagvlak een belangrijk onderdeel. De ontwerpstrategie is bij het participatieperspectief dan gericht op publieksparticipatie (vgl. Geul, 2003; Bekkers, 2007). Beleidsmakers kiezen binnen dit perspectief ervoor om burgers of groepen van burgers te betrekken bij het meebeslissen over plannen en interventies. Burgers of groepen van burgers worden hiermee een actor in het beleidsontwerpproces. Aangezien als groot voordeel 'draagvlak bij burgers' wordt gezien, kan tevens gesteld worden dat deze mobilisatie strategisch van aard kan zijn.

Steun en draagvlak bij deze actor kan een belangrijke bijdrage leveren aan het bereiken van doelen van andere actoren. Het centrale idee is immers dat actoren het netwerk betreden doordat zij de beschikking hebben over machtsbronnen.

Er zijn vele varianten van publieksparticipatie op te voeren vanuit de literatuur. Geul (2003) baseert zich op Thomas (1995) en benoemt o.a. technieken voor draagvlakconstructie. Daarmee verwijzend naar het belang van dit perspectief voor draagvlak. Het hanteren van een dergelijk perspectief wijst op elementen van de politieke benadering. Het netwerk of arena wordt 'verrijkt' met een actor die een belangrijke machtsbron tot zijn beschikking heeft: draagvlak.

De politieke benadering van beleid is wellicht van alle benaderingen het meest ongrijpbaar. Duidelijke structuren van beleidsvorming zijn moeilijk te achterhalen en complex van aard. Het beleidsvormingsproces is vaak de uitkomst van een complex en tijdrovend spel, waarbij actoren macht en belang nastreven. Aannamebeleid zou vanuit deze benadering vooral de uitkomst moeten zijn van complexe vormen van spelen tussen actoren en inzet van machtsbronnen. De contouren van het beleid zouden dan in overeenstemming met het complexe proces ook ingewikkelder van aard kunnen zijn. Zeker als men in ogenschouw neemt dat publieksparticipatie zorgt voor draagvlak, maar ook bepaalde krachten mobiliseert die in het beleidsproces een machtige positie zouden kunnen innemen. De uitkomsten van dergelijke complexe processen zijn dan ook vaak complex in de praktijk.

### **3.3 De culturele benadering van beleid**

<p><i>'It is language that evokes most of the political "realities" people experience'</i> (Edelman, 1977:3)</p>
--

Kenmerkend voor de culturele benadering is zingeving. Beleid wordt hierin gedefinieerd als een sociaal geconstrueerde werkelijkheid die het product is van de doorgaande interactie tussen partijen. Deze (complexe) sociale werkelijkheid zal door actoren verschillend worden geïnterpreteerd (Edelman, 1977; Stone, 2003). Beleid dient er dus op gericht te zijn om deze interpretaties door middel van taal te verenigen. Bij deze sociale constructie van beleid speelt gezamenlijke betekenisverlening een wezenlijke rol. Bovenstaande redenering vormt dan ook het dominante verklaringsmechanisme voor beleid binnen de culturele benadering (Kalders, 2001; Stone, 2003; Bekkers, 2007).

Zingevingpatronen komen tot uitdrukking in symbolen, metaforen en rituelen die vorm en inhoud geven aan het beleid (vgl. Edelman, 1977; Van Twist, 1994; Stone, 2003; Bekkers, 2007). Beleidsontwikkeling draait dan om de vraag in hoeverre beleidsanalyse en aanpak in staat is om beelden op te roepen waar diverse actoren zich mee kunnen identificeren (Bekkers, 2007). Ringeling (1993) wijst in dit verband erop dat het instrumentele of het rationele handelen van actoren lang de overhand heeft gehad. Aandacht voor de expressieve dimensie als instrument om beleid te ontwerpen zou deze eenzijdigheid moeten opheffen. Beleidsvorming is dan niet zozeer gebaseerd op feiten, maar het gevolg van waarnemingen en dus het beeld van de werkelijkheid (Ringeling, 1993). Waar Ringeling de rationele en instrumentele betekenis nog van waarde acht, gaat Stone (2003) een stap verder. Stone ziet symbolische representatie als kern van probleemdefinitie binnen het openbare bestuur.

Binnen de culturele benadering is het dus van belang om beleidsproblemen in een andere context te plaatsen, waardoor de definitie van de werkelijkheid en de inhoud van het beleid beïnvloedt wordt. Dit proces wordt *re-framing* genoemd (Bekkers, 2007). Re-framing houdt impliciet in dat actoren frames hebben. Rein (1986:2) zet de lange historie van het begrip op een rij en komt met de volgende betekenis: *'...a way of selecting, organizing, interpreting and making sense of a complex reality so as to provide guidposts for knowing, analysing, persuading and acting'*.

Het is het concept framing dat leidt tot verschillende wereldbeelden en sociale werkelijkheid bij actoren (Rein, 1986). Maatschappelijke problemen worden vaak breed erkend, maar de richting- en sturingsvorm naar een gewenste oplossing kan uiteenlopen. De verschillen zijn mede te verklaren door historie, vooroordelen en achtergronden van de actoren die leiden tot verschillende interpretaties van het probleem. Het kan gesteld worden dat een culturele benadering van beleid tracht de diversiteit aan frames in kaart te brengen en door middel van re-framing het beleid betekenis en zin te geven zodat deze door actoren breed gedragen kan worden. Rein (1986) wijst in dit verband wel op de moeilijkheidsgraad van een dergelijk proces. Actoren zijn zich vaak niet bewust van hun eigen frames. Het is onderdeel geworden van onze natuurlijke manier van denken, selecteren en interpreteren. Het in kaart brengen van deze frames is een moeilijk en complex proces, maar onmisbaar binnen de culturele benadering van beleid. Immers, zoals Fromm (in Van Twist, 1994:74) stelt: *'een door ieder gedeelde illusie zal werkelijkheid worden'*.

Op basis van het bovenstaande kan gesteld worden dat binnen deze benadering de manier van interactie en communicatie van essentieel belang is. Betekenissen krijgen namelijk vorm en inhoud door interactie tussen mensen of groepen mensen (Bekkers, 2007:73). Het perspectief op ontwerpen van beleid dient binnen deze benadering gezien te worden vanuit een coproducerend perspectief (vgl. Geul, 2003; Bekkers, 2007). Actoren komen door samenwerking tot gezamenlijk gedragen beleid, welke voor een ieder aanvaardbaar is. Dit perspectief op ontwerpen zorgt dan voor beleid, dat tot stand kan komen door gezamenlijke betekenisverlening en zingeving. Centrale vraag daarbij is dan: op welke wijze kan symboliek in beleid zich manifesteren? In het verdere vervolg zal de culturele benadering behandeld worden aan de hand van een aantal symbolische representaties van beleid. Om het perspectief op ontwerpen van beleid uiteen te zetten zal de coproducerende strategie verder uitgewerkt worden. Bij de behandeling van deze aspecten zullen Edelman (1977), Ringeling (1993), Van Twist (1994), Geul (2003) en Stone (2003) centraal staan.

### **3.3.1 Symbolische representatie van beleid**

Symbolische representatie van beleid kan volgens een opsomming van Bekkers (2007) zich manifesteren op negen manieren (zie onderstaande tabel). In deze paragraaf zal de culturele benadering van beleid uiteengezet worden aan de hand van de eerste zes, omdat deze een belangrijke rode draad vormen bij beleidsvorming gezien vanuit de culturele benadering.

Vorm	Inhoud
Een verhaal of verhaallijn	Appelleren aan de alledaagse werkelijkheid
Personaliseren van probleem/aanpak	Problemen en aanpak worden vertaald naar een reële persoon
Uitvergroten kleurrijk detail	Detail is representatief voor het geheel
Vertellen oorzakelijk verhaal	Oorzaken aanwijzen die moeten leiden tot beleidsveranderingen
Metaforisch taalgebruik	Beeldspraak die op eenvoudige manier de complexe werkelijkheid in kaart brengt
Ambigüiteit & Symbolen	Appelleren aan symbolen om beleid te representeren
Mythen	Verkondigen van bepaalde waarheid of noodzakelijkheid
Visualiseren	Voorlichting, filmpjes, internet, etc.
Cijfers	Beleid meetbaar inzichtelijk maken

Tabel 3.5: Symbolische representatie van beleid

### Een verhaal of verhaallijn ontwikkelen

De essentie om een verhaal of verhaallijn te ontwikkelen is om te appelleren aan de alledaagse werkelijkheid van een beleidsprobleem (Bekkers, 2007). Het is deze strategie die dan moet leiden tot zingeving aan een bepaald beleid of probleem.

Stone (2003) wijst op de verhalende structuur (*'narrative stories'*) die beleidsmakers hanteren bij probleemdefinitie en beleidsvorming. Deze verhalen kennen een klassieke structuur met een begin, midden en einde. Vaak zijn dit verhalen die gaan over neergang of succes, waarbij twee soorten verhalen zijn te onderscheiden.

De eerste variant is *'story of decline'* (Stone, 2003: 138) en concentreert zich op het vestigen van de aandacht op de slechter wordende omstandigheden. Het was goed, maar nu dreigt een onwenselijke situatie. Er moet iets gedaan worden. Deze variant kent weer verschillende verschijningsvormen:

- *Stymied progress story*: de omstandigheden waren slecht maar door ingrijpen van een bepaalde instantie of persoon ging het beter, totdat een derde partij nu dreigt in te grijpen en de situatie zal verslechteren.
- *Change-is-only-an-illusion story*: Men dacht zaken verslechterden of verbeterden, maar hier is het bewijs dat juist het tegenovergestelde waar is.

Een andere variant binnen de narrative stories is *'the story of helplessness and control'* (Stone, 2003:142). Het verhaal richt zich op een situatie die onwenselijk is en waar in eerste instantie van werd gedacht dat het niet te beïnvloeden was. Echter, nu komt men met mogelijke aangrijpingspunten.



Deze variant speelt vooral in op de behoefte van mensen om zaken onder controle te krijgen. Het verliezen van controle is immers bedreigend en het herstellen van controle bemoedigend. Het is dit aspect waar dit onderdeel zijn kracht aan ontleend. Ook deze variant kent verschillende verschijningsvormen:

- *Conspiracy story*: controle en macht was in handen van een beperkt aantal mensen die dit hebben misbruikt voor eigen belang. Men doet dan een beroep om dit te bestrijden en de controle terug te nemen.
- *Blame-the-victim-story*: de mensen die het probleem ondergaan hebben in feite de controle over hun situatie maar nemen de verkeerde beslissingen.

### **Personaliseren van probleem/aanpak**

Ook hier speelt 'het verhaal' een belangrijke rol, echter wordt hier niet alleen geappelleerd aan de alledaagse werkelijkheid. Probleem en aanpak worden tevens vertaald naar een reëel persoon. De situatie die deze persoon heeft ondervonden staat dan symbool voor falend of succesvol beleid (Bekkers, 2007). De effectiviteit van een dergelijk beroep op reële personen is zeer hoog, aangezien zingeving aan een bepaalde aanpak of beleid hiermee ondersteunt wordt door een realistische en herkenbare situatie. Statistieken die niet over herkenbare personen gaan zullen ook niet herkenbaar zijn en snel genegeerd worden. Juist een tastbaar en gepersonaliseerd probleem zal aanslaan bij het grotere publiek (Edelman, 1977).

### **Uitvergrooten kleurrijk detail**

Een enkele gebeurtenis kan op een effectieve en kleurrijke manier duidelijk maken dat er een groter probleem voorhanden is. Stone (2003) noemt dit proces '*synecdoche*'. Voorbeelden van bepaalde acties worden dan voorgesteld als typisch om een groter geheel duidelijk te maken aan het brede publiek. Het beleid wordt hiermee geframed als reactie op deze gebeurtenis en het grotere probleem. Deze vorm is uitermate geschikt om een probleem concreet te maken zodat burgers zich ermee kunnen identificeren. Verder kan het gebruikt worden om een beleidsprobleem inzichtelijk te maken zonder in details te treden.

### **Vertellen oorzakelijk verhaal**

Het aanwijzen van een concrete oorzaak voor beleidsproblemen kan leiden tot nieuw beleid. Stone (2003:188) zegt over causal stories:

*'Policy debat is dominated by the notion that to solve a problem, one must find its root cause or causes; treating the symptoms is not enough'*

Net als bij de rationele benadering speelt het vinden van oorzaken ook hier een rol. Echter, de functionaliteit is anders. Binnen deze benadering kijken beleidsmakers naar het gebruik van deze oorzaken om het debat te kunnen domineren. Het vinden van de primaire oorzaak hoeft dan niet leidend te zijn bij het oorzakelijke verhaal. Wie is moreel verantwoordelijk? Deze vraag lijkt dan effectiever te zijn (Stone, 2003). De centrale vraag draait dan niet om goed of fout, maar om ideeën over oorzaken van problemen. Actoren lijken gedreven door waarheidsvinding maar in werkelijkheid gaat de strijd om welke oorzaken zullen leidend worden bij beleidsbepaling. Stone maakt een onderscheid in verschillende soorten '*causal stories*'. Deze typologie wordt onderscheiden door (on)bedoelde '*actions*' en (on)bedoelde '*consequences*':

	<i>Consequences</i>	
	<b>Intended</b>	<b>Unintended</b>
<i>Actions</i>		
<b>Unquided</b>	Mechanical Cause	Accidental Cause
<b>Purposeful</b>	Intentional Cause	Inadvertent Cause

Tabel 3.6: Typen causale verhalen (Stone, 2003:191)

Door het kunnen herkennen van een dergelijk onderscheid is het mogelijk te analyseren hoe beleidsmakers verschillende typen gebruiken om het beleidsprobleem op een strategische manier te 'framen'. Geheel passend binnen de culturele benadering van beleid is dit dan erop gericht de oorzaken van een beleidsprobleem zodanig van zingeving te voorzien dat het beleid hierdoor een breder draagvlak krijgt.

### **Metaforisch taalgebruik**

*'Kennen is niets anders dan het inruilen van oude metaforen voor nieuwe'* (Nietzsche).

Beeldspraak dient de complexe werkelijkheid eenvoudig weer te geven. Beleidsproblemen die complex, ingewikkeld en ambigue van aard zijn kunnen hierdoor inzichtelijk en beheersbaar gemaakt worden. Metaforen dienen dan om een werkelijkheid te construeren en van betekenis te voorzien en hebben dus hiermee niet zozeer een stijlfunctie maar een inhoudelijk doel (Van Twist, 1994). Het zijn deze metaforen die centraal fungeren als manier om een bepaalde cognitieve structuur aan te brengen bij de 'frames' van actoren (Edelman, 1977). In wezen vormen metaforen een vergelijking van het ene met het andere, maar hebben als doel om een bepaalde interventie aan te duiden (Stone, 2003). Het is deze metaforische beeldspraak die dan impliceert dat het ene net zo is als het andere, dus dient actie ondernomen te worden, net zoals je zou doen bij het ene. Krachtige beeldspraak kan dus een belangrijk gereedschap zijn om verschillende frames bij actoren als het ware te 'synchroniseren'. Het dient dan wel te verrassen en op te roepen tot reflectie (Van Twist, 1994).

Een aantal vormen van metaforen kunnen zich als volgt manifesteren (Stone, 2003; Bekkers, 2007): met levende/biologische metaforen, mechanisch metaforen, containers, medische metaforen en metaforen gericht op oorlog en strijd. Allen met als doel een bepaalde interventie of beleidsprobleem van steun en legitimiteit te voorzien en, wellicht belangrijker, via deze weg ook van draagvlak. Van belang is dan om de probleemdefinitie in eigen voordeel strategisch te 'framen'.

### **Ambigüiteit & Symbolen**

Het belangrijkste kenmerk van een symbool is dat het ambigue is. Een symbool kan als representatie van beleid dienen, maar kan ook twee of meer betekenissen inhouden en juist hier zit de kracht van symbolen (Stone, 2003). Zonder het ambigue karakter vervalt de noodzaak tot samenwerking en compromis en dient daarom als een 'lijmmiddel'. Actoren kunnen zich vereenzelvigen met symbolen en zich verenigen, ook al is er over de inhoud controversie. Symboliek kan dan zo krachtig zijn dat mensen eerder dit idee overnemen dan de alledaagse werkelijkheid waarin men zelf leeft (Edelman, 1977).

Een symbool kan een hele reeks aan verschillende conflicterende waarden met zich mee dragen en kunnen daarom ook juist een oplossing bieden in situaties van strijd en spanning (vgl. Edelman, 1977; Ringeling, 1993; Stone, 2003). Uiteindelijk zijn symbolen binnen de culturele benadering van beleid van belang om individuele belangen te converteren naar collectieve belangen. Hierdoor ontstaat een gezamenlijke betekenis voor bepaald beleid en dus ook draagvlak.

### **3.3.2 Coproducerend perspectief: ‘gemeen advyse ende consent’**

Zoals eerder al kort gesteld, is binnen culturele benadering het perspectief op het ontwerpen van beleid het beste te bezien vanuit coproductie (vgl. Geul, 2003; Bekkers, 2007). Een constructie van een gezamenlijke sociale werkelijkheid staat immers centraal binnen deze benadering. Dit perspectief wordt door Geul (2003) getypeerd als de ‘Oud-Hollandsche methode’, hiermee verwijzend naar de lange traditie en cultuur van overleg en compromis in Nederland. Ontwikkeling van een beleidsprogramma wordt gezien als een gezamenlijk proces. Belanghebbenden komen tot een gezamenlijk idee over de aard en omvang van het beleidsprobleem en de bijpassende oplossingen. Dit doen zij door communicatie, overleg, onderhandelingen en onderkenning van wederzijdse afhankelijkheden. Dit perspectief heeft zowel een procesmatige (gemeenschappelijke aanpak) als een inhoudelijk (iedere actor maakt zijn eigen afwegingen) aspect (Geul, 2003).

Permanent, structureel en ad hoc overleg tussen actoren op zowel organisationele als professionele vlak is dus essentieel binnen dit perspectief. Dit kan volgens Geul (2003) via het spakenmodel of het wielmodel. Bij de eerstgenoemde variant heeft de beleidsmaker eerst afzonderlijk overleg met de externe partners. In het tweede model wordt het overleg gezamenlijk met alle partijen gevoerd.

Kortom, men probeert vanuit uiteenlopende referentiekaders te komen tot een proces van gemeenschappelijke beeldvorming over maatschappelijke vraagstukken. Het instrumentarium dat zich leent voor deze benadering is het organiseren van open dialogen tussen betrokken partijen, waarbij het van belang is om deze dialogen plaats te laten vinden in een veilige omgeving. Succes kan gerelateerd worden aan het draagvlak dat er onderling ontstaat en de kwaliteit van de communicatie.

Indien aannamebeleid in de gemeente Deventer en Nijmegen vanuit de culturele benadering gevormd zou zijn, zouden de beleidsmakers vooral vanuit een coproducerend perspectief de symbolische representatie van beleid als leidend gehanteerd moeten hebben. Hierbij vooral aandacht hebbend voor het verenigen van ‘frames’ door middel van re-framing. Het beleid zou dan een constructie zijn van een gezamenlijke werkelijkheid en deze zou dan actief nagestreefd moeten zijn. De beschreven vormen van uitingen zouden dan gehanteerd moeten zijn en de boventoon gevoerd moeten hebben.

### **3.4 De institutionele benadering van beleid**

Binnen deze benadering wordt beleidsvorming vooral bezien vanuit de begrenzing en structurering door instituties, die vorm krijgen door regels (vgl. March & Olsen, 1989; Hemerijck, 2001; Bekkers, 2007). Instituties worden aangeduid als: *‘naar plaats en tijd gebonden sociale constructies die menselijk handelen in belangrijke mate structureren’*. (Hemerijck, 2001:84).

Klijn (1993) wijst hierbij op het ‘spelelement’ waarbij een complex interactieproces tussen verschillende actoren plaatsvindt. De institutionele context van beleidsvorming wijst ons op de regels die binnen dit spel gelden. Regels die feitelijk de marges weergeven waarbinnen actoren kunnen handelen om tot beleid te komen. Deze begrenzing volgt uit de gegroeide praktijk die vastgelegd zijn in gestolde instituties, regels, tradities en routines. Deze regels geven dan vorm en inhoud aan het beleid. Het zijn deze regels die vervolgens een rol spelen in de wijze waarop kennis en informatie worden gepresenteerd. March & Olsen (1989:22) definiëren deze regels als:

*‘By rules we mean routines, procedures, conventions, roles, strategics, organizational forms and technologies around which political activity is constructed’.*

Het dominante verklaringsmechanisme voor beleid is dat interactie tussen actoren regelgeleid en padafhankelijk is (vgl. Hemerijck, 2001; Bekkers, 2007). Het is het deterministisch handelen van de mens welke als basis dient voor de institutionele verklaring van beleid. Instituties worden in wezen als oorzak van het sociaal handelen gezien. (Hemerijck, 2001; Hill, 2005).

March & Olsen (1989) wijzen, in hun gezaghebbende werk rondom de institutionele benadering *‘Rediscovering Institutions’* erop, dat naast de *‘logic of consequence’* tevens en vooral de *logic of appropriateness’* bepalend is bij beleidsvorming. Eerstgenoemde verwijst naar de doeltreffendheid van het uitgevoerde beleid. Wat zijn de gevolgen van het beleid gegeven bepaalde doelstellingen? Bij *‘logic of appropriateness’* draait het centraal om de vraag of het handelen geschikt en, vooral, of het gepast is. Menselijk handelen is vooral gedreven door een bepaalde perceptie van regels die als gepast worden gezien. Dit met inbegrip van beleidsvorming. Regels worden gevolgd omdat ze als natuurlijk en rechtvaardig worden ervaren. Het verwachtingspatroon vanuit de omgeving speelt hierin een belangrijke rol (March & Olsen, 1989).

Bekeken vanuit deze twee perspectieven op het handelen van beleidsmakers, doelgericht en regelgeleid, maken Hemerijck & Ringeling (2003) de koppeling met legitimiteit van beleid. Deze kan zich richten op output-legitimiteit en input-legitimiteit. Hieruit voortvloeiend kunnen vier vragen geformuleerd worden die bepalen hoe beleid vanuit de institutionele benadering gevormd kan worden. Deze dienen dan ook als spelregels bij het ontwerpen van beleid binnen deze benadering. Onderstaande tabel geeft dit weer:

<b>Handelingsoriëntatie</b>	<b>Criteria van Legitimatie</b>	
	<i>Output-legitimiteit</i>	<i>Input-legitimiteit</i>
<i>Logic of appropriateness</i>	Politiek-bestuurlijke slagvaardigheid (‘past het?’)	Maatschappelijke aanvaardbaarheid (‘hoort het?’)
<i>Logic of consequence</i>	Instrumentele doelmatigheid (‘werkt het?’)	Constitutionele rechtmatigheid (‘mag het?’)

Tabel 3.7: De vier kernvragen binnen de institutionele benadering (Hemerijck & Ringeling, 2003:22).

Deze vier kernvragen zullen de leidraad vormen voor de verdere uitwerking van beleidsbepaling van aannamebeleid gezien vanuit de institutionele benadering. Het perspectief op het ontwerpen van beleid zal behandeld worden vanuit het imitatieperspectief.

### **3.4.1 De vier kernvragen**

De 'werkt het?'-vraag draait om probleemgeoriënteerde onderzoek. Dit dient zich te richten op een inhoudelijke analyse van oorzaken van maatschappelijke beleidsproblemen. Wat zijn de mogelijke effecten van deze problemen en de mogelijke interventies? Er dient een inschatting gemaakt te worden van de mogelijke effecten van beleid in termen van succes of falen? Dit impliceert dat beleid, in lijn met de logica van consequentie, doelgericht dient te zijn en zich te richten op outputprestaties. Twee criteria zijn van belang bij dit proces: beleid moet doeltreffend en doelmatig zijn (Hemerijck, 2003:34-37).

De 'past het?'-vraag wijst ons erop dat beleid zich ook moet richten op het al dan niet aanwezig zijn van politieke en maatschappelijke draagvlak voor bepaalde interventies. Wat is vanuit de '*logic of appropriateness*' gezien de verwachte weerstand die het beleid kan oproepen? Het criterium is gericht op een institutioneel bestuurlijke effectiviteit van beleid. Ook hier zijn twee criteria van belang: politieke haalbaarheid en bestuurlijke uitvoerbaarheid. Dit moet in het licht van de in het geding zijnde belangen en macht van actoren gezien worden (Hemerijck, 2003:38-41).

De 'mag het?'-vraag komt voort uit de '*logic of consequence*' en wijst op het belang legaal optreden van de overheid. Het draait hierbij om de mate waarin beleid en beleidsprocessen rechtsstatelijk voldoen aan de democratische grondrechten en procedures. De overheid is bij het uitoefenen van macht en haar bevoegdheden bestuurlijk gebonden aan geldende wetten en regels (Hemerijck, 2003:41-44).

De 'hoort het?'-vraag is te plaatsen binnen de '*logic of appropriateness*' en handelt over de mate waarin beleid past binnen de perceptie van burgers als het draait om hun wensen, verwachtingen en verlangens. Beleid dient maatschappelijk aanvaard te worden, en zal dus moeten aansluiten bij normatieve en culturele patronen binnen de samenleving. Het draait binnen deze vraag om de (subjectieve) waardering van beleid door burgers en de geloofwaardigheid van de overheid. Maatschappelijke aanvaardbaarheid van beleid is dan onder te verdelen in procedurele en inhoudelijke aanvaardbaarheid (Hemerijck, 2003:44-47).

### **3.4.2 Het imitatieperspectief: beter goed gekopieerd dan slecht verzonnen!**

Binnen het imitatieperspectief (vgl. Geul, 2003; Bekkers, 2007) op het ontwerpen van beleid dienen praktijkvoorbeelden die elders ontwikkeld zijn als oplossing (*best practices*). In dit geval vindt men dus niet het wiel opnieuw uit. Geul (2003) spreekt van constructie door navolging of zoals Rose (1993: in Geul, 2003) het noemt: '*lesson-drawing across space*'. Het draait dus binnen dit perspectief om de 'les' die men van andere overheden kan overnemen vanwege de parallelliteit in activiteiten. Een beleidsmodel is beproefd en getest door ervaringen van andere overheden, lees instituties, vandaar dat dit perspectief geplaatst wordt binnen deze benadering.

De institutionele overwegingen spelen hierbij een rol, aangeduid door formele en informele regels (Bekkers, 2007). Formeel door de wet verplicht en informeel doordat belangengroepen en beroepsgroepen een bepaalde, elders ontwikkelde, interventie toejuichen en hiervoor pleiten. Naast de institutionele betekenis zijn een aantal voorwaarden van belang in het adoptieproces om deze praktijkvoorbeelden over te nemen (vgl. Geul, 2003; Bekkers, 2007): instrumentele betekenis (wat is het relatieve voordeel), politieke betekenis (staat de policy window open), diffusiestrategie (welke organisatie verspreid de kennis) en het leerproces (trial and error).

Een institutionele benadering van aannamebeleid zou in de gemeente Deventer en Nijmegen inhouden dat men bij de beeldsvorming gestolde regels, praktijken en routines als uitgangspunt heeft genomen. Het beleid zou dan, padafhankelijk, een voortvloeiende zijn geweest van beeldsbepaling door middel van de vier vragen zoals door Hemerijck opgesteld en eerder behandeld. Dit zou betekenen dat de beeldsmakers vooral zich hebben laten leiden en structuren door regels waarbinnen de grenzen en marges zijn afgebakend. Het ontwerp zou dan voortgekomen moeten zijn uit 'lessen' die door andere overheden zijn beproefd.

Nu de van toepassing zijnde theorie is uiteengezet, kan worden overgegaan naar het conceptueel model. Hoe en op welke manier kunnen deze theoretische inzichten van nut zijn bij het empirisch onderzoek?

### **3.5 Conceptueel model theoretisch kader**

Dit hoofdstuk heeft in het teken gestaan van de vier benaderingen van beleid en hun theoretische betekenis. Beeldsvorming is langs twee sporen bekeken: beeldsbepaling en beeldsontwerp. Welke in dit hoofdstuk behandelde begrippen zullen op welke manier gebruikt worden? Zoals aan het begin van dit hoofdstuk vermeldt, kan beeldsvorming vanuit verschillende invalshoeken en perspectieven ontstaan en geanalyseerd worden. De centrale vraag binnen dit onderzoek is: hoe is het beleid vormgegeven en wat zijn mogelijke verklaringen? Indien beeldsmakers een bepaalde benadering in dominante zin gebruikt hebben, hoe herkent de bestuurskundige onderzoeker dit dan? De vraag is dus: wat zijn de centrale variabelen voor dit onderzoek? Hoe zal dit ingezet worden? Wat is het verband tussen deze variabelen, maar ook de verschillen? Enkele vragen die in dit deel uitgewerkt zullen worden.

Onderstaand wordt een schema gepresenteerd waarlangs de analyse van aannamebeleid in de gemeente Deventer en Nijmegen zal geschieden. Het zijn een aantal centrale variabelen zoals deze toegepast zullen worden. Deze vloeien voort uit de theoretische uitwerking van de vier benaderingen. Het zijn de volgende begrippen die dan centraal zullen komen te staan: beeldsbepaling incl. dominant verklaringsmechanisme van beleid, beeldsontwerp, rol van kennis en informatie, visie op beeldsproblemen en positie van oorzaken. Het zijn deze begrippen die via indicatoren vervolgens geoperationaliseerd zijn. Deze indicatoren zullen dan de leidraad vormen bij het achterhalen van de gehanteerde beeldsbenaderingen door beeldsmakers.

Aan de hand van deze variabelen en indicatoren is in het empirisch deel te achterhalen of een bepaald aspect van toepassing is om zodoende de beleidsvorming te kunnen duiden. In het bijzonder is tevens aandacht besteed aan de positie van perceptie van oorzaken in relatie tot het beleidsprobleem. Elke benadering gebruikt de aangewezen oorzaken op een bepaalde specifieke manier. Vandaar dat deze variabele in het bijzonder een bepaalde richting op kan wijzen als het gaat om de dominantie van een bepaalde beleidsbenadering.

<b>Variabelen</b>	<b>Rationele benadering Indicatoren</b>
Visie op beleidsproblemen (positie van oorzaken)	Beleidsproblemen komen voort uit een gebrek aan kennis en informatie. Oorzaken van beleidsproblemen dienen vooral om doelen en interventies te formuleren die hierop aansluiten. Oorzaken dienen binnen deze benadering om causale verbanden tussen oorzaak en gevolg te beschrijven, zodat interventies geformuleerd kunnen worden. Deze oorzaken zijn gebaseerd op empirische kennis.
Beleidsbepaling	Beleid is gebaseerd op een geheel van veronderstellingen op het gebied van oorzaken/gevolgen, doel/middel en normatieve aspecten (beleidstheorie). Bij de beleidsvorming zal dan doelbewust een beleidstheorie opgesteld moeten zijn, die specifiek vaststelt welke oorzaken, gevolgen, doelen en middelen door de beleidsmakers zijn aangewezen. De beleidstheorie heeft dan een leidende rol bij het verdere verloop van het beleidsproces.
Beleidsontwerp	Beleid wordt ontworpen door 'beleidsingenieurs' die het beleid als het ware uittekenen (beleidsanalytisch perspectief). De beleidstheorie dient als uitgangspunt. Op basis van de gegeven doelen zijn dan interventies (middelen) geformuleerd.
Dominant verklaringsmechanisme van beleid en verloop van beleidsvormingsproces	Doelrationaliteit staat voorop. Volgtijdelijk: in verschillende fasen die van elkaar te onderscheiden zijn. Volgens cyclische stappen. Het beleid zou dan in verschillende deelfasen ingedeeld moeten zijn. Deze zijn afzonderlijk van elkaar in werking gebracht en te onderscheiden.
Rol van kennis en informatie	Kennis en informatie zijn de basis voor beleid. Onderzoek levert bij voorkeur kwantitatieve data op, zodat door empirisch denken beleid gevormd kan worden. Hoe meer inzicht hoe meer overeenstemming over aanpak. De gegevens zijn de basis waarop de beleidstheorie berust.

Tabel 3.8: De rationele benadering van beleid met variabelen en indicatoren

<b>Variabelen</b>	<b>Politieke benadering Indicatoren</b>
Visie op beleidsproblemen (positie van oorzaken)	Beleidsproblemen komen voort uit tegengestelde belangen en machtsverschillen. Oorzaken worden gebruikt om eigen belangen veilig te stellen. Rollen en doelen van de actoren zijn bepalend hierin.
Beleidsbepaling	Ontstaat door strijd in arena's en is een uitkomst van strategisch gedrag van actoren gericht op het veiligstellen van belangen. Complexe interactiepatronen op basis van wederzijdse afhankelijkheid bepaalt in grote mate dit strategische gedrag. Inzicht in mate en soort van afhankelijkheid vormt de basis van de beleidsuitkomsten. Machtsbronnen bepalen dan in grote mate het strategische gedrag en daarmee het beleid. Mate waarin machtsbronnen zijn ingezet is bepalend voor beleidsuitkomsten.
Beleidsontwerp	Om steun en draagvlak te creëren gericht op participatie. Doelgroep(en) bezitten machtsbronnen in de vorm van het verlenen van steun. Het betrekken van deze burgers vergroot draagvlak en steun voor het beleid. Burgers worden hiermee actor op basis van een machtsbron die zij in bezit hebben. Het ontwerpen met participatie vergroot het draagvlak.
Dominant verklaringsmechanisme van beleid en verloop van beleidsvormingsproces	Macht en belang zijn leidend. Het proces is onvoorspelbaar en grillig. Er zijn geen afzonderlijke fasen en verloopt door elkaar, zonder begin en eind.
Rol van kennis en informatie	Kennis en informatie wordt gezien als machtsbron. Deze dienen dan als rechtvaardiging en legitimering van eigen argumenten en dienen het belang van de actor en worden ook als zodanig ingezet binnen het beleidsproces.

*Tabel 3.9: De politieke benadering van beleid met variabelen en indicatoren*



Variabelen	Culturele Benadering Indicatoren
Visie op beleidsproblemen (positie van oorzaken)	Beleidsproblemen ontstaan door verschillende percepties bij actoren omtrent de sociale werkelijkheid. Oorzaken van beleidsproblemen dienen als middel om verhalen en verhaallijnen vorm te geven of worden gekoppeld aan metaforen. Een oorzakelijk verband kan door middel van deze verhalen aangetoond worden en bijdragen aan de constructie van de sociale werkelijkheid.
Beleidsbepaling	Symbolische representatie van beleid. Door middel van verhalen, metaforen, symbolen, etc. wordt de sociale werkelijkheid van actoren 'geframed'. Het gebruik van deze symbolen is gericht om beleid te beïnvloeden en te vormen. Deze worden gebruikt door het gebruik van krachtige beeldspraak, personaliseren van problemen, verhalen van oorzakelijk verband en verhaallijnen. Deze zijn gericht om tot gezamenlijke constructies te komen hoe het beleid eruit dient te zien.
Beleidsontwerp	Om tot gezamenlijke betekenisverlening en zingeving te komen dienen actoren en partijen via coproductie te komen tot gezamenlijk beleid. Samenwerking is gericht op de creatie van een gezamenlijke 'frame'. Aan de hand hiervan wordt het beleid ontworpen. Interactie en communicatie is bij het ontwerpen essentieel om tot een gedeelde sociale constructie van beleidsproblemen te komen om zodoende breed gedragen interventies te plegen.
Dominant verklaringsmechanisme van beleid en verloop van beleidsvormingsproces	Zingeving en betekenisverlening door interactie en communicatie. Beleidsproces is de uitkomst van de constructie van de sociale werkelijkheid. Taalspelen en verhaallijnen zijn leidend in het proces.
Rol van kennis en informatie	Kennis en informatie wordt met elkaar gedeeld. Hierdoor ontstaan frames bij actoren die in bepaalde mate synchroon lopen met elkaar.

Tabel 3.10: De culturele benadering van beleid met variabelen en indicatoren

Variabelen	Institutionele Benadering Indicatoren
Visie op beleidsproblemen (positie van oorzaken)	Oorzaken dienen selectief binnen de formele en informele regels toegepast te zijn. Oorzaken worden binnen de reeds aanwezige beleidsregels gezocht en dienen de geldende normen en kaders niet te overschrijden.
Beleidsbepaling	Beleid wordt bepaald aan de hand regelgeleide interacties en regels. Afstemming vindt plaats op basis van vragen als: werkt het (beleid moet doeltreffend en doelmatig zijn), past het (politieke haalbaarheid en bestuurlijke uitvoerbaarheid), mag het (juridische en grondwettelijk) en hoort het (procedurele en inhoudelijke aanvaardbaarheid). Deze vragen zijn gebaseerd op legitimiteit en de passendheidslogica.
Beleidsontwerp	Het gebruik van elders beproefde methoden en beleid duidt op imitatie en padafhankelijkheid. Door andere instanties ontwikkelde interventies worden toegepast binnen vergelijkbare situaties.
Dominant verklaringsmechanisme van beleid en verloop van beleidsvormingsproces	Padafhankelijkheid en regels bepalen interactie tussen actoren. Deze regels structureren niet alleen de inhoud maar ook het proces en de manier waarop actoren hun rol vervullen. Actoren laten zich dan leiden tot ingebedde en gestolde formele en informele regels.
Rol van kennis en informatie	Deze worden selectief gebruikt en door regels van het gangbare geleid. Interpretatie is afhankelijk van of het past binnen de structuur van geldende normen.

*Tabel 3.11: De institutionele benadering van beleid met variabelen en indicatoren*

Het zijn bovengenoemde indicatoren die kunnen wijzen op de toepassing van een bepaalde benadering binnen het beleidsvormingsproces van aannamebeleid in de gemeente Deventer en Nijmegen. Op basis van de empirische gegevens binnen deze gemeenten kan aan de hand van deze elementen bekeken worden hoe het aannamebeleid tot stand gekomen is. In het volgende hoofdstuk zal eerst nader ingegaan worden op de wijze waarop het onderzoek naar deze empirische gegevens is opgezet.

## 4 METHODEN & ONDERZOEK

In het voorgaande hoofdstuk is het theoretisch kader behandeld en is tot slot een conceptueel model gepresenteerd. In dit hoofdstuk zal stil worden gestaan bij de opzet van het onderzoek waarbij specifiek aandacht wordt besteed aan de systematiek van 'deskresearch' en de manier waarop data is verzameld.

### 4.1 Het onderzoek nader belicht / case selectie

In dit deel zal de onderzoeksmethode van dit onderzoek worden verantwoord, waarbij de onderzoekseenheden de kern van het onderzoek vormen. Alvorens hiermee te beginnen zal worden gemeld welk onderzoekstrategie waarom is gekozen.

De probleemstelling in combinatie met de aanwezige (wetenschappelijke) kennis over het onderwerp resulteert in een bepaalde onderzoekstrategie. Van Thiel (2007: 67) maakt onderscheid tussen vier soorten onderzoekstrategieën. De verschillen tussen de onderzoekstrategieën ligt in de eerste plaats in de soort van probleemstelling dat wordt gehanteerd. Vervolgens kan aan de hand van het aantal eenheden en variabelen een toedeling plaatsvinden van het type onderzoekstrategie. Met het 'aantal eenheden' wordt bedoeld; wie worden onderzocht voor het onderzoek?

Wordt er gekeken naar de geformuleerde probleemstelling van het onderzoek (zie inleiding) dan gaat het om een onderzoeksonderwerp dat in de natuurlijke situatie wordt onderzocht. Met andere woorden, actuele onderwerpen die zich in de dagelijkse realiteit afspelen. De onderzoekstrategie die hier kenmerkend voor is betreft de 'gevalstudie'. Bij dit type zijn het aantal eenheden gering en het aantal variabelen groot. Vooral dit laatste is te herleiden uit paragraaf 3.5 (conceptueel model).

Het gaat in dit onderzoek om twee casestudy's die in de centrale vraag naar voren komen:

*'Op welke wijze is het aannamebeleid in de gemeenten Deventer en Nijmegen tot stand gekomen en hoe is dit te verklaren?'*

#### Case selectie

De ene casus richt zich op het aannamebeleid in de gemeente Deventer en de andere op de gemeente Nijmegen. Hier is dus sprake van een onderzoek op meerdere locaties, vandaar dat men spreekt van 'multiple casestudies' (Van Thiel, 2007). Het gaat binnen dit onderzoek om een vergelijkende casestudie op basis van de hiërarchische methode (Verschuren & Doorewaard, 2007): de twee cases zullen volgens een vaste set aan variabelen eerst onafhankelijk van elkaar bestudeerd worden. Vervolgens kunnen de resultaten vergeleken worden. In die fase zal dan getracht worden om verklaringen te vinden voor de overeenkomsten cq. verschillen tussen de twee gemeenten.

Er heeft een bewuste keuze plaatsgevonden om de focus van het onderzoek alleen te richten op deze twee gemeenten. Uit deskresearch blijkt namelijk dat deze twee gemeenten al geruime tijd aannamebeleid uitvoeren. Hier is sprake van enige homogeniteit en men is in een vergevorderd stadium met deze wijze van beleid voeren. De overige gemeenten die in hun pilots deze aanpak willen hanteren (zie ook 2.4) staan nog aan het begin. Het is daarom in dit stadium onverantwoord om uitspraken te doen over de beleidsvorming in deze gemeenten. Het stadsdeel Zuideramstel van de gemeente Amsterdam heeft ook aannamebeleid ontwikkeld, echter is binnen dit onderzoek specifiek de keuze gemaakt om twee gemeenten te onderzoeken die dit stadsbreed hebben ingevoerd en niet in delen van een stad.

Gedurende het onderzoek is een eenmalige meting verricht. Beide casestudy's hebben op een vast moment hun informatie aangeleverd. De informatie en resultaten betreffende het aannamebeleid zijn continue in beweging en aan verandering onderhevig, vandaar dat is gekozen voor een eenmalig meetmoment. In de volgende paragraaf zal ingegaan worden op de gehanteerde methoden van dataverzameling.

## **4.2 Methoden van dataverzameling en uitwerking**

Het gebruik van een casestudie in dit bestuurskundig onderzoek draagt bij aan het praktijkgerichte karakter van het onderzoek. Zo kan er concreet een bijdrage geleverd worden aan het maatschappelijke vraagstuk die in de inleiding beschreven is. Niet alleen de onderzoekseenheden zijn voor wetenschappelijk onderzoek van belang, ook de gebruikte informatiebronnen moeten verklaard en vermeld worden om de betrouwbaarheid en validiteit te kunnen onderbouwen. Deze databronnen c.q. methoden kunnen voor dit onderzoek worden gesplitst in het afnemen van interviews en documentenanalyse. Van belang is te onderkennen dat vooral laatst genoemde databron van grote invloed is geweest. Dit komt mede door de gekozen onderzoeksmethode.

Van Thiel (2007) verwijst naar kenmerken van de diverse onderzoeksmethoden. Hierbij ligt de nadruk op de onderzoeksmethode 'inhoudsanalyse'. Hierbij worden relevante documenten geanalyseerd en een (beperkt) aantal interviews afgenomen. De nadruk ligt dan op deskresearch. Een ander te noemen reden is het tegengaan van problemen ten aanzien van de betrouwbaarheid en validiteit. Door een combinatie van methoden te hanteren voor dataverzameling wordt dit zo veel mogelijk ondervangen. Van Thiel (2007) spreekt hier over triangulatie. Hieronder wordt nader ingegaan op beide gekozen methoden.

### **4.2.1 Interviews**

De afgenomen interviews hebben het karakter van een semi-gestructureerd interview. Door enige ruimte te geven komen ook onderwerpen aan bod die de respondenten, binnen het bereik van het onderzoek, belangrijk achten. Van groot belang was ook om bij deze gelegenheid documenten te verkrijgen die van belang zijn voor dit onderzoek. Enerzijds zijn een aantal interviews afgenomen bij 'externe respondenten' die inhoudelijk bekend zijn met het onderwerp -het tegengaan van segregatie binnen het PO - en bekend zijn met de verschillende pilots die lopen in de diverse gemeenten. Deze interviews waren vooral kaderscheppend.

De interviews bij de betrokkenen in de desbetreffende gemeente hadden een specifiek karakter en waren gericht op het verzamelen van informatie omtrent het beleidsproces binnen de gemeente.

**De onderstaande interviews zijn afgenomen in de periode april - september 2010 (de uitwerkingen zijn terug te vinden in bijlage II):**

- 1. Dhr. C. Buis, senior beleidsmedewerker, afdeling PO, Ministerie van OCW, nr. 1**  
Vanuit het Ministerie van OCW (afdeling PO) verantwoordelijk voor desegregatiebeleid binnen het PO. Dit was het eerste interview en het doel was om vanuit een zeer breed kader informatie in te winnen rondom de beleidsrichting van de overheid. De pilots vormden hierbij een centraal gespreksonderwerp.
- 2. Dhr. L. Herwijer, senior onderzoeker, Onderwijs & Minderheden, SCP, nr. 2**  
Dit gesprek was bedoeld om vanuit beleidsonderzoek, weer vanuit een breed kader, informatie in te winnen rondom het beleidsprobleem. Welke historie kent het beleidsprobleem? Wat zijn de ondernomen acties tot nu toe? Wat zijn de belangrijkste aandachtspunten?
- 3. Dhr. G. Walrave, coördinator Kenniscentrum Gemengde Scholen, nr. 3**  
Aangezien het KGS de gemeenten die betrokken zijn bij de pilots wat dit een noodzakelijk interview. Wat speelt er binnen de gemeenten? Wat zijn de knelpunten? Zijn er bijzondere aandachtspunten?
- 4. Dhr. J. Horst / dhr. H. de Graaff, Gemeente Deventer, nr. 4**  
Coördinatoren vanuit de gemeente en betrokken bij de werkgroep die het aannamebeleid in de gemeente Deventer heeft vormgegeven. Naast de voorziening van diverse documenten is tevens, tijdens het interview, aandacht besteed aan de historie van de beleidsvorming. Hoe is de aanloop en vorming van het beleid historisch gezien verlopen. Essentieel voor het onderzoek aangezien de gemeente Deventer als case dient.
- 5. Mw. S. Stoffels, Gemeente Nijmegen, nr. 5**  
Soortgelijk interview als omschreven bij de gemeente Deventer.
- 6. Mw. Ciska Veenhoff, schoolbesturen Nijmegen, nr. 6**  
Welke rol hebben de schoolbesturen gespeeld? Wat is hun positie?

#### **4.2.2 Documentenanalyse**

Zoals eerder vermeld is voor dit onderzoek gekozen om gebruik te maken van documentenanalyse. Dit betreft (kwalitatief) materiaal dat al eerder opgesteld is voor andere doeleinden. Door beide gemeenten zijn vele documenten ter beschikking gesteld. Het betreft in grote lijn raadsstukken, lokaal onderzoek, plan van aanpak, convenanten, beleidsnotities en artikelen van deskundigen. Door deze documenten te bestuderen is een goed inzicht verkregen in het aannamebeleid binnen de gemeente Deventer en Nijmegen .

Het bestaande materiaal geeft inzicht in de beslissingen, gedachten, gevoelens en gedragingen die er tot op heden zijn. Een nadeel van het voorradig zijn van veel materiaal is de *'information overload'* die hiermee ontstaat. Ook blijken sommige documenten gekleurde informatie te bevatten. Dit kan de geldigheid van de conclusies van het onderzoek beïnvloeden. Vandaar dat er aandacht is besteed aan de betrouwbaarheid en validiteit van de gebruikte databronnen.

**De volgende documenten zijn verzameld en gebruikt voor dit onderzoek. Het is een selectie van de meest centrale documenten:**

**1. Sociaal Cultureel Planbureau (SCP)**

Specifiek is gekeken naar H8 van het jaarrapport over 2008. Hierin wordt een overzicht gegeven rondom diverse aspecten van segregatie in het PO. Doel was om middels deze informatie de context rondom het beleidsprobleem in kaart te brengen. Wat is de historie? Wat is er tot nu toe gedaan en wat wordt er op dit moment gedaan? Wat zijn de kerncijfers?

**2. Regioplan**

Dit bureau doet namens het Ministerie van OCW de monitoring van de pilots. In het onderzoek 'Tegengaan segregatie in het basisonderwijs: monitoring van de OCW-pilots (publicatienummer 1838, 2010) heeft men een tussenevaluatie uitgevoerd. Dit rapport is tevens aan de Tweede Kamer ter beschikking gesteld. Hiervan is gebruik gemaakt om op hoofdlijnen informatie in te winnen met betrekking tot de twee gemeenten die in dit onderzoek centraal staan.

**3. Kenniscentrum Gemengde Scholen (KGS)**

Op de website staan diverse publicaties, artikelen en onderzoeken. In het specifiek is gebruik gemaakt van de brochure 'aannamebeleid' en diverse toelichtingen op aannamebeleid in o.a. ingezonden artikelen e.d. Verder heeft het KGS op 18 juni jl. een seminar georganiseerd rondom segregatie in het PO. Dit seminar is in het kader van dit onderzoek bezocht en er is deelgenomen aan workshops aangaande aannamebeleid (zie verslag in bijlage). Hier is verschillend materiaal verzameld en informatie ingewonnen. Al deze informatie was vooral gericht om aannamebeleid in kaart te brengen en de context ervan te kunnen plaatsen. Het heeft vooral kaderscheppend gefunctioneerd.

**4. SCO-Kohnstamm Instituut**

Een belangrijk onderzoek dat door dit instituut is uitgevoerd heeft gediend als bron in H2, waarbij het vooral ging om de context van segregatie in het PO. Het betreft: *'Bestrijding van segregatie in het onderwijs in gemeenten: verkenning van lokaal beleid anno 2008'* (2009).

**5. Gemeente Deventer en Nijmegen**

Het was voor dit onderzoek van essentieel belang om zo veel mogelijk informatie vanuit deze twee gemeenten te verkrijgen. De kern van het onderzoek wordt immers gevormd door deze twee gemeenten als casus te analyseren. In beide gemeenten is gebruik gemaakt van afgesloten convenanten, raadsstukken, brieven aan ouders, plan van aanpak, brochures, etc. In de literatuurlijst is per gemeente opgesomd welke documenten gebruikt zijn.

### **4.2.3 Betrouwbaarheid en validiteit**

Interne validiteit is hoog te noemen in verband met de rijke informatie die aanwezig is. Dit is kenmerkend voor een casestudie. Betrouwbaarheid wordt ook wel gedefinieerd als de mate waarin metingen onafhankelijk zijn van toeval, wat betekent dat meerdere metingen van hetzelfde moet resulteren in een minimaal verschil. Naarmate de verschillen kleiner zijn is de meting betrouwbaarder te noemen. De validiteit en betrouwbaarheid van de documentanalyse wordt vergroot door een zo groot mogelijke variatie aan materiaal, afkomstig uit verschillende databronnen: overheid, onderwijsinstellingen en semi-publieke instanties. Door deze informatie op verschillende manieren te verzamelen zal dit bijdragen aan de validiteit van de informatie en hiermee het onderzoek.

De uitwerking van de interviews zijn na goedkeuring in de bijlage (II) opgenomen. Verder hebben de vertegenwoordigers van de twee gemeenten de uitwerking van desbetreffende casus onder ogen gehad en positief gereageerd op de inhoud.

### **4.2.4 Uitwerking empirisch onderzoek**

Op basis van de voorgaande hoofdstukken zullen de komende hoofdstukken in het teken staan van het empirisch onderzoek in beide gemeenten. Beide gemeenten zullen aan de hand van de onderzoeksvragen uiteengezet worden, zijnde: invulling, proces en analyse van aannamebeleid. Hieronder de onderzoeksvragen zoals geformuleerd in de inleiding:

1. Hoe is het aannamebeleid door deze gemeenten ingevuld?
2. Hoe is het aannamebeleid in deze gemeenten tot stand gekomen (proces)?
3. Welke benadering is dominant geweest bij de totstandkoming (analyse)?
4. Hoe zijn eventuele verschillen en overeenkomsten tussen deze gemeenten vanuit de beleidsbenaderingen te verklaren (vergelijkende analyse)?

Om een volledig beeld te kunnen geven zal dus gestart worden met een overzicht van de kerngegevens (betreffende segregatie) en hoe het aannamebeleid in desbetreffende gemeente is opgezet (invulling). Dit onderdeel slaat terug op de eerste onderzoeksvraag. Vervolgens zal, op basis van de beschikbare documenten en interviews, een beschrijving gegeven worden van het proces betreffende de totstandkoming van aannamebeleid. Hiermee komt de tweede onderzoeksvraag aan bod. Vervolgens zal de casestudie afsluiten met een analyse van het beleidsvormingsproces. Deze analyse zal gestalte krijgen aan de hand van de in paragraaf 3.5 beschreven variabelen. Bij elke variabele zal aangeduid worden in hoeverre een gemeente gebruik gemaakt heeft van een bepaalde benadering. Deze analyse is onderdeel van de derde onderzoeksvraag. De volgende twee hoofdstukken zijn aan het bovenstaande gewijd en voor beide gemeenten zal het hierboven beschrevene uitgevoerd worden. In H5 komt de gemeente Deventer aan bod en in H6 de gemeente Nijmegen. De vierde en laatste onderzoeksvraag zal aan bod komen in H7: 'conclusies'. In dit hoofdstuk is de vergelijkende analyse opgenomen.

## 5 AANNAMEBELEID: CASUS DEVENTER

*'De keuzevrijheid voor ouders is gewaarborgd, maar als zij hun kinderen voor een school buiten hun woonbuurt aanmelden, is er minder zekerheid van plaatsing'*  
(J. Horst, beleidsmedewerker, gemeente Deventer)

Dit hoofdstuk is gewijd aan het aannamebeleid van de gemeente Deventer. Deze gemeente heeft sinds enkele jaren, in samenwerking met de schoolbesturen, een stadsbreed aannamebeleid ingevoerd. In voorgaande subparagraaf is reeds aangegeven op welke wijze de cases uitgewerkt zullen worden. In de eerste paragraaf zal een beschrijving gegeven worden van het aannamebeleid zoals in de gemeente Deventer ten uitvoer wordt gebracht. Hoe is het beleid in de praktijk ingevuld? De tweede paragraaf betreft een beschrijving van het proces. Hoe is het proces van totstandkoming verlopen? De laatste paragraaf betreft een analyse van de beleidsvorming. Aan de hand van de benaderingen en variabelen zoals in H3 beschreven zal de ontwikkeling en de vorming van het beleid geanalyseerd worden.

### 5.1 Aannamebeleid in Deventer

In Deventer gaan ruim 9000 leerlingen naar het PO. Een klein deel van de leerlingen in Deventer is van niet-westerse afkomst. Het gaat om 15% van de leerlingenpopulatie, waarvan een groot deel van Turkse afkomst. Driekwart van de scholen zijn 'witte scholen'. In 70% van de gevallen vormen de scholen een afspiegeling van de wijk. Vooral de 'zwarte scholen' vormen geen afspiegeling van de wijk, onderstaande tabel laat dit zien (Regioplan, monitoren pilots OCW: tegengaan segregatie in het basisonderwijs, 2010:42).

	<b>'Witte' school</b> <b>&lt;20% nw</b>	<b>Gemengde school</b> <b>20-50% nw</b>	<b>Concentratie school</b> <b>50-70% nw</b>	<b>'Zwarte' school</b> <b>&gt;70% nw</b>
Openbaar	42%	25%	67%	100%
Rooms-katholiek	27%	50%	-	-
Protestants-christelijk	15%	25%	33%	-
Algemeen bijzonder	15%	-	-	-
Totaal aantal	26	4	3	1
%	76%	12%	9%	3%

Tabel 5.1: Verdeling 'witte'/'zwarte' scholen naar denominatie 2007 - vestigingsniveau (N= 34)

In principe is vast te stellen dat de meeste scholen in Deventer afspiegelingsscholen zijn. Toch constateert de gemeente in haar 'plan van aanpak segregatie' (2008) dat sinds enkele jaren er sprake is van toenemende segregatie. Vooral vanuit de schil van de binnenstad ontstond er een 'witte vlucht' vanuit gemengde wijken naar andere voedingsgebieden. Om hierop in te spelen heeft men in overleg met de schoolbesturen afspraken gemaakt betreffende de regulering van de aanmeldingen. In maart 2008 zijn deze plannen goedgekeurd door de gemeenteraad en in juni 2008 is er een convenant afgesloten met de schoolbesturen van het PO.

Kern van het beleid komt erop neer dat ouders via een brief van de gemeente op de hoogte worden gesteld van de procedure op het moment dat hun kind twee jaar wordt. Ouders krijgen dan een overzicht van scholen binnen het voedingsgebied waarin zij wonen en kunnen hun kind aanmelden op een school binnen het voedingsgebied.



Een voedingsgebied is een gebied rondom een basisschool. Het bestaat meestal uit een buurt of wijk. Per buurt of wijk is bepaald welke school daartoe behoort. Ouders melden hun kind dus aan op één basisschool. Uitgangspunt is dat een leerling die aangemeld is voor een school in de eigen wijk vrijwel zeker op die school geplaatst kan worden.

Onderstaand is op een rijtje gezet welke afspraken precies zijn gemaakt (Convenant schoolbesturen en de gemeente Deventer om segregatie in het basisonderwijs tegen te gaan, 2008). Het geeft tegelijk goed weer hoe het aannamebeleid is in deze gemeente is ingevuld.

- De gemeente stuurt ouders via de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) op het moment dat hun kind twee jaar wordt een keuzegids basisonderwijs en (speciaal) basisonderwijs. Zij herinnert ouders aan de aanmelding vanaf twee jaar.
- In deze brief worden ouders breed geïnformeerd over inschrijving- en plaatsingsprocedures en over het aanbod van alle openbare en bijzondere scholen in de voedingsgebieden evenals over de scholen met een stedelijke functie.
- Voor 1 februari van het jaar dat vooraf gaat aan het kalenderjaar waarin een kind 4 jaar wordt, melden de ouders hun kind aan op de school van hun keuze;
- In de periode tussen 1 april en 1 mei wordt de ouders meegedeeld of hun kind in het volgende kalenderjaar op de school van hun keuze kan worden geplaatst, waarbij de volgende spelregels gelden:
  - Broertjes en zusjes van de leerlingen van een school worden altijd geplaatst op de bijbehorende basisschool;
  - Kinderen die in het voedingsgebied van de school wonen, hebben voorrang op kinderen buiten dat voedingsgebied;
  - Groepsaanmeldingen (van witte leerlingen op te zwarte scholen en omgekeerd) die het beoogde resultaat van dit convenant bevorderen worden gehonoreerd met plaatsing.
- Met ouders en groepen van ouders waarvan de kinderen niet conform hun aanvankelijke schoolkeuze kunnen worden geplaatst, omdat hun keuze het beoogde resultaat van dit convenant niet bevordert, nemen de schoolbesturen in de periode van 1 mei tot 15 juni het initiatief om te komen tot bindende afspraken over een plaatsing op een school in het voedingsgebied waar zij wonen. De ouders weten dan uiterlijk op 15 juni op welke school hun kind in het volgende kalenderjaar wordt geplaatst.
- Kinderen worden geplaatst op volgorde van geboortedatum;
- Scholen plaatsen kinderen op de leeftijd van drie jaar en negen maanden;
- Kinderen worden op de leeftijd van vier jaar ingeschreven op de school van plaatsing.

Hoe is de aanloop geweest om tot dit beleid te komen? Op basis van de interviews en de beschikbare documenten is onderstaand een reconstructie opgesteld om deze vragen te beantwoorden. Na deze uiteenzetting zal in de paragraaf daarna aan de hand van de variabelen uit de theorie een analyse plaatsvinden.

## 5.2 Een reconstructie van het proces

De kiem voor het aannamebeleid in Deventer is terug te voeren naar 2003. De gemeente constateerde, vooral vanuit de afdeling onderwijshuisvesting, dat er veel verzoeken tot het bijbouwen van lokalen binnenkwamen, terwijl op andere scholen leegstand ontstond. Deze situatie heeft de gemeente doen besluiten om een verordening in werking te laten treden die erop neerkwam dat er geen nieuwe lokalen meer bijgebouwd mochten worden. Men moest leerlingen simpelweg doorwijzen naar scholen die wel capaciteit hadden (raadsbesluit 03.20570, 2003).

De beleidsmedewerker van de gemeente Deventer stelt: *'we wilden niet meer voor dezelfde leerling twee keer kosten maken, bijbouwen kost veel geld en leegstand ook'*. Deze verordening heeft er onbedoeld voor geleid dat anno 2010 een stadsbreed aanmeldsysteem is ontwikkeld in de gemeente Deventer. Men stelt dat dit in feite de geboorte was van het aannamebeleid in de gemeente Deventer.

Binnen het bestuurlijke overleg tussen de gemeente en schoolbesturen kwam dit onderwerp vervolgens veelvuldig aan bod. In de periode 2004-2006 is veel gesproken over deze situatie. Er zijn postcodeanalyses uitgevoerd (2004 en 2006) en men is voorzichtig begonnen met het formeren van een werkgroep die dit probleem zou aanpakken. Segregatie werd hierin meegenomen aangezien de twee probleemgebieden in elkaars verlengde lagen. De werkgroep segregatie begon voorzichtig voedingsgebieden in kaart te brengen. Men stelde dat 90% van de leerlingenpopulatie in de eigen wijk naar school zou moeten gaan. Maar de maatregelen bleven versnipperd en men kwam niet echt verder. Een politieke aandachtsverschuiving is hier ook debet aan geweest. De nieuwe wethouder wilde namelijk de nadruk leggen op herstructurering van de woonwijken. Hierdoor kwam de werkgroep en het onderzoek die men deed in een rustiger vaarwater (SCO-Kohnstamm Instituut, 2009).

De volgende oorzaken zijn door de beleidsmakers naar voren gebracht tijdens de interviews en zijn tevens terug te vinden in de beleidsdocumenten:

- Leerlingen gaan steeds vaker in andere voedingsgebieden naar school dan waar zij wonen. De zogenaamde 'witte vlucht'.
- Schoolbesturen wijzen op stedelijk woningbouwbeleid en huisvesting als oorzaak voor segregatie.
- Vrijheid van onderwijskeuze speelt een belangrijke rol.

De schoolbesturen in Deventer stelden dat indien men dit probleem echt zou willen oplossen een centraal aanmeldsysteem ontwikkeld diende te worden. Op deze manier zouden scholen meer een afspiegeling van de wijk vormen en ook segregatie aangepakt worden. De twee grootste schoolbesturen, Stichting Quo Vadis (bijzonder onderwijs) en de Stichting Openbaar Primair Onderwijs Deventer, hebben toen het heft in handen genomen en een voorstel (segregatie binnen het onderwijs, 2007) gepresenteerd in het bestuurlijke overleg tussen de gemeente en de schoolbesturen. Zoals de beleidsmedewerkers van de gemeente Deventer stellen, kwam hiermee de zaak weer op stoom. De schoolbesturen wijzen hierin op onderzoeken waaruit blijkt dat in de gemeente Deventer weinig vorderingen worden gemaakt op het gebied van desegregatiebeleid. De schoolbesturen willen met dit voorstel stadsbreed aannamebeleid invoeren.

Er worden tevens doelen geformuleerd, namelijk: voorkomen van etnische segregatie en voorkomen van leegstand en kapitaalverlies. Verder worden maatregelen gepresenteerd, waaronder een centraal inschrijfbureau.

Uit het verslag van het bestuurlijke overleg (30 mei 2007) is vervolgens te concluderen dat men over dit voorstel uitvoerig gediscussieerd heeft. De meeste schoolbesturen tonen zich bereid hieraan mee te werken. De twee stichtingen die het voorstel hebben gedaan vertegenwoordigen in ieder geval 85% van de scholen. Dit zijn ook de scholen waar segregatie het meeste voorkomt. De scholen die een stedelijke voorziening zijn hebben wel bedenkingen.

Voor hen is een leerlingenpopulatie die een afspiegeling van de wijk vormt welhaast onmogelijk. Ook is men tegen een centraal inschrijfbureau, men ziet dit als een overbodige administratieve last. De wethouder wijst op de noodzaak van maatregelen. Na herstructurering van de wijken zal het allochtone deel van de bevolking dalen en dus zullen de 'zwarte scholen' wellicht moeten sluiten.

Men besluit de werkgroep een opdracht mee te geven. Op grond van het voorstel en de meningen uit deze vergadering zal de werkgroep segregatie een voorstel uitwerken. In het najaar van 2007 komt er een 'voorstel aanpak segregatie' waarin plannen geformuleerd staan die door alle schoolbesturen ondersteund worden. Vanuit Amsterdam heeft de werkgroep een convenant als voorbeeld genomen.

Deze is vertaald naar de situatie in Deventer en als concept toegevoegd aan het voorstel. Verder is een evaluatie van de postcodeanalyse uitgevoerd. Deze cijfers bevestigen de 'witte vlucht' naar bepaalde scholen. Het probleem is reëel stelt men vast. Verder blijkt dat de maatregelen die tot nu toe genomen zijn (2004-2007) ervoor hebben gezorgd dat slechts enkele procenten meer leerlingen in de eigen wijk naar school gaan. De situatie in Deventer wordt in dit document omschreven als onwenselijk. De eenzijdige leerling-populatie bereid leerlingen onvoldoende voor op de multiculturele samenleving in Deventer. Ook de visie van de gemeente op het beleidsprobleem wordt in dit document opgenomen. De gemeente stelt dat desegregatiebeleid de kwaliteit van de samenleving zal verbeteren en dat middels een convenant de partijen de handen in elkaar kunnen slaan.

Men besluit in november 2007 het convenant goed te keuren en samen met de postcodeanalyse naar de raad te verzenden voor goedkeuring. In maart 2008 gaat de raad akkoord (raadsnota 2008.54043) en in juni 2008 treedt het convenant in werking. De gemeente Deventer heeft een stadsbreed aannamebeleid.

Het voorstel is om ouders voor een bepaalde tijd en leeftijd in te laten schrijven bij een school van keuze. Indien dit een school betreft in het eigen voedingsgebied zal de inschrijving gehonoreerd worden. Op deze manier zullen de scholen een afspiegeling van de wijk vormen. De werkgroep stelt ook vast dat alleen maatregelen vanuit het onderwijs niet voldoende zullen zijn. De gemeente zal moeten blijven investeren in herstructurering van de wijken. In gezamenlijk overleg besluit men het conceptconvenant goed te keuren. Hierin zijn alle afspraken opgenomen die het aannamebeleid in Deventer gaan vormgeven. Het convenant zal samen met de evaluatie van de postcodeanalyse voor goedkeuring naar de gemeenteraad gestuurd worden.

Verder stelt de werkgroep een communicatieplan (2008) op. Er dient een brief voor de ouders, een brochure en een lijst van veelgestelde vragen opgesteld te worden om ouders van juiste informatie te voorzien. De beleidsmedewerker noemt deze fase cruciaal, aangezien een juiste communicatie van groot belang was. De ouders waren gedurende het proces niet betrokken en dienden zorgvuldig geïnformeerd te worden. Hij stelt: *'de brief naar de ouders is persoonlijk door de wethouder opgesteld en alle partijen hebben ingestemd'*.

Nu in praktische zin beschreven hoe het aannamebeleid tot stand is gekomen en ingevuld is, kan overgegaan worden naar de analyse van de beleidsvorming. Aan de hand van de in H3 beschreven variabelen zal het beleid geanalyseerd en verklaard worden.

### **5.3 Analyse beleidsvorming**

Uit de invulling en reconstructie is te destilleren hoe de gemeente Deventer bij het opzetten van het aannamebeleid heeft gehandeld in relatie tot de variabelen zoals opgesteld in het conceptueel model. Onderstaand zullen deze variabelen op basis van de beschikbare informatie beschreven worden.

#### **Visie op beleidsproblemen (positie van oorzaken)**

Uit de gesprekken en documenten (zie reconstructie) is af te leiden dat in de gemeente Deventer oorzaken van het beleidsprobleem worden aangewezen die wijzen in de richting van zingeving. De term 'witte vlucht' is tekenend voor deze conclusie. Een krachtige metafoor welke relateert aan levende / biologische organisme. Het beleidsprobleem wordt hiermee inzichtelijk gemaakt. Impliciet houdt deze metafoor in dat een groep ouders op een bepaalde manier handelt die niet in lijn is met de gewenste richting van de beleidsmakers. De perceptie van oorzaken omtrent het beleidsprobleem lopen uiteen en deze terminologie lijkt dan de eerste opmaat om tot een gedeelde sociale werkelijkheid te komen. Dit wordt versterkt door 'scholen als afspiegeling van de wijk'.

#### **Beleidsbepaling**

Uit het onderzoek is niet komen vast te staan dat een beleidstheorie leidend is geweest bij het bepalen van het beleid. Oorzaken en gevolgen evenals doelen en middelen zijn weliswaar tussen de regels door opgesteld maar zijn niet leidend geweest. Wat opvalt, is dat de betrokken actoren in redelijke harmonie tot een convenant zijn gekomen waarbij het aannamebeleid is ontwikkeld. Ook Regioplan (2010) concludeert dat partijen het eens zijn met elkaar en relatief snel tot aannamebeleid zijn gekomen. De betrokken actoren bevestigen deze constatering. Waarschijnlijk het gevolg van een beperkt aantal actoren waarbij belangen niet tegenstrijdig waren. Strijd om macht en belangen is hierdoor achterwege gebleven. Het strategische gedrag is dan ook te typeren als interactief en reactief: men streeft gezamenlijk ambitieuze doelen na.

Deze gezamenlijkheid is tevens terug te vinden in de manier waarop men omgegaan is met taal bij het bepalen van het beleid. In de beleidsdocumenten en overleggen wordt gestreefd naar een gezamenlijke constructie van de werkelijkheid. Het is ook duidelijk dat de beleidsmakers deze lijn doorzetten in de communicatie en interactie naar de doelgroep. De Wethouder Onderwijs heeft in 2009 een brief gestuurd naar de ouders. In deze brief licht de gemeente toe hoe het aannamebeleid in de gemeente in elkaar steekt. In deze brief is duidelijk een combinatie te herkennen van een verhaallijn en het personaliseren van het probleem en de aanpak:

*'Kinderen groeien op in de wijk waar ze wonen. Daar hebben ze ook hun vriendjes. Het is voor kinderen prettig als ze samen met die kinderen naar dezelfde school gaan. Of andersom, met vriendjes die ze op school maken kunnen ze lekker spelen in de buurt. En als ze wat groter zijn ook samen naar school fietsen. Het geeft kinderen binding met hun vriendjes en een veilig gevoel en gevoel van vrijheid in hun omgeving. De school in de buurt vormt zo een afspiegeling van de wijk'.*

Deze verhaallijn is het gevolg van de door actoren gedeelde betekenis en zingeving die men aan het beleidsprobleem heeft gegeven. Men gebruikt de eerder aangewezen oorzaak van het beleidsprobleem (witte vlucht) om het beleid onderdeel te maken van de sociale werkelijkheid bij de actoren en ouders. Uit de interviews is gebleken dat dit onderdeel bij de beleidsbepaling veel aandacht heeft gekregen.

Bovenstaande verhaallijn is te plaatsen in de verhaalvormen *'story of decline'* en *'blame-the-victim-story'*. Verder is het verhaal erop gericht om de alledaagse werkelijkheid weer te geven. Het gaat om de beleving van kinderen. De boodschap is helder: het is positief voor de ontwikkeling van uw kind om in de buurt naar een school te gaan. Ouders identificeren hun eigen kind met dit verhaal. Hiermee is het beleid ook gelijk gepersonaliseerd. Het doel is duidelijk, het beleid krijgt hiermee voor de ouders een bepaalde betekenis en inhoud.

Verder had de werkgroep in haar voorstel opgenomen dat leerlingen door segregatie niet genoeg voorbereid waren op de multiculturele samenleving. Ook de visie van de gemeente in het eerder genoemde voorstel van de werkgroep sluit hierop aan. Men stelde daar: *'het is belangrijk dat kinderen uit dezelfde buurt elkaar ontmoeten op de buurtschool'*. Deze visie is vertaald naar de brief aan de ouders en in de brochure.

In haar brochure (*'Ik ga naar school in 2011'*) geeft de gemeente Deventer een overzicht van scholen. In het voorwoord wordt het verhaal zoals hierboven omschreven opnieuw weergegeven. Het is goed om in de buurt naar school te gaan, maar: *'In Deventer zijn scholen waar te veel kinderen uit andere wijken zitten. Deze scholen raken daardoor soms overbelast en dat zorgt ervoor dat kinderen die wel in die wijk wonen er soms niet terecht kunnen'*. Hier wordt op een aansprekende manier inzichtelijk gemaakt hoe het probleem in elkaar steekt en wat de gevolgen zijn voor de kinderen. Men tracht met deze redenering te realiseren dat de boodschap niet te negeren valt. Door dit kleurrijk en eenvoudig weer te geven komt dit aspect duidelijk naar voren zonder in complexe details te treden. De beleidsmakers gebruiken hier *'synechdoche'*.

Ook hebben de beleidsmakers duidelijk een oorzakelijk verhaal. De eerdergenoemde term *'witte vlucht'* klinkt door in deze redenering, die vooral gericht is op *'intentional cause'*. Dit metaforische taalgebruik plaatst het complexe beleidsprobleem in één klap in een helder daglicht. Ook termen als *'binding'* met de wijk dragen aan deze verheldering bij. Beoogd wordt door middel van deze terminologie direct een link te leggen met het gevoerde aannamebeleid en hiervoor betekenis en zin te geven. In de lijst met *'veelgestelde vragen'* zegt men bijvoorbeeld: *'Als kinderen uit een wijk samen naar school gaan, krijgen ze vriendjes in de buurt en dat geeft hun binding met de omgeving'*. Beleid is dus nodig om vorm te geven aan de leefbaarheid, want zegt men: *'de gemeente en de basisscholen willen dat kinderen zoveel mogelijk in de eigen wijk naar school gaan, daardoor is de school een afspiegeling van de wijk'*.

In de eerder genoemde visie van de gemeente (voorstel aanpak segregatie) heeft men dit al onder woorden gebracht: *'onderwijs kan een belangrijke bijdrage leveren aan het tegengaan van segregatie'*. Ook dit punt is gericht op een oorzakelijk verhaal.

Er is nagedacht over de communicatie naar alle betrokkenen, getuige het communicatieplan. Middelen die ingezet worden zijn een mix van schriftelijke, digitale en persoonlijke communicatiemiddelen. Hieronder worden de volgende visuele onderdelen genoemd om het beleid zichtbaar te maken: brief aan ouders met aanmeldformulier, brochure met alle basisscholen voor ouders van kinderen vanaf twee jaar (zie convenant), persbericht, artikel op gemeentepagina's Deventer NU in Deventer Post (huis-aan-huisblad), Deventer Nu TV.

Wat verder opvalt is dat veel aandacht is besteed aan de juridische haalbaarheid van het aannamebeleid. De beleidsmakers hebben duidelijk gehoor gegeven aan de 'mag het'-vraag. Een onderdeel van de institutionele benadering van beleid als het gaat om beleidsbepaling. De regels zijn duidelijk voor iedereen kenbaar gemaakt. Er zijn alleen kenmerken opgenomen die niet etnisch van aard zijn en de Medezeggenschapsraden van de scholen zijn akkoord gegaan met het aannamebeleid. Verder zijn de afspraken voor aanname, op verzoek van de gemeente en de schoolbesturen, juridisch getoetst door het KGS (evaluatie toelatingsprotocollen PO Deventer). Voor zover bekend zijn de opmerkingen verwerkt. Verder is er een commissie voor geschillen in het leven geroepen. Deze commissie opereert aan de hand van het 'reglement commissie voor advies betreffende geschillen plaatsing basisonderwijs Deventer'.

Zoals in de paragraaf over aannamebeleid aangestipt is de discussie rondom vrijheid van onderwijskeuze een discussiepunt. Voor ouders en critici is dit punt van belang. Vandaar dat in uitingen getracht wordt hieraan aandacht te besteden. Een aanwijzing dat de beleidsmakers ook aandacht geschonken hebben aan de 'hoort het'-vraag. In feite gaat het hier om een institutioneel aspect die via de culturele benadering tot uiting wordt gebracht. In de eerdergenoemde brief wordt namelijk gesteld: *'u kunt als ouder kiezen waar u uw kinderen wilt aanmelden'*. Verder wordt benadrukt dat men geen inbreuk pleegt in de vrijheid van ouders, maar slechts nieuwe spelregels opstelt. Men stelt verder dat de uitvoering van het convenant duidelijkheid schept voor ouders die voor een schoolkeuze van hun kinderen staan (raadsnota 2008.54043, maatregelen om segregatie in het onderwijs tegen te gaan). Dit om de, in de ogen van de beleidsmakers, negatieve gevolgen van eenzijdig samengestelde scholen te bestrijden.

Al met al kan geconcludeerd worden dat de beleidsmakers in grote mate een culturele benadering van beleid als overheersende benadering hebben toegepast bij de beleidsbepaling. In gezamenlijke interactie en communicatie is een gedeelde sociale werkelijkheid ontstaan tussen de actoren. Verhalen en symbolen hebben hierbij een cruciale rol gespeeld. Hierdoor is brede draagvlak en steun ontstaan voor het te voeren aannamebeleid. Dit heeft ook zijn doorwerking gehad richting de doelgroep. De beleidsmakers 'framen' het beleidsprobleem duidelijk op een bepaalde manier richting de ouders. De verhalen zijn erop gericht om het gevoerde beleid binnen een bepaalde context te framen: door 'witte vlucht' ontstaan scholen met een eenzijdige leerling-populatie, kinderen gaan niet meer in hun eigen wijk naar school en scholen kampen met leegstand. Om dit op te lossen wordt het aannamebeleid aangevoerd als oplossing.

Middels deze redenering, die tot uiting komt in diverse vormen van symbolische representatie van beleid, tracht men tot een gedeelde sociale werkelijkheid te komen van het beleidsprobleem en de oplossingsrichtingen.

### **Beleidsontwerp**

Uit de gesprekken en documenten blijkt dat men steeds samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen benadrukt. Het afgesloten convenant is hier een goed voorbeeld van. In samenwerking tussen deze twee actoren is het aannamebeleid vormgegeven (coproductie). Dit perspectief is dan ook leidend geweest bij het ontwerpen van het beleid. Het convenant is als voorbeeld overgenomen uit Amsterdam waar men ervaring had op het gebied van samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen (imitatie).

Laatstgenoemde ontwerpmethode dient echter als functioneel beschouwd te worden en niet als bepalende factor als het gaat om de manier waarop het beleid ontworpen is. Coproductie binnen diverse overlegarrangementen is leidend geweest bij het ontwerpen van het beleid. Dit overleg heeft voornamelijk volgens het wielmodel plaatsgevonden. De doelgroep van het beleid, de ouders, zijn bij het ontwerpen van het beleid niet betrokken. Het ontwikkelen van het aannamebeleid is een kwestie tussen gemeente en schoolbesturen geweest, vandaar dat een participatieve perspectief niet als strategie genoemd kan worden. Een centrale actor die het beleid als het ware heeft uitgetekend is niet aan de orde geweest. De actoren benadrukken dat het beleid een product is van gezamenlijke inspanning. Hierbij is een gedeelde werkelijkheid van de actoren duidelijke te herkennen. Dit is een duidelijke aanwijzing dat het ontwerpen vanuit de culturele benadering is vormgegeven.

### **Dominant verklaringsmechanisme en verloop van beleidsvormingsproces**

Zoals eerder gesteld is een beleidstheorie niet voorhanden. Hierdoor is het verloop niet vanuit de doelrationaliteit te beschouwen. Ook macht en belang hebben geen dominante rol gespeeld. Het proces was eerder gericht op zingeving en betekenisverlening. Deze variabele wijst in de gemeente Deventer duidelijk richting een culturele benadering.

### **Rol van kennis en informatie**

De rol van onderzoeken heeft in de gemeente Deventer vooral bestaan uit postcodeanalyses. Deze informatie diende niet zozeer als machtsbron voor een actor, maar werd breed gedeeld en gedragen. Deze cijfers vormden de basis van de gedeelde werkelijkheid. Actoren kwamen gezamenlijk op basis van de postcodeanalyse tot een gedeeld beeld van de noodzaak tot aannamebeleid. De scholen vormden geen afspiegeling van de wijk en dat was ongewenst.

## 5.4 Resumerend

De optelsom van deze analyse laat zien dat in de gemeente Deventer de culturele benadering van beleid dominant is geweest. Bij alle variabelen komt deze conclusie terug. Het is duidelijk dat in de gemeente Deventer, binnen een kort tijdsbestek, een functionerend aanmeldsysteem in werking is getreden. Het aannamebeleid is een zaak tussen gemeente en schoolbesturen geweest en het participatieve perspectief is hierin niet betrokken. Men heeft de ouders geconfronteerd met het nieuwe beleid. Mogelijke weerstand bij ouders was hier de oorzaak van. Het ontwerp is door de beleidsmakers gebaseerd op coproductie.

Waarschijnlijk komt de culturele benadering sterk naar voren daar beleidsmakers geen gebruik hebben gemaakt van het participatief perspectief bij de beleidsvorming. Hierdoor diende veel aandacht geschonken te worden aan betekenisverlening en zingeving. De communicatie en interactie richting de ouders is grotendeels hierop gestoeld. Zoals uit de analyse blijkt is ook sprake van framing. De gemeente stuurt via haar uitingen de interventies naar een bepaalde richting. Aannamebeleid is hierin de oplossing voor het maatschappelijke probleem wat zich in Deventer afspeelt. De informatie die uit de postcodeanalyse naar voren komt is ingezet bij het uiten van het beleid.

Het niet betrekken van de ouders bij de beleidsvorming is niet de enige reden geweest waardoor de culturele benadering van beleid de overhand heeft gekregen. Het uitblijven van strijd om macht en belangen heeft mogelijk de ruimte gecreëerd om via deze weg het beleid tot stand te laten komen. Actoren waren het opvallend eens met elkaar. Er is bewust een gedeelde werkelijkheid ontstaan.

Vanuit de institutionele benadering zien we dat veel aandacht is geschonken aan de 'mag het?' vraag. Vrijheid van schoolkeuze (art. 23 GW) is nu eenmaal een belangrijke waarde binnen onze samenleving en heeft een historische en politieke lading. Vanuit deze gedachte is het logisch dat aan dit aspect aandacht wordt besteed. Door duidelijke bezwaarprocedures op te stellen en een commissie in te stellen is getracht dit onderdeel op te vangen. Echter, de sporen van de institutionele benadering hebben een functioneel doel gehad. De culturele benadering van beleid is dominant geweest bij de beleidsvorming van aannamebeleid in de gemeente Deventer.

Kortom, de analyse komt erop neer dat in de gemeente Deventer de culturele benadering van beleid de overhand heeft gehad. Hierbij dient ook opgemerkt te worden dat elementen van de institutionele benadering zeer zeker gebruikt zijn, maar niet bepalend en leidend van aard zijn geweest. Hierover in het laatste hoofdstuk meer.

De grondslag van deze constatering is in de vorige paragraaf uitgebreid aan bod geweest (analyse). Hieronder worden deze op hoofdpunten schematisch weergegeven. Hierbij worden ook de kenmerken benoemd die in de analyse naar voren zijn gekomen.



Variabelen	Gemeente Deventer
Visie op beleidsproblemen (positie van oorzaken)	Kan geplaatst worden binnen de culturele benadering. 'Witte vlucht'. Deze redenering loopt vervolgens als rode draad door het resterende proces. Oorzaken worden gebruikt om het verhaal verder vorm te geven om zodoende tot een constructie van de sociale werkelijkheid te komen. Het dient hierbij als metafoor om het probleem inzichtelijk te maken.
Beleidsbepaling	Symbolische representatie heeft een belangrijke rol gespeeld bij het bepalen van het beleid. De communicatie naar de doelgroep (ouders) is duidelijk het gevolg van interactie en communicatie tussen de actoren, welke was gericht op gezamenlijke zingeving. Als gevolg hiervan is duidelijk te merken dat de uitingen naar de doelgroep deze lijn heeft gevolgd. De beleidsmakers hebben overduidelijk gebruik gemaakt van (oorzakelijke) verhaallijnen, metaforen, synechdoche. Allen gericht op het 'framen' van het beleidsprobleem en de interventies. Strategisch gedrag van actoren is vooral gericht op interactie, die tot een gezamenlijk doel moest leiden. Strijd in het netwerk bleef hierdoor uit. Ook hier is dus vast te stellen dat de gemeente Deventer hoog scoort op de culturele benadering van beleid.
Beleidsontwerp	Zowel vanuit coproductie als imitatie ontworpen. Echter, laatstgenoemde was functioneel van toepassing en heeft niet als leidraad gediend. Coproductie is sterk overheersend geweest, waarbij de creatie van een gezamenlijk frame leidend was. Actoren hadden een gedeelde beeld van de eerdergenoemde oorzaken en interventies.
Dominant verklaringsmechanisme van beleid en verloop van beleidsvormingsproces	Zingeving en gezamenlijke constructie van de sociale werkelijkheid heeft voorop gestaan. Het beleidsvormingsproces heeft in het teken gestaan van dit aspect.
Rol van kennis en informatie	Heeft gediend om de sociale constructie van de werkelijkheid te ondersteunen en een gezamenlijk frame te creëren.

Tabel 5.2: overzicht beleidsvorming gemeente Deventer

In het volgende hoofdstuk zal aannamebeleid in de gemeente Nijmegen aan bod komen om vervolgens in H7 een vergelijkende analyse op te stellen.

## 6 AANNAMEBELEID: CASUS NIJMEGEN

*'Alleen via een centrale aanmelding is het mogelijk om beschikbare plekken op basisscholen eerlijk en rechtvaardig te verdelen'* ([www.schoolwijzernijmegen.nl](http://www.schoolwijzernijmegen.nl)).

De tweede *casestudy* richt zich op het aannamebeleid van de gemeente Nijmegen. De opzet is gelijk aan de beschrijving zoals gehanteerd bij de gemeente Deventer.

### 6.1 Aannamebeleid in Nijmegen

De gemeente Nijmegen heeft 41 basisscholen met een schoolpopulatie van circa 12.000 leerlingen. Hiervan vormen 27 procent van de basisscholen een afspiegeling van de wijk. Bij 17 basisscholen is er sprake van een ongewenste verhouding tussen kansarme- (ook wel gewichtsleerlingen genoemd) en kansrijke leerlingen. Op 11 basisscholen ligt het aandeel van de kansarme kinderen tussen de 30 tot 60 procent. Op de overige 6 scholen binnen de gemeente ligt dit percentage boven de 60 procent. Binnen de gemeente zijn er 23 scholen met nauwelijks of geen kansarme leerlingen. Het aandeel kansarme leerlingen gemeten over alle basisscholen binnen de gemeente bedraagt 22 procent. Onderstaande tabel laat de verdeling 'witte' en 'zwarte' scholen zien zoals door Regioplan is onderzocht (Monitoren pilots OCW: tegengaan segregatie in het basisonderwijs, 2010:37).

	<b>'Witte'</b> school <b>&lt;20% nw</b>	<b>Gemengde</b> school <b>20-50% nw</b>	<b>Concentratie</b> school <b>50-70% nw</b>	<b>'Zwarte'</b> school <b>&gt;70% nw</b>
Openbaar	13%	18%	17%	-
Rooms-katholiek	61%	55%	83%	-
Protestants-christelijk	9%	9%	-	-
Algemeen bijzonder	17%	9%	-	-
Overig westers/niet-westers*	-	9%	-	100%
Totaal aantal	23	11	6	1
%	56%	27%	15%	2%

\* Dit kunnen bijvoorbeeld scholen zijn met als achtergrond joods, islamitisch, hindoeïstisch, Evangelische Broederschap of samenwerkingsscholen.

Tabel 6.1: Verdeling 'witte'/'zwarte' scholen naar denominatie 2007 - vestigingsniveau (N= 41)

Volgens de gemeente en de schoolbesturen zijn de eerder genoemde cijfers niet verontrustend te noemen, beiden willen echter verdere scheefgroei voorkomen. Vanaf 1 april 2009 is de nieuwe manier van aanmelding van kracht gegaan. Dit werd feestelijk gevierd door de invoering van het centrale aanmeldpunt: [schoolwijzernijmegen.nl](http://schoolwijzernijmegen.nl) (Raadstuk Nijmegen, L140/09.0025171, 2009).

Met het nieuwe aannamebeleid schrijft een ouder het kind via een centraal aanmeldpunt in vanaf het moment dat het kind twee jaar en negen maanden oud is. Via een digitaal systeem kunnen tijdens de inschrijving minimaal drie en maximaal zes voorkeurscholen, op volgorde van gewenst tot minst gewenst, worden aangegeven. Als een school meer aanmeldingen ontvangt dan er plaats is (dus het bereiken van het capaciteitsplafond), krijgen voortaan kinderen voorrang die één of meerdere broertjes of zusjes op de school hebben of die in de buurt woonachtig zijn, of die een positieve bijdrage leveren aan de kansarme- en kansrijke verdeling van de school.

De afspraken betreffende aannamebeleid zijn hieronder weergegeven (centrale aanmelding basisonderwijs Nijmegen, februari 2009: 4/11):

- De schoolbesturen en de gemeente Nijmegen streven naar gemengde basisscholen: scholen met een gunstige verhouding tussen kansarme- en kansrijke kinderen;
- Het naar school gaan in de eigen buurt wordt gestimuleerd. Elke ouder heeft voortaan dezelfde kans om zijn/haar kind aan te melden en te laten plaatsen op een school in de eigen wijk;
- Er komt één wijze van aanmelden en plaatsen van kinderen die geldt voor alle ouders en alle scholen;
- Er komt één centrale plek om kinderen aan te melden voor basisscholen;
- De bestaande schoolgebouwen worden beter benut;
- Er komt goede en transparante voorlichting over het aanmelden en plaatsen van kinderen en over het schoolaanbod in Nijmegen. Die informatie is te vinden op één centrale plek;

Zowel de schoolbesturen als de gemeente dragen de zorg over de voorlichting, het aanmelden en het plaatsen. Aan de hand van de nieuwe afspraken over het 'centrale aanmeldpunt met capaciteitsplafonds' werden de volgende spelregels gehanteerd die moesten bijdragen aan objectiviteit. Deze spelregels voor aanmelding zijn hieronder weergegeven (centrale aanmelding basisonderwijs Nijmegen, februari 2009: 5/11):

- Wie zijn kind aanmeldt voor het speciaal onderwijs of het basisonderwijs in de gemeente Nijmegen, doet dat via het centrale aanmeldpunt;
- Aanmelden kan vanaf het moment dat het kind 2 jaar en 9 maanden is;
- Aanmelden kan tot 1 maart voorafgaand aan het schooljaar waarin het kind ingeschreven moet worden. Het tweede aanmeldmoment is in juni;
- Ouders kunnen minimaal drie en maximaal zes voorkeurscholen opgeven. Met een reden van opgaaf;
- Plaatsingsprocedure:
  - Kinderen uit Nijmegen hebben voorrang. Vervolgens worden de volgende criteria gehanteerd
  - Eerst kinderen met broertje(s) / zusje(s);
  - Dan kinderen die in de wijk wonen;
  - Dan kinderen die bijdragen aan verdeling van 30/70 (kansarme en kansrijke kinderen);
  - Overige kinderen (waaronder kinderen buiten Nijmegen).

Er is een maximum aantal leerlingen per school en per groep. Deze worden jaarlijks opnieuw vastgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met een te verwachte groei in verband met de bevolkingsaanwas in de betreffende wijk. Ouders melden hun kinderen via een centraal aanmeldpunt (een geautomatiseerd aanmeldsysteem via de website van Schoolwijzer Nijmegen) aan. Plaatsing op een school in de wijk en aanmelding voor de eerste 'matching' genereert de meeste kansen voor het honoreren van een voorkeurschool.

Hoe is dit alles tot stand gekomen? En wie waren hierbij betrokken? Deze vragen zullen in de reconstructie aan de orde komen.

## 6.2 Een reconstructie van het proces

Medio 2006 voerde de Nijmeegse schoolbesturen gesprekken met de gemeente over het huisvestingsbeleid van de scholen. De schoolbesturen zagen graag dat de huisvesting overgedragen werd en zo in eigen beheer kwam. Vanuit de gemeente was er toen onvoldoende steun om dit te doen. Volgens de beleidsmedewerker van de gemeente Nijmegen kwam relatie onder druk te staan doordat men niet tot overeenstemming kwam.

Tegelijkertijd werd er vanuit de gemeente geconstateerd dat de scheefgroei zich aan het uitbreiden was. Dit was een signaal voor de gemeente om meerdere debatten hieraan te wijden. De gemeente wil zich profileren als een stad met gelijke kansen voor alle inwoners en met sociale samenhang naast diversiteit in de wijken. Vanuit deze visie was scheefgroei onacceptabel. Omdat de gemeente veel waarde hecht aan haar profilering is men gestart met gericht desegregatiebeleid (raadsbesluit L120/08.0015303). De beleidsmedewerker stelt: *‘Nijmegen is de eerste gemeente die een centraal aanmeldsysteem heeft ingevoerd om effectief desegregatie in het basisonderwijs in te voeren’*. Tot slot kwamen er steeds meer vergunningaanvragen binnen van populaire scholen die verzochten om uitbreiding van de locatie, terwijl minder populaire scholen juist te kampen hadden met leegstand. Ouders schreven hun kinderen op meerdere scholen in met als doel er zeker van te zijn voor een plaatsing van hun kind naar keuze. Dit leidde tot aanzienlijke wachtlijsten, onevenredige verdeling van kansarme- en kansrijke leerlingen en onduidelijkheid bij de schoolbesturen. *‘Vaak wisten de schoolbesturen niet wat het daadwerkelijke aantal leerlingen zou zijn aan het begin van het schooljaar’* zo stelt de vertegenwoordiger van de schoolbesturen.

De noodzaak voor desegregatie in het basisonderwijs was voor de gemeente overduidelijk. Vanuit de gemeenteraad is men akkoord gegaan met een combinatie van beleidsinstrumenten en die toe te passen in samenhang met desegregatiebeleid in het primaire onderwijs. In onderstaande tabel zijn deze weergegeven (Raadstuk Nijmegen, L100/09.000312, 2009).

Pijler 1	Centrale aanmelding met capaciteitsplafonds;
Pijler 2	Ondersteuning aanmelding van schoolkeuzeproces bij ouders;
Pijler 3	Investeren in scholen waar sprake is van sociaaleconomische vlucht;
Pijler 4	Huisvestingsbeleid zorgt voor gemengde wijken.

Pijler 1 ‘Centrale aanmelding met capaciteitsplafonds’ (het aannamebeleid) staat centraal in dit onderzoek. De eerder genoemde scheefgroei ontstond doordat hoogopgeleide ouders hun kinderen, al op zeer jonge leeftijd, buiten de eigen woonwijk aanmeldden op scholen. Dit fenomeen werd binnen de gemeente het *‘voorbijloopgedrag’* van ouders genoemd. Dit zorgde voor leegloop bij de minder populaire scholen. Ouders die hun kind op een later tijdstip aanmeldden konden niet op een school in de eigen wijk worden geplaatst in verband met overbezetting van de leerlingen capaciteit. Tevens ontstond hierdoor bij andere scholen binnen de gemeente een situatie waarbij tussen de 30 tot 60 procent (en in sommige gevallen zelfs meer dan 60 procent) uit kansarme leerlingen bestond.

De gemeente was zich ervan bewust dat het segregatievraagstuk alleen aangepakt kon worden in samenwerking met de schoolbesturen. Temeer omdat de schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor het aannamebeleid en de regulering van de instroom van de leerlingen op de scholen. De gemeente was wettelijk verplicht om in het kader van de Lokale Educatieve Agenda een aantal keer per jaar om tafel te overleggen met de schoolbesturen betreffende het onderwerp segregatie. De gemeente had geen dwangmiddel tot haar beschikking wat zich vertaalde in vrijblijvende gesprekken.

De beleidsmedewerker stelt dat: *'Het eerste overleg met de schoolbesturen droegen niet of nauwelijks bij aan de desegregatie aanpak'*. De schoolbesturen zagen de desegregatie vraagstuk niet als een urgent probleem. De beleidsmedewerker stelt: *'Hier is in eerste instantie door de schoolbesturen niet enthousiast op gereageerd'*. Ook zagen zij nadelen in een centraal aanmeldpunt met capaciteitsplafond. Er was sprake van concurrentie tussen scholen. Men was van mening dat door het invoeren van een centraal aanmeldbeleid dit kon leiden tot minder leerlingen op de (populaire) scholen. Het financiële systeem is opgebouwd uit het aantal leerlingen dat aanwezig is binnen een school. Neemt het aantal leerlingen af dan had dit direct gevolgen voor de financiën. Het schoolbestuur stelt: *'Mede om de angst voor het minder aantal leerlingen zou gevolgen hebben voor de financiën'*.

Vanuit deze 'setting' is door de gemeente gekozen om de decentralisatie van onderwijshuisvesting als middel in te zetten om *alle* schoolbesturen deelgenoot te maken om segregatie op basis van onderwijsachterstanden te bestrijden. De gemeente zou in navolging hierop een jaarlijkse bijdrage voor onderhoud beschikbaar stellen aan de scholen. In december 2007 is het convenant 'prestatieafspraken onderwijs' ondertekend door zowel de schoolbesturen als de gemeente. Hierin werden bindende afspraken gemaakt over het tegengaan van segregatie middels een centraal aanmeldpunt. Ook zijn hierin afspraken opgenomen die de overdracht van de onderwijshuisvesting regelden. Dit was de bakermat van een gezamenlijke aanpak door gemeente en schoolbesturen voor het tegengaan van segregatie. Het schoolbestuur stelt: *'Voor de eigendomsrechten van de huisvesting waren wij als schoolbesturen verplicht mee te werken aan het nieuwe aannamebeleid'*.

Er werden werkgroepen en commissies opgericht om het aannamebeleid handen en voeten te geven. In de werkgroepen werden de ouders vertegenwoordigd. Met als doel om draagvlak te creëren en ouders enthousiast te maken. De beleidsmedewerker stelt dat hierin een bewuste keuze is gemaakt. De gemeente was initiatiefnemer en samen met de schoolbesturen verantwoordelijk voor de daadwerkelijke vormgeving van het beleid.

Middels diverse kanalen werd volop aandacht besteed aan het aannamebeleid in Nijmegen. Vanuit diverse hoeken kwamen tegengeluiden. Er werden door ouders zorgen geuit over het niet meer hebben van een keuzevrijheid om zo te kiezen voor een school naar keuze. Hier is bij de vorming van het beleid op ingespeeld door ouders de mogelijkheid te bieden meerdere voorkeurscholen aan te geven binnen de eigen wijk en deze te waarderen. Zodat er nog steeds sprake is van een keuze.

Gedurende het proces zijn in diverse documenten door beleidsmakers oorzaken van het beleidsprobleem geformuleerd. Samenvattend is onderstaande schema opgesteld:

- (Hoogopgeleide) ouders plaatsen hun kinderen op een verder gelegen school en kiezen dus niet voor een school in hun eigen wijk, het zogenaamde 'voorbijloopgedrag'.
- Voorheen was het aannamebeleid van de scholen in de gemeente Nijmegen gebaseerd op een 'wie het eerst komt –principe'.
- Iedere basisschool binnen de gemeente hield er een eigen aannamebeleid op na.
- Kinderen werden op zeer jonge leeftijd ingeschreven op populaire scholen.

In Nijmegen wordt bewust niet gesproken over 'witte' en 'zwarte' scholen of 'witte vlucht'. Het accent van het aannamebeleid binnen deze gemeente is niet gebaseerd op etniciteit maar op het opleidingsniveau van de ouders, dus op sociaaleconomische gronden. Vandaar dat de gemeente en schoolbesturen termen hanteren als kansarm en kansrijk. De beleidsmedewerker stelt: *'Binnen Nijmegen is in ieder geval geen sprake van een hoge concentratie van kinderen op basis van kleur'*. De gehanteerde uitgangspunten komen overeen met die van het ministerie van OCW.

De gemeente Nijmegen en de Nijmeegse schoolbesturen streven gezamenlijk via het centrale aanmeldpunt naar een eerlijke verhouding van kansarme- en kansrijke leerlingen op basisscholen in de eigen wijk: *in deze situatie kunnen kansarme kinderen zich optrekken aan de kansrijke kinderen, wat de prestaties van de eerste groep ten goede komt zonder dat het de prestatie van de kansrijke groep schaadt* (centrale aanmelding basisonderwijs Nijmegen, februari 2009: 2/11).

De nieuwe spelregels van het aannamebeleid moeten er voor zorgen dat de leerlingpopulaties op scholen weer een afspiegeling vormen van de wijken waarin ze staan. Mocht het voor komen dat ouders niet hun kind hebben kunnen plaatsen op een school naar keuze dan is het mogelijk om een heroverwegingsprocedure te starten tegen het advies tot plaatsing bij een andere school. De ouders kunnen een verzoek van heroverweging indienen bij de 'commissie van heroverwegingen'. Het schoolbestuur stelt: *'Als ouders hier niet mee akkoord gaan dan kunnen ze naar de heroverwegingscommissie stappen'*. Deze commissie bestaat uit juristen en beoordeelt alleen of de spelregels goed zijn toegepast en geeft hierover een advies. Het schoolbestuur van de desbetreffende school beslist vervolgens of het advies wordt opgevolgd. Zo stelt het schoolbestuur Nijmegen (interview nr. 6)

### **6.3 Analyse beleidsvorming**

Aan de hand van de variabelen, zoals geformuleerd in het conceptueel model, zal onderstaand de analyse plaatsvinden van de gemeente Nijmegen.

#### **Visie op beleidsproblemen (positie van oorzaken)**

In Nijmegen blijkt dat de aangewezen oorzaken klinisch van aard zijn en hierdoor meer doelgericht is. Dat wil zeggen dat men oorzaken van het beleidsprobleem helder geformuleerd heeft en centraler heeft staan. *'Tevens is er een trend zichtbaar waarbij (hoogopgeleide) ouders hun kinderen op een verder gelegen school plaatsen en er dus niet gekozen wordt voor een school in hun eigen wijk'*.

Het uitgangspunt is dat hoger opgeleide ouders hun kinderen eerder aanmelden en dat hierdoor scheefgroei ontstaat. Men spreekt eerder van 'voorbijloopgedrag' en niet van 'witte vlucht'. Deze keuze heeft tot gevolg dat de oorzaken van het beleidsprobleem neutraler en minder beladen zijn. Het gaat te ver om vast te stellen dat een beleidstheorie leidend is geweest. Althans, dit blijkt niet uit de documenten en interviews. Deze redenering omtrent oorzaken is vooral vanuit de gemeente op deze manier geformuleerd. Vanuit de schoolbesturen is te zien dat men vooral de nadelen van scheefgroei beziet vanuit de financiële kant. Oorzaken van het probleem worden ingezet vanuit verschillen in belangen.

### **Beleidsbepaling**

Zoals eerder gesteld is niet duidelijk een beleidstheorie opgesteld door de beleidsmakers. Het proces vertoont eerder kenmerken van een netwerk waarin actoren op basis van de spelregels strategisch gedrag vertonen. Dit komt vooral naar voren uit de gesprekken. Hierin is duidelijk te merken dat de gemeente als een procesmanager is opgetreden om het beleid met de schoolbesturen af te stemmen. De omvang van de schoolbesturen was divers, waardoor de kleinere terughoudend waren. Men vreesde minder leerlingen en dus minder inkomsten. Dit aspect heeft in het spel een grote rol gespeeld. Schoolbesturen hadden en hebben een machtspositie in het spel. Zonder goedkeuring van MR gaat het beleid niet door. De schoolbesturen hadden in wezen positie- en/of functiemacht. De Nijmeegse schoolbesturen hadden altijd al de wens geuit om de schoolgebouwen in eigen beheer te krijgen. De gemeente was echter niet overtuigd van de haalbaarheid van het eigenbeheer. Hierdoor ontstond er een wederzijdse afhankelijkheid met een grote afhankelijkheidsmate. Enige strijd om macht en belang is hierin terug te vinden. De schoolbesturen hadden in eerste instantie een strategie die gericht was op autonomiebestending terwijl de gemeente een interactieve strategie voerde. Hierop is het spel om macht en belang geconcentreerd geweest. Uiteindelijk is op basis van uitruil het beleid tot stand gekomen. Schoolbesturen kregen over huisvesting en financiën meer autonomie in ruil voor medewerking. Deze strijd om macht en belang binnen het onderwijsveld heeft indirect geleid tot het aannamebeleid zoals nu gevoerd in de gemeente Nijmegen. Verder waren ouders ook actor geworden in het spel. Om zo veel mogelijk draagvlak te creëren heeft de gemeente Deventer besloten vertegenwoordigers van ouders mee te laten denken in de stuurgroep. Deze actor kan bezien vanuit 'collectieve macht' een belangrijke bijdrage leveren aan draagvlak. Op basis van bezit van een bepaalde machtsbron zijn de ouders dus deel geworden van het netwerk/arena.

Gezamenlijke betekenisverlening en zingeving hebben ook een rol gespeeld, die overigens secundaire genoemd kunnen worden. Krachtige beeldspraak en metaforen zijn in gematigde hoeveelheid gebezigd en dan vooral in uitingen op de website en in brochures. In de beleidsdocumenten, raadsstukken, e.d. is weinig sprake van symbolische representatie van beleid. Enkele voorbeelden die hierop gericht zijn: *Nijmegen staat voor een ongedeelde stad met gelijke kansen voor alle inwoners en sociale samenhang naast sociale diversiteit in de wijken. Wie anders dan de basisscholen, met hun zo duidelijke buurtfunctie, moeten een afspiegeling zijn van een dergelijk ongedeelde stad* (centrale aanmelding basisonderwijs Nijmegen, 2009). Ook termen als 'kansrijk', 'kansarm' en 'scheefgroei' zijn bedoeld om metaforen te gebruiken die het beleidsprobleem inzichtelijker maken. Ook worden bepaalde waarheden verkondigd die benodigd zijn om het beleidsprobleem op te lossen. Zo is op de aanmeldsite ([www.schoolwijzernijmegen.nl](http://www.schoolwijzernijmegen.nl)) te lezen: *alleen via een centrale aanmelding is het mogelijk om beschikbare plekken op basisscholen eerlijk en rechtvaardig te verdelen*. Duidelijk voorbeeld van mythen.

Aangezien de beleidsbepaling sterke kenmerken vertoont van de politieke benadering is onderstaand een beperkte netwerkanalyse opgesteld om inzicht te verschaffen in de rollen, percepties en belangen van de actoren. Deze kenmerken zijn gebaseerd op de analyse van de documenten en op de interviews. Het geeft inzicht in hoe partijen met hun specifieke belangen en wederzijdse afhankelijkheden in het netwerk hun spel spelen en op basis waarvan men strategisch gedrag vertoont.

	<b>Gemeente Nijmegen</b>	<b>Schoolbesturen PO</b>	<b>Nijmeegse ouderplatform</b>
Belang	Optimaal benutten onderwijshuisvesting. Gunstige schoolsamenstelling. Duidelijke voorlichting overplaatsing en onderwijsaanbod. Terugdringen van wachtlijsten.	Gunstige schoolsamenstelling. Duidelijke voorlichting overplaatsing en onderwijsaanbod. Terugdringen van wachtlijsten. Veiligstellen financiële middelen.	Vrijheid van onderwijskeuze voor ouders waarborgen. Kwalitatief goed onderwijs voor hun kinderen.
Dominante perceptie probleem	' <i>Voorbijlooptgedrag</i> ' (hoogopgeleide) ouders plaatsen hun kinderen op een verder gelegen school. Waardoor er geen sprake is van een sociaaleconomische afspiegeling van de wijk.	Het ontstaan van wachtlijsten op de populaire scholen binnen de gemeente waardoor kinderen niet naar school konden in hun eigen wijk.	Grote populatie kansarme leerlingen op een school is kwalitatief minder goed voor hun kinderen.
Dominante perceptie van relevante aanpak	Gezamenlijk aanpak met schoolbesturen om segregatie tegen te gaan: aannamebeleid	Gezamenlijk aanpak met gemeente om segregatie tegen te gaan: aannamebeleid, verder dienen maatregelen genomen te worden in de sfeer van huisvestingsbeleid.	Neutraal
Taak/positie	Wetgevende macht, verantwoordelijk voor onderwijsbeleid.	Verantwoordelijk voor uitvoering onderwijs in het PO.	(Informeel) Verstrekken van informatie aan de ouders (formeel zijn de gemeente en schoolbesturen hier voor verantwoordelijk)

Tabel 6.2: beperkte netwerkanalyse gemeente Nijmegen

Tevens is op te merken dat bij het bepalen van het beleid een uitgebreide check van juridische consequenties heeft plaatsgevonden. De uitkomsten hiervan zijn verwerkt in het beleid. Verder is in de opzet van het aannamebeleid gekozen om ouders tegemoet te komen met de mogelijkheid om meerdere voorkeurscholen op te geven. Hiermee behouden de ouders de vrijheid om een school naar keuze te kiezen, maar wordt zowel aan de kansarme als kansrijke kinderen een optimaal leertraject aangeboden. De beleidsmakers hebben hiermee gehoor willen geven aan de 'hoort het'-vraag? Deze onderdelen maken deel uit van de institutionele benadering van beleid.



In de casus Nijmegen komt overheersend de politieke benadering van beleid naar voren. Een pluricentrisch proces. De strijd om macht en belangen in het netwerk heeft tot gevolg gehad dat de invulling van het aannamebeleid in eerste instantie complex van aard lijkt. Er kunnen maximaal zes voorkeursscholen opgegeven worden, wat duidelijk een punt is dat voor ouders voordeel oplevert. Het verruimt de keuzemogelijkheid. Verder is te zien dat een centraal aanmeldpunt wordt ingericht. Ouders melden hun kinderen niet meer op school aan. Dit is voortgekomen uit het spel binnen het netwerk. Scholen verminderen hiermee hun administratieve last en hebben bij het centrale aanmeldpunt invloed op de verdeling van leerlingen.

### **Beleidsontwerp**

Het ontwerpen binnen deze casus is duidelijk vanuit het participatief perspectief vormgegeven. Er wordt een actieve rol van de burger (lees: ouderplatform) verwacht. Het uitblijven van draagvlak van genoemde actor zou implementatie van het aannamebeleid negatief kunnen beïnvloeden. Althans, dit was de redenering van de beleidsmakers. Deze variabele is sterk aanwezig in deze casus en het doel van de beleidsmakers was gericht op draagvlakconstructie. Ook dit wijst sterk in de richting van de politieke benadering van beleid.

Uit onderzoek blijkt dat Nijmegen als eerste gemeente in Nederland is gestart met het invoeren van stadsbreed aannamebeleid binnen het PO. Voor de gemeente Nijmegen was het imitatieperspectief dus geen optie. Aangezien een beleidstheorie niet leidend is geweest bij de beleidsvorming is ook het beleidsanalytisch perspectief uit te sluiten.

### **Dominant verklaringsmechanisme en verloop van beleidsvormingsproces**

Macht en belang hebben een grote rol gespeeld bij de beleidsvorming, zo niet leidend. Het proces was grillig van aard en niet in afzonderlijke fasen te onderscheiden. Een aanwijzing die richting de politieke benadering van beleid wijst.

### **Rol van kennis en informatie**

Onderzoeken die de verdeling van 'kansrijke' en 'kansarme' kinderen weergeeft is veelvuldig gebruikt. De gemeente heeft dit vooral ingezet om de noodzaak tot interventie te onderbouwen. Hier is duidelijk sprake van het gebruik van kennis en informatie ten gunste van het eigen belang. Aan de andere kant gebruikten de schoolbesturen financiële cijfers om te onderbouwen waarom men zelf de financiën aangaande huisvesting zou moeten beheren.

## 6.4 Resumerend

Het accent van het aannamebeleid binnen deze gemeente is gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders, dus op sociaaleconomische gronden. Een ideale verhouding tussen 30 procent kansarme- en 70 procent kansrijke kinderen op scholen wordt nagestreefd. Door middel van het invoeren van nieuwe spelregels tracht men dit te verwezenlijken. De ouders zijn in het gehele beleidsvorming proces betrokken. Zij hebben meegediscussieerd en werden geïnformeerd. Het doel van het aannamebeleid door middel van één centraal aanmeldpunt moet gelijke kansen bieden voor plaatsing van een leerling op een school in de eigen wijk. Tevens moet het de onduidelijkheid en de onzekerheid bij de ouders en de schoolbesturen wegnemen. In ruil voor de commitment van *alle* Nijmeegse schoolbesturen voor het PO om segregatie op basis van onderwijsachterstanden te bestrijden werd de onderwijshuisvesting doorgedecentraliseerd naar de schoolbesturen. De gemeente zou in navolging hiervan een jaarlijkse bijdrage voor onderhoud beschikbaar stellen aan de scholen.

Uit de analyse blijkt dat de gemeente Nijmegen bij alle variabelen hoog scoort op de politieke benadering van beleid. Strijd binnen het netwerk heeft uiteindelijk sterke invloed gehad op de uitkomsten en de bepaling van het beleid. Ouders hebben binnen dit proces geparticipeerd en hiermee niet alleen een belangrijke machtsbron (collectieve macht) in het spel ingebracht, maar ook het netwerk uitgebreid met een actor met andere belangen. De schoolbesturen hebben ontegenzeggelijk positie en/of functiemacht en hebben dit ook als zodanig ingezet. Op basis van het strategische gedrag, gericht op autonomiebestending, heeft men voor elkaar gekregen dat de wensen omtrent financiering van huisvesting zijn ingewilligd. Op basis hiervan heeft men willen meewerken. Het grillige karakter van dit proces, in samenhang met een kluwen aan reeksen van beslissingen (getuige de grote stroom aan brieven aan de gemeenteraad), heeft uiteindelijk geleid tot het tot stand gekomen beleid.

Elementen van de culturele benadering zijn in een wat zwakkere vorm toegepast. Er zijn verhaallijnen en metaforen gebruikt maar niet zodanig dat gesproken kan worden over een bepalende rol. De institutionele benadering komt ook hier weer terug. Over de 'hoort het' en de 'mag het' vraag is ook hier nagedacht. Echter, het zwaartepunt ligt, als het gaat om strijd om belangen en uitruil binnen het netwerk, op de dominantie van de politieke benadering. Deze heeft duidelijk een bepalende rol gespeeld. Zoals eerder aangehaald zien we bij de invulling van het beleid terug dat wensen van actoren in het beleid zijn verwerkt. Hiermee doelend op de meerdere keuzemogelijkheden van ouders en het centrale aanmeldpunt.

Op basis van de analyse en het hierboven beschrevene, is ook bij deze casus hieronder in samengevatte vorm de analyse schematisch weergegeven:

Variabelen	Gemeente Nijmegen
Visie op beleidsproblemen (positie van oorzaken)	Doordat partijen verschillende belangen hadden werden de oorzaken van het beleidsprobleem tevens op die manier ingezet. Er werd dus niet zozeer gestuurd om het construeren van een sociale werkelijkheid, maar deze verschillende belangen werden binnen het netwerk onderdeel van strijd. De perceptie van oorzaken hebben als zodanig gediend om deze strijd vorm te geven.
Beleidsbepaling	Strijd om belang en macht heeft geresulteerd in het spel binnen het netwerk. De uitkomsten van het strategische gedrag hebben in grote mate bepaald hoe het aannamebeleid eruit moest zien. De wederzijdse afhankelijkheid door inzet van machtsbronnen heeft een bepalende rol gespeeld. De beleidsmakers hebben tevens gebruik gemaakt van enkele elementen die te plaatsen zijn binnen de culturele en de institutionele benadering. Echter zijn deze functioneel toegepast en niet leidend geweest bij het bepalen van het beleid.
Beleidsontwerp	Voornamelijk via het participatieperspectief tot stand gekomen. De beleidsmakers wilden steun en draagvlak van de ouders, waardoor deze geparticipeerd hebben in de stuurgroep. Het ontwerp kwam hiermee tot stand doordat de doelgroep een stem had in het ontwerp.
Dominant verklaringsmechanisme van beleid en verloop van beleidsvormingsproces	Actoren hebben hun eigen belangen nagestreefd. De uitkomsten van het proces waren vooral het resultaat van het strategische spel binnen het netwerk. Het beleidsvormingsproces vertoont geen kenmerken van volgtijdelijkheid, maar eerder een grillig karakter.
rol van kennis en informatie	Is ingezet om belangen van actoren te ondersteunen bij het zoeken naar draagvlak.

*Tabel 6.3: overzicht beleidsvorming gemeente Nijmegen*

In het volgende hoofdstuk zullen de beide casestudies Deventer en Nijmegen worden vergeleken. Welke overeenkomsten en verschillen tussen beide gemeenten zijn aan te wijzen en welke mogelijk verklaringen liggen hieraan ten grondslag. Ten slotte zullen enkele aanbevelingen volgen op basis van de getrokken conclusies.

## 7 CONCLUSIES

In de voorgaande twee hoofdstukken is het aannamebeleid in Deventer en Nijmegen beschreven en geanalyseerd. Naar aanleiding hiervan zullen in dit hoofdstuk enkele conclusies getrokken worden. Er zal beschreven worden welke overeenkomsten en verschillen tussen deze twee gemeenten aan te wijzen zijn en welke mogelijke verklaringen hieraan ten grondslag liggen. De eerste paragraaf zal hieraan aandacht besteden middels een vergelijkende analyse. Deze uitwerking slaat terug op de vierde onderzoeksvraag. In de tweede paragraaf zullen de slotconclusies weergegeven worden.

### 7.1 Vergelijkende analyse

Hieronder zullen de overeenkomsten en verschillen in kaart worden gebracht. Daarnaast zal aangegeven worden welke mogelijke verklaringen hiervoor aan te wijzen zijn. In termen van de uitvoering van het aannamebeleid zijn de verschillen tussen deze twee gemeenten groot. Vooral de eerste twee punten laten verschillen zien tussen beide gemeenten. Deze verschillen hebben in praktische zin consequenties als het gaat om de uitvoering. Ondanks de verschillen in uitvoering is er een belangrijke overeenkomst. Beide gemeenten willen de plaatsingsprocedure reguleren om invloed te krijgen op leerling-populaties om zodoende spreiding te kunnen realiseren. Verschillen in vorm en uitvoering zijn vaak het gevolg van keuzes tijdens het proces om tot een beleidsontwerp te komen. Hierop wordt in het latere deel teruggekomen. Via onderstaand overzicht is dit in kaart gebracht.

Deventer	Nijmegen
Geen centraal aanmeldpunt,	Centraal aanmeldpunt
Aanmelding bij 1 school naar keuze.	Ouders kunnen max. 6 voorkeursscholen opgeven
Aanmelding 1 februari van het jaar dat vooraf gaat aan het kalenderjaar waarin een kind 4 jaar wordt.	Aanmelden kan vanaf het moment dat het kind 2 jaar en 9 maanden is. Aanmelden kan tot 1 maart voorafgaand aan het schooljaar waarin het kind ingeschreven moet worden.
Broertjes en zusjes van de leerlingen van een school worden altijd geplaatst op de bijbehorende basisschool; Kinderen die in het voedingsgebied van de school wonen, hebben voorrang op kinderen buiten dat voedingsgebied; Groepsaanmeldingen (van witte leerlingen op te zwarte scholen en omgekeerd) die het beoogde resultaat van dit convenant bevorderen worden gehonoreerd met plaatsing.	Eerst kinderen met broertje / zusje; Dan buurtkinderen; Dan kinderen die bijdragen aan verdeling van 30/70 (kansarme en kansrijke kinderen);

Tabel 7.1: verschillen / overeenkomsten aannamebeleid Deventer / Nijmegen

In het nu volgende deel zullen alle variabelen die afzonderlijk per gemeente zijn beschreven behandeld worden. Hierbij zullen de verschillen en overeenkomsten benoemd worden en mogelijke verklaringen aangegeven worden.

### **Visie op beleidsproblemen (positie van oorzaken)**

In beide gemeenten worden soortgelijke oorzaken van het ontstaan van 'zwarte' en 'witte' scholen aangegeven. In Deventer noemt men de 'witte vlucht', een term die als krachtige beeldspraak (metafoor) dient om het beleidsprobleem van zingeving te voorzien. Nijmegen heeft een wat neutralere beschrijving: 'voorbijloopgedrag'. Aangezien in deze gemeente de politieke benadering overheersend lijkt is dit ook als zodanig te verklaren. De noodzaak om krachtige beeldspraak te gebruiken is hierdoor minder aanwezig. In Deventer werkt deze visie op oorzaken door in het gehele verdere proces. De gebruikte metafoor wordt namelijk in het verdere proces gebruikt om de sociale constructie van de werkelijkheid bij de actoren vorm te geven.

### **Beleidsbepaling**

In de vorige twee hoofdstukken was duidelijk te zien dat de gemeente Deventer vooral vanuit symbolische representatie van beleid heeft gehandeld en de gemeente Nijmegen vanuit strijd om macht en belangen dat zich heeft geuit in strategisch gedrag. De manier waarop het beleid bepaald is heeft ook zijn weerslag gehad op de uitvoering van het aannamebeleid. Het is op te merken dat de uitvoering in Deventer pragmatischer van aard is zonder veel haken en ogen. Ouders kiezen één school uit een voedingsgebied en melden zich daar aan. In Nijmegen is te zien dat ouders tot aan zes scholen mogen opgeven bij een centraal aanmeldpunt. Dit maakt de uitvoering complexer, waardoor meer 'spelregels' nodig zijn om de aanmelding te reguleren. In beide gevallen is er echter een werkend aanmeldbeleid met dezelfde effecten: kinderen gaan in de eigen wijk naar school. Toch zijn er in de uitvoering verschillen in de graad van complexiteit.

Deze verschillen zijn het directe gevolg van de dominantie van een bepaalde benadering. Vanuit een culturele benadering is in Deventer een gezamenlijk beeld (lees frame) ontstaan van de probleemperceptie en de mogelijke interventies. Doordat het beleid een bepaalde betekenis kreeg was de houding aangaande de uitvoering ook pragmatisch. Het ontbreken van de ouders als actor is hieraan wellicht debet geweest. In Nijmegen is te zien dat ouders hun belangen hebben gewaarborgd door de mogelijkheid van zes scholen in te bouwen. Een direct gevolg van strijd om macht en belang in het netwerk. Het strategische gedrag was dus gericht op autonomiebestending. De schoolbesturen hebben pas willen deelnemen na uitruil van bepaalde middelen (huisvesting). De resultante van dit proces was dat er een centraal aanmeldpunt zou komen waarbij scholen invloed hebben op de verdeling van de leerlingen. Het centrale aanmeldpunt zorgt ook voor minder administratieve last. Op deze manier hebben de schoolbesturen hun belangen afgedekt.

De verklaring omtrent deze verschillen is tweeledig. In de eerste plaats had de gemeente Deventer vanuit het verleden veel geïnvesteerd in de relatie met de schoolbesturen. De twee grootste schoolbesturen vertegenwoordigen 85% van de scholen. In Nijmegen was de verdeling van scholen over de schoolbesturen meer versnipperd. Doordat in Deventer al een goede relatie bestond, kon men met elkaar voortbouwen en tot een gedeelde perceptie van de werkelijkheid komen.

Dit in tegenstelling tot Nijmegen. Hier waren niet alleen meerdere schoolbesturen actor, maar de ouders namen ook deel aan het proces. Hierdoor werd het netwerk uitgebreider met meer belangen, doelen en rollen. De ouders waren door de gemeenten in het netwerk betrokken, daar zij een belangrijke machtsbron wilden benutten, zijnde: collectieve macht en dus draagvlak.

Een andere verklaring is dat in Deventer de schoolbesturen het initiatief namen. Vanuit zijn maatschappelijke rol was de gemeente snel geneigd hieraan mee te werken en zo ontstond een samenwerking waarbij 'frames' redelijk tot goed overeenstemden. In Nijmegen was het de gemeente zelf die het initiatief nam. Hierdoor moesten de schoolbesturen nog overtuigd worden en zo ontstond het spel binnen het netwerk waarbij strategisch gedrag de uitkomsten van het proces bepaalde. Deze uitkomsten zijn ook duidelijk verschillend qua opzet, waarbij zoals gezegd in Nijmegen de uitvoering complexer van aard is doordat er door verschillende actoren 'zekerheden' zijn ingebouwd.

Tevens verklaart dit ook waarom het beleid in Nijmegen meer sturende aspecten bevat, zoals de 30/70 verhouding tussen kansarm en kansrijk. Dit wijst op beleidsvorming die gestoeld heeft op bestrijding van maatschappelijk ongewenste situaties. Deze ontwikkeling is vanuit de rol, taak en belang van de gemeente logisch te noemen. In Deventer is het initiatief vanuit de schoolbesturen gekomen. Het belang hierin lag meer op regulering van instroom van leerlingen op scholen in de wijk. Het accent lag dus niet op verdeling en sturing van de samenstelling (30/70). Ook dit is een logisch gevolg van de rol, taak en belang van de schoolbesturen.

Wat verder opgemerkt dient te worden is dat in beide gemeenten sporen van de institutionele benadering toegepast zijn. Dit vanwege mogelijke juridische complicaties. Deze hebben zich vooral gericht op de 'mag het'-vraag en de 'hoort-het'-vraag. In beide gevallen hebben deze een functionele en ondersteunende rol gespeeld. Hierdoor zijn deze elementen niet bepalend van aard geweest.

### **Beleidsontwerp**

In beide casussen is het beleid vormgegeven door middel van een samenwerkingsproces tussen gemeente en schoolbesturen. Men was zich zeer goed bewust van de wederzijdse afhankelijkheid. Aannamebeleid is in eerste aanleg een zaak van de scholen zelf. De gemeente kan hierin vaak wel een ondersteunende en sturende rol spelen. Echter, voor het daadwerkelijk invoeren en succesvol uitvoeren van aannamebeleid is coproductie tussen deze twee actoren onmisbaar. Vanuit deze gedachte is het logisch te verklaren dat in beide gemeenten op deze manier het beleid vormgegeven is.

In Deventer is deze strategie leidend geweest bij ontwerpen van het beleid. Dit ligt ook in lijn met de beslissing om de ouders niet te betrekken bij het gehele proces. Het proces van zingeving en betekenisverlening (symbolische representatie) werd hierdoor van groter belang. In Nijmegen is echter gekozen voor draagvlakconstructie door middel van het participatieperspectief. Hoewel ook in Nijmegen gesproken kan worden over coproductie, is de overheersende strategie het participatieperspectief geweest. Het betrekken van de ouders bij het proces is hiervoor de voornaamste reden. Deventer heeft heel duidelijk niet gekozen voor het betrekken van de ouders bij het proces. Een mogelijke verklaring is dat eventuele weerstand vanuit de ouders te verwachten viel en de beleidsvorming hiermee gecompliceerder zou worden.

Men heeft de ouders als doelgroep beschouwd en niet als actor bij de beleidsvorming betrokken. In de gemeente Nijmegen, waar een participatieve strategie wel is toegepast, kunnen ouders bijvoorbeeld zes scholen van voorkeur opgeven. Dit is een aspect wat duidelijk in het voordeel is van de ouders, die dit bij de beleidsvorming hebben bedongen.

Geformuleerde doelen en oorzaken zijn in beide gemeente niet gebruikt om het beleid op te baseren en uit te tekenen, vandaar dat het beleidsanalytisch perspectief uitgesloten kan worden. Men heeft oorzaken en doelen binnen de context van de beleidsbepaling op andere manieren ingezet. In Deventer heeft het imitatieperspectief in een latere fase een rol gespeeld, in het bijzonder bij het overnemen van een convenant uit een andere gemeente.

### **Dominant verklaringsmechanisme en verloop van beleidsvormingsproces**

In beide gemeente is het verloop grillig te noemen, alhoewel in de gemeente Nijmegen dit iets sterker aanwezig was. Grotere verschillen ontstaan bij het dominante verklaringsmechanisme. In Deventer is dit vormgegeven vanuit zingeving en betekenisverlening en in Nijmegen vanuit strijd om macht en vooral belangen.

### **Rol van kennis en informatie**

In beide gemeente heeft deze een grote rol gespeeld echter de inzet was verschillende. Deze inzet was het logische gevolg van de gehanteerde benadering. Binnen de culturele benadering van Deventer is de rol van kennis en informatie gebruikt om 'frames' te verenigen en zodoende bij te dragen aan de constructie van de sociale werkelijkheid. In Nijmegen hebben de gemeenten dit ingezet om te pleiten en steun te zoeken voor het belang van de actoren.

Op basis van bovengenoemde analyse is onderstaand een bondige weergave van de beschreven verschillen opgesteld.

<b>Variabelen</b>	<b>Deventer</b>	<b>Nijmegen</b>
Visie op beleidsproblemen (positie van oorzaken)	'Witte vlucht'. Metafoor heeft gediend om gezamenlijk beeld te vormen van probleemperceptie.	Percepties liepen uiteen van maatschappelijk belang bij gemeenten naar financieel belang bij schoolbesturen.
Beleidsbepaling	Door constructie van sociale werkelijkheid van beleidsprobleem en interventie. Symbolische presentatie met verhaallijnen, metaforen en oorzakelijke verhalen spelen grote rol. Opzet van aannamebeleid is hierdoor pragmatisch van aard.	Door strijd om macht en belangen. Strategisch gedrag gericht op autonomiebestendiging. Inzet van machtsbronnen zowel financieel als positiemacht. Opzet van aannamebeleid is hierdoor complexer van aard.
Beleidsontwerp	Via coproductie	Via participatie
Dominant verklaringsmechanisme en verloop van beleidsvormingsproces	Zingeving en betekenisverlening	Macht en belang.
Rol van kennis en informatie	Creëren van gezamenlijke frames	Steun voor eigen belang

Tabel 7.2: vergelijkende analyse samengevat

## 7.2 Slotconclusies

In deze paragraaf zal op basis van de vergelijkende analyse aandacht geschonken worden aan enkele slotconclusies. In beide gemeenten is sprake van een goed werkend aannamebeleid waarbij de ouders zich aanpassen aan de nieuwe spelregels. Echter, de wijze van inrichting is verschillende en is een direct gevolg van de dominantie van een bepaalde benadering. Met of zonder participatie van ouders is te zien dat het beleid in beide gemeente in werking getreden is. Wat opvalt, is dat op macroniveau het beleidsprobleem als een ongetemd politiek probleem bestempeld kan worden. Verschillende onderzoeken (wetenschappelijke kennis) spreken elkaar tegen en consensus over maatstaven is ook niet aanwezig. Tegelijkertijd is op lokaal niveau wel degelijk genoeg kennis aanwezig om het probleem aan te pakken en beleid te gaan voeren.

Men is redelijk tot goed in staat om in coproductie met elkaar tot beleidsvorming over te gaan. Dit duidt erop dat het Rijk een goede keuze heeft gemaakt om desegregatiebeleid, en daarbinnen aannamebeleid, op lokaal niveau bottom-up aan te pakken. Maatwerk lijkt dus een belangrijke voorwaarde aangezien elke gemeente wijst op zijn eigen unieke en specifieke situatie. Het Rijk kan hierbij een sturende en ondersteunende rol spelen. Verder komt duidelijk naar voren dat in beide gemeenten het aanpakken van segregatie niet direct de aanleiding is om tot beleidsvorming over te gaan. Huisvestingsbeleid en de daarmee gepaard gaande efficiencyverliezen zijn veelal een eerste aanleiding om aannamebeleid te ontwikkelen. In beide gevallen is er echter noodzaak tot samenwerking en desegregatiebeleid wordt dan als gunstig maatschappelijk effect betrokken bij het beleid. In iedere geval dienen actoren gezamenlijke belangen te delen om tot coproductie te komen. Een ontwerpstrategie die onmisbaar is om het beleid te ontwerpen.

Een participatief perspectief is niet altijd van toepassing. In geval van het ontbreken ervan is op te merken dat men vanuit de culturele benadering veel aandacht schenkt aan zingeving en betekenisverlening van het beleid richting de doelgroep (ouders). Op deze manier kan eventuele weerstand bij de doelgroep weggenomen worden. Het beleid zal dan helder en onderbouwd gecommuniceerd moeten worden. Dit aspect komt duidelijk naar voren in de gemeente Deventer, waarbij communicatie een belangrijke rol heeft gespeeld. Angst voor weerstand lijkt vaak een motivatie om geen participatieve strategie te voeren. In Deventer bleek deze angst overigens ongegrond. De verwachte weerstand na confrontatie met het beleid bleef uit. Ouders gingen simpelweg de nieuwe regels toepassen.

Al met al kan geconcludeerd worden dat het inzetten en opzetten van aannamebeleid niet tot de verwachte maatschappelijke discussie heeft geleid. Uit vrees hiervoor heeft de gemeente Nijmegen de ouders laten participeren in het proces en de gemeente Deventer, vanwege dezelfde vrees, heeft dit niet gedaan. In beide gevallen blijken ouders zich aan te passen aan de uniforme regels. Er zijn vanuit beide gemeenten geluiden die dit kunnen bevestigen. Het verschil is wel degelijk merkbaar in de manier waarop de uitvoering is vormgegeven. Zoals eerder gesteld heeft de 'culturele bril' van de beleidsmakers in Deventer ervoor gezorgd dat er een pragmatische, zo niet simpele, opzet is gerealiseerd. Dit in tegenstelling tot Nijmegen waar een complexer systeem is opgezet voortkomend uit de 'politieke bril' van de beleidsmakers. Door strijd om belangen binnen het netwerk en het strategische gedrag zijn de uitkomsten en de opzet van het beleid complexer geworden. In beide gevallen is er echter een regulerend leerlingenbeleid opgezet waarbij het voornaamste doel bereikt wordt, zijnde: leerlingen vormen een afspiegeling van de wijk.



Voor gemeenten die in de toekomst overwegen aannamebeleid in te voeren, is het wellicht van belang zich ervan bewust te zijn dat dergelijke ongetemde problemen niet alleen vanuit een politieke benadering aangepakt hoeven te worden. Juist een culturele benadering kan zorgen voor een goed en snel werkend systeem met een zeer pragmatische opzet. Het niet betrekken van de ouders bij het proces hoeft dan ook niet te leiden tot gebrek aan draagvlak. De praktijk wijst uit dat ouders zich aanpassen aan de nieuwe spelregels. Mits men de nodige aandacht besteedt aan zingeving en betekenisverlening via communicatie en interactie.

Ook de rol van de institutionele benadering is opvallend. In de inleiding is aangehaald dat deze benadering niet voor de hand zou liggen. Echter valt uit de analyse te concluderen dat in beide gemeenten deze benadering wel degelijk een rol speelt. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat betrokkenen bij een dergelijk instrument een institutionele reflex vertonen. Mag het wel? Hoort het wel? Deze vragen vinden dan ook zijn weerslag in het beleid. Vanuit dit oogpunt heeft deze benadering zijn meerwaarde maar behoeft geen doorslaggevende rol te spelen.

De uit dit onderzoek voortgekomen informatie zal door elke gemeente vertaald moeten worden naar de eigen specifieke situatie. Hetzij door een politiek hetzij door een cultureel perspectief. Dit is echter geen kwestie van goed of fout. Wel kan geconstateerd worden dat in de ene gemeente het systeem pragmatischer van opzet is. Hoe dan ook, het blijft van eminent belang om tijdig te investeren in de relatie tussen schoolbesturen en gemeente om het proces van coproductie optimaal te kunnen uitvoeren. Juist een controversieel en beladen beleidsinstrument als aannamebeleid kan een heldere en pragmatische opzet en uitvoering goed gebruiken om in de praktijk juist minder weerstand op te roepen. De constatering van dit onderzoek bieden dan mogelijk aangrijpingspunten voor andere gemeenten, die hierdoor overgaan tot het ontwikkelen van aannamebeleid. Wellicht dat men dan in de toekomst termen als 'witte' en 'zwarte' scholen niet meer hoeft te gebruiken, maar men alleen nog praat over 'kleurrijke scholen'!

## 8 LITERATUURLIJST

- Allport, G. (1954). *The nature of prejudice*. Reading, MA: Addison-Wesley
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Lemma.
- Dahl, R.A. (1961). *Who Governs?* New Haven / London: Yale University Press.
- Donk, W. van de (1997). *De arena in schema*. Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Geul, A. (1998). *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie*. Utrecht: Lemma.
- Heffen, O. van (1993). Beleidsontwerpen en omgevingsfactoren: vier alternatieve strategieën, in: Heffen, O. van & M. van Twist (1993), *Beleid en Wetenschap*. Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 67-95.
- Heffen, O. van (1998). Zoeken naar de oorzaken van beleidsproblemen, in: Hoogerwerf, A. (1998), *Het ontwerpen van beleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 70-90.
- Hemerijck, A. (2001). De institutionele beleidsanalyse: naar een intentionele verklaring, in: Abma, T. & R. in 't Veld (2001), *Handboek beleidswetenschap*. Amsterdam: Boom, pp. 83-95.
- Hemerijck, A. & A. Ringeling (2003). Een toren van Babel, in: Bekkers, V. & A. Ringeling (2003), *Vragen over beleid*. Utrecht: Lemma, pp. 17-31.
- Hemerijck, A. (2003). Vier beleidsvragen, in: Bekkers, V. & A. Ringeling (2003), *Vragen over beleid*. Utrecht: Lemma, pp. 33-48.
- Hill, M. (2005). *The Public Policy Process*. Essex: Pearson Education Limited.
- Hoogerwerf, A. (1985). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hoogerwerf, A. (1998). *Het ontwerpen van beleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hoppe, R. (1989). *Beleidsprobleem geproblematiseerd*. Muiderberg: Coutinho.
- Joldersma, F. (1998). De analyse van het beleidsprobleem, in: Hoogerwerf, A. (1998), *Het ontwerpen van beleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 52-69.
- Krogt, P.W.M. van der & C.W. Vroom (1989). *Organisatie is beweging*. Culemborg: Lemma.
- Kalders, P. (2001). Snelheidsdilemma's in een stroperige staat: naar een tijdsbewuste beleidswetenschap, in: Abma, T. & R. in 't Veld (2001), *Handboek beleidswetenschap*. Amsterdam: Boom, pp. 222-235.
- Klijn, E.H. (1994). Regels in de beleidsnetwerken: de institutionele context van beleid, in: Heffen, O. van & M. van Twist (1993), *Beleid en Wetenschap*. Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 229-242.
- Klijn E.H. & J. Koppenjan (2001). Besluitvorming en management in netwerken, in: Abma, T. & R. in 't Veld (2001), *Handboek beleidswetenschap*. Amsterdam: Boom, pp. 179-192.
- Koppenjan, J.F.M. & E.H. Klijn (2004). *Managing uncertainties in networks*. London / New York: Routledge.
- Leemans, A.F. (1985). Het bepalen van het overheidsbeleid, in: Hoogerwerf, A. (1985), *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 104-141.
- March, J.G. & J.P. Olsen. (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York/London: The Free Press.
- Nooij, A.T.J. (1990). *Sociale Methodiek*. Leiden / Antwerpen: Stenfert Kroese.

- Putnam, R. (2007). E pluribus unum: diversity and community in the Twenty-first century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture, in: *Scandinavian Political Studies*. (2007), nr. 30, pp. 137-174.
- Rein, M. (1986). *Frame-reflective policy discourse*. Leiden: Leyden Institute for law and public policy.
- Sabatier, P.A. (1999). The need for better theories, in: Sabatier, P.A. (1999), *Theories of the policy process*. Boulder / Oxford: Westview Press, pp. 3-17.
- Sabatier, P.A. (1999). Fostering the development of policy theory, in: Sabatier, P.A. (1999), *Theories of the policy process*. Boulder/Oxford: Westview Press, pp. 261-272.
- Scharpf, F. (1978). Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives, in: Hanf, K. en F. Scharpf (1978), *Interorganizational policy making, limits to coordination and central control*. London / Beverly Hill: Sage Publications, pp. 345-370.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox: the art of political decision making*. New York/London: W.W. Norton & Company
- Teisman, G. (1992). *Complexe besluitvorming*. Den Haag: VUGA
- Teisman, G. (1993). De reconstructie van beleidsprocessen: over fasen, stromen en rondes, in: Heffen, O. van & M. van Twist (1993), *Beleid en Wetenschap*. Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 18-32.
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek; een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Trommel, W. & R. van der Veen. (2001). De herziening van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid: een institutionele analyse, in: Abma, T. & R. in 't Veld (2001), *Handboek beleidswetenschap*. Amsterdam: Boom, pp. 96-110.
- Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurt, schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Twist, M. van (1993). Het ontwerpen van overheidsbeleid: een handleiding met gebruiksaanwijzing, in: Heffen, O. van & M. van Twist (1993), *Beleid en Wetenschap*. Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 50-66.
- Twist, M. van (1994). *Verbale vernieuwing*. Den Haag: VUGA.
- Ringeling, A. (1993). *Het imago van de overheid*. Den Haag: VUGA.
- Rutten, S. & D. Peters. (2005). *Spreiden is geen kinderspel: spreidingsmaatregelen onder de loep*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Verschuren, P. & H. Doorewaard. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Lemma.

## Overige bronnen: artikelen, onderzoeken, kranten, tijdschriften, websites, etc:

- KGS, Het kenniscentrum geeft onderwijs kleur, [www.gemengdescholen.nl](http://www.gemengdescholen.nl), geraadpleegd april – augustus 2010.
- KGS, Brochure: *Gemengd naar school: Aannamebeleid*, 2009
- KGS, *'Jaarverslag 2009'*, 2010
- Tijdschrift B&M, *De zwarte en de witte school*, Prof. Dr. Karsten, 2005
- Regioplan, *Tegengaan segregatie in het basisonderwijs: monitoring van de OCW-pilots*, publicatienummer 1838, Amsterdam, 2010.
- Regioplan, *aanmeldmomenten basisonderwijs: eindrapport*, publicatienummer 1577, Amsterdam, 2007.
- SCO-Kohnstamm Instituut, *'Bestrijding van segregatie in het onderwijs in gemeenten: verkenning van lokaal beleid anno 2008'*, 2009
- SCP, Jaarrapport *'Betrekkelijke betrokkenheid'*, 2008
- Brief aan de Tweede Kamer, Staatssecretaris van Onderwijs, S. Dijkma, *'tegengaan van segregatie in het basisonderwijs'*, PO/ZO/2008/5688, 2008
- Walrave, *'Vrijheid van schoolkeuze en het tegengaan van segregatie'*, [www.gemengdescholen.nl](http://www.gemengdescholen.nl), 2010
- NRC Handelsblad, *'PvdA begrijpt niets van vrije schoolkeuze'*, L. Prick, 2010
- Elsevier, *'Meer gemengde scholen door harde afspraken'*, 2006
- Trouw, *'De BESTE school'*, I. Dezentjé-Hamming, 2010

### Gemeente Deventer:

- Raadsvoorstel, nummer 03.20570, inzake huisvesting primair – en voortgezet onderwijs, november 2003
- Verslag bestuurlijk overleg en bijlage (segregatie binnen het onderwijs), mei 2007
- Evaluatie 'postcodeanalyse 2004-2006', 2007
- Voorstel voor aanpak segregatie onderwijs, 2007
- Convenant tussen schoolbesturen en de gemeente Deventer om segregatie in het basisonderwijs tegen te gaan, 2008.
- Plan van aanpak segregatie, werkgroep segregatie, 2008.
- Brief aan de ouders in de gemeente Deventer, aanmelding PO, 2009.
- Reglement commissie voor advies betreffende geschillen plaatsing basisonderwijs Deventer, 2009.
- Evaluatie toelatingsprotocollen PO Deventer, KGS, 2009.
- Communicatieplan aanpak segregatie in het PO, Deventer, 2008.

### Gemeente Nijmegen:

- Sheet presentatie Mw. C. Veenhoff, de Nijmeegse situatie, bijgewoonde congres in Amsterdam op 18 juni 2010.
- Brief aan gemeenteraad Nijmegen, Beleid betreffende de bestrijding van de negatieve gevolgen van segregatie in het onderwijs, Nijmegen, 2008.
- Brief aan gemeenteraad van Nijmegen, Inrichting en start van het centrale aanmeldpunt primair Onderwijs in Nijmegen, 2009.
- Brief aan gemeenteraad Nijmegen, desegregatiemaatregelen, 2009.
- Brief aan gemeenteraad Nijmegen, Desegregatiemaatregelen, 2010.
- Centrale aanmelding basisonderwijs Nijmegen. [www.gemengdescholen.nl](http://www.gemengdescholen.nl), februari 2009.

# BIJLAGE I: VERSLAG WORKSHOP AANNAMEBELEID

Conferentie 'Onderwijs kleur geven: kansrijk of utopie?'

18 Juni 2010

Deelname: A. Melfor



## Verslag workshop 1

### Aannamebeleid

Voorzitter: Jeroen Peters Kenniscentrum Gemengde Scholen  
Spreker: Ciska Veenhoff, schoolbestuur Nijmegen  
Spreker: John Horst, gemeente Deventer  
Verslag: Floor Oostendorp

#### Doel van de workshop

Op welke punten en onder welke voorwaarden kan een gemeente segregatie sturen middels een aannamebeleid op scholen? In de presentatie (met powerpoint) wordt uitgelegd welk beleid Nijmegen heeft, hoe het tot stand is gekomen (samenwerking en interactie), hoe de uitvoering verloopt en wat het resultaat tot nu toe is.

Steeds worden leerpunten van Nijmegen benadrukt en gebracht als algemene aanbevelingen. Daarnaast wordt het beleid dat Deventer voert toegelicht. De resultaten in leerlingstromen worden kort benoemd en de belangrijkste fase van implementatie wordt uitgelegd.

Powerpoint-presentaties van deze workshop zijn beschikbaar op [www.gemengdescholen.nl](http://www.gemengdescholen.nl). Hieronder volgen eventuele aanvullingen op de presentatie en het verloop van de vragen- en discussieronde.

#### Vragen en antwoorden naar aanleiding van de presentatie van Jeroen Peters:

1. Mag de gemeente/ de scholen grenzen stellen aan het aantal zorgleerlingen dat zij accepteert?
  - Ja, dat mag. Mits de school dit goed kan motiveren. Een leerling weigeren op basis van zijn of haar taalachterstand, heeft weinig kans van slagen. Dit zou discriminerend kunnen werken aangezien allochtone leerlingen vaker een taalachterstand hebben dan autochtone leerlingen.
2. Mag de gemeente grenzen stellen aan het maximum aantal leerlingen?
  - Nee, dat mag zij niet. De gemeente stelt oppervlakte voor de school beschikbaar. De school moet deze oppervlakte gaan invullen. Vroeger werd deze oppervlakte genormeerd (x aantal leerlingen per m<sup>2</sup>), maar dat is nu niet meer zo.
3. Bestaan er criteria voor het vergroten/verkleinen van je leerling-populatie?
  - Het gebouw en de locatie moeten het aantal leerlingen kunnen herbergen
  - De school moet kunnen waarborgen kwalitatief goed onderwijs te bieden.
  - In het geval van openbaar onderwijs geldt: ouders moeten de mogelijkheid hebben om hun kind elders naar een openbare basisschool te sturen.

### Vragen en antwoorden naar aanleiding van de presentatie van Ciska Veenhoff:

1. Welke beleid heeft Nijmegen, hoe is het tot stand gekomen?
  - De gemeente Nijmegen heeft met de schoolbesturen een convenant gesloten waarin is afgesproken dat er gewerkt zou worden aan het tegengaan van segregatie in het onderwijs. De schoolbesturen zijn volledig eigenaar geworden van de gebouwen. De gemeente financiert de in stand houding van de gebouwen. Voorwaarde in dit convenant is dat het aanmelden van leerlingen geschiedt middels het aannamebeleid. Huidige situatie: er is overcapaciteit van scholen.
  
2. Extra opmerkingen naar aanleiding van de presentatie:
  - De spelregels van sheet 8 hebben vooral betrekking op de 5 tot 7 meest populaire scholen van Nijmegen.
  - De buurt wordt op basis van afstand tot de school bepaald.
  - Er wordt net zo vaak gematched als nodig is.
  - Het is niet bekend of het in de tweede en derde matching met name kansarme ouders betreft.
  - Het aannamebeleid geeft enorm veel inzicht in het keuzegedrag van ouders.
  - Volgens artikel 23 Grondwet geldt in Nederland *niet* het recht op onderwijsconcept naar keuze. Daarmee is het aannamebeleid dus niet in strijd met de wet.
  - De ervaring van de gemeente Nijmegen zijn erg positief. Er wordt door ouders beter gekeken naar de mogelijke scholen in de wijk. Een neveneffect hiervan is een afname van de 'witte vlucht' en de groei van minder volle scholen.

### Vragen en antwoorden naar aanleiding van de presentatie van John Horst:

Welke beleid heeft Deventer? Welke verschillen zijn er met de Nijmeegse situatie? Net als in Nijmegen zijn de ervaringen in Deventer positief. In het eerste jaar konden 30 ouders in eerste instantie niet terecht op de school van hun keuze. Dit resulteerde uiteindelijk in 1 bezwaarschrift. Het algemene beeld na het 2<sup>e</sup> jaar is ook goed. Met kanttekening dat er nog bezwaren van ouders verwacht worden. Het probleem in Deventer doet zich in hoofdzaak voor in de binnenstad. Er is daar minder capaciteit voor de leerlingen die er zelf wonen.

1. Wat is een stedelijke voorziening?
  - Een school heeft een stedelijke voorziening wanneer de hele stad als voedingsgebied voor die school geldt en niet enkel een deel van de stad (een wijk of buurt).
  
2. Wat is een voedingsgebied:
  - Dat gebied dat gehanteerd wordt bij het huisvestingsbeleid.

### Discussiepunten:

#### De voorscholen:

Hoe zit het met de voorscholen die aan scholen gekoppeld zijn?

John: Dit kan een probleem opleveren.

Jeroen: Een oplossing zou kunnen zijn om een eerdere leeftijd kiezen voor het aannamebeleid, bijvoorbeeld inschrijven vanaf een leeftijd van 2,5.

#### Juridische haalbaarheid van de procedures:

*Hoe zit het daarmee?*

Ciska: Hoe het aannamebeleid in Nijmegen ingericht is, is het juridisch haalbaar. Criteria in de spelregels zijn objectief. Nijmegen loopt wel tegen dingen aan (zusje/ broertje net buiten Nijmegen). Hierdoor moeten de besturen de spelregels soms aanpassen. Maar die bereidwilligheid en flexibiliteit zijn wel aanwezig. Een kritische houding wordt gewaarborgd. Dat is ook het uitgangspunt van de heroverwegingscommissie. De commissie is ingericht door de schoolbesturen, hetgeen uitstraalt dat het hier echt om de scholen en hun beleid gaat.

*Wat is de rol hierin van de gemeente?*

John: De gemeente heeft een ondersteunende rol. Het (aanname)beleid moet kenbaar worden gemaakt door de gemeente, door de schoolbesturen en in de schoolgids. Ouders moeten op de hoogte worden gebracht. Als gemeente en schoolbesturen dit samen afspreken voldoet het aan de juridische eisen.

Ciska: De procedure wordt via de gemeente gefinancierd door OCW. In die zin speelt de gemeente een cruciale rol. In de toekomst willen de schoolbesturen dit gaan overnemen.

*Zijn er ouders die in beroep willen gaan bij de rechter?*

Ciska: Dat is nog niet duidelijk. Of ouders naar de rechter gaan of hun kind bijvoorbeeld buiten Nijmegen naar school sturen, is niet bekend. Inzicht hierin zou zeer interessant zijn.

#### Sturing door aannamebeleid:

*Wat heeft het aannamebeleid in Deventer opgeleverd?*

John: 98% van de leerlingen konden afgelopen jaar worden geplaatst op de school van voorkeur. Een nulmeting is helaas niet gedaan. Er is wel een evaluatie geweest van het postcodebeleid. Hierin staan wellicht interessante cijfers met betrekking tot dit beleid.

*Wat wordt gedaan met bijvoorbeeld een Islamitische school?*

Als gemeente kun je daar niets mee doen. Deze scholen blijven hetzelfde qua samenstelling, maar worden wel meegenomen in het aannamebeleid. In Deventer gaan de Islamitische en Evangelische school vanaf volgend schooljaar meedoen. Zij hebben een positieve insteek, maar de praktijk zal moeten uitwijzen of het aannamebeleid enig effect heeft op de samenstelling van deze scholen.

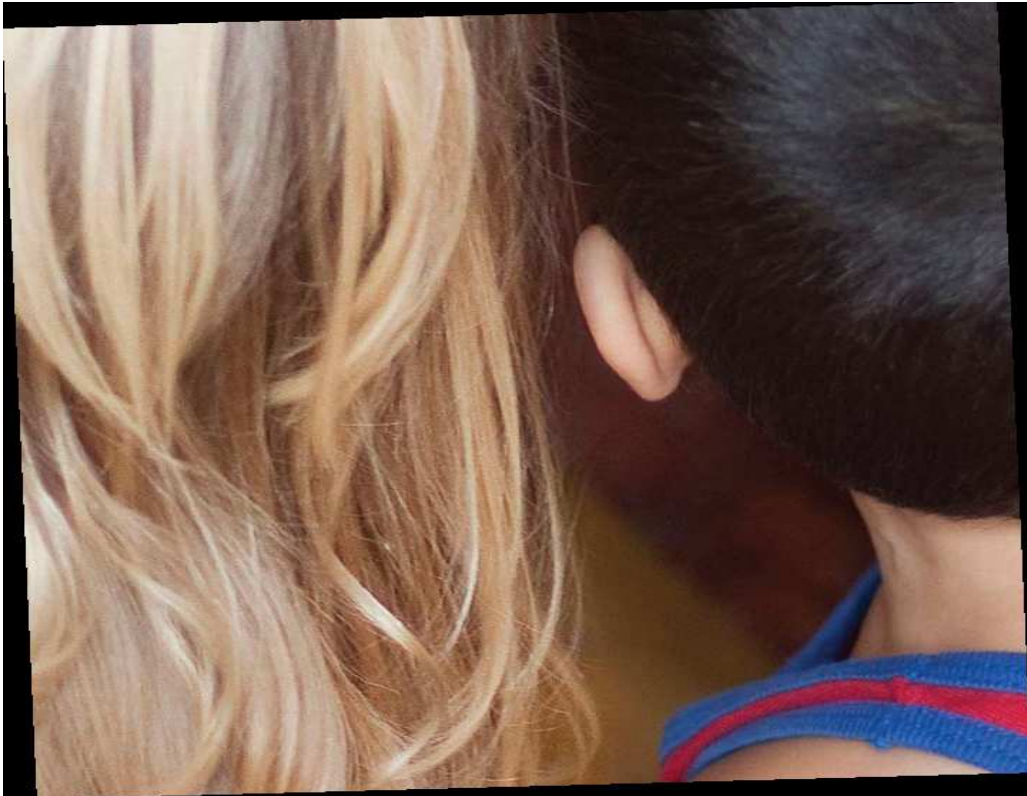
#### Plafonds:

*Hoe gaat Nijmegen om met de groei van een school?*

Ciska: In principe groeien scholen in Nijmegen niet. Behalve in een aantal specifieke wijken (Lent en Nijmegen-Noord). Jaarlijks worden de plafonds vastgesteld. Dit worden gedaan op basis van de fysieke capaciteit van de schoolgebouwen. In de toekomst zullen regels worden bedacht op basis waarvan de plafonds zullen worden bepaald.

## **BIJLAGE II: VERSLAGEN INTERVIEWS**





**‘EEN KLEURRIJKE SCHOOL’**