

Het succes van de gemeentelijke regierol binnen het brede schoolconcept; een zwart-wit of kleurenfilm?

Een evaluatief onderzoek naar het succes van de invulling van
de gemeentelijke regierol binnen het brede schoolconcept.



Het succes van de gemeentelijke regierol binnen het brede schoolconcept; een zwart-wit of kleurenfilm?

Een evaluatief onderzoek naar het succes van de invulling van de gemeentelijke regierol binnen het brede schoolconcept.

GIRALIS :
PARTNERS IN ONDERWIJS

Lobke van Katwijk
Scriptie ter verkrijging van de graad Master of Science
Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Opleiding Bestuurskunde
Eerste lezer: Dr. Berry Tholen
Tweede lezer: Dr. Christiaan Lako
Stagebegeleider: Drs. Robert-Jan Kooiman
februari 2008

Radboud Universiteit Nijmegen



Voorwoord

“Je moet als regisseur zeggen: ‘Ik wil van jou geen zwart-wit film, ben je helemaal gek, ik wil een kleurenfilm en dan liefst nog ‘wide-screen’ en die moet je overal kunnen vertonen.’ Die gedachte moet het heen...,” aldus een bovenschoolsmanager.

Het brede schoolproces wordt vaak vergeleken met het produceren van een film. Net als een filmregisseur, die verschillende acteurs bijeen moet brengen en hen moet regisseren opdat zij een geweldige film neerzetten, dient de gemeente als regisseur binnen het brede schoolproces ervoor te zorgen dat verschillende partijen, afkomstig uit verschillende sectoren, samen een brede school gaan realiseren. Niet alleen het brede schoolproces kan vergeleken worden met het maken van een film. Gedurende mijn scriptieproces kwam ik er namelijk achter dat het schrijven van een scriptie dezelfde stappen bevat als een filmproces. In beide processen ben je als regisseur bezig om van verschillende elementen één geheel: de film of de scriptie te maken. In dit opzicht beschouw ik me dan ook als regisseur van mijn scriptie. Zo begon ik het scriptieproces met het doen van ‘research’ naar een onderwerp. Ik verdiepte me in het onderwerp door literatuur en artikelen te lezen en ging in gesprek met deskundigen op het gebied van de brede school. Daarna ging ik over tot het schrijven van het ‘script’, waarbij ik ook moest nadenken over: *‘hoe ga ik de productie tot stand brengen?’*. In een volgende stap was het tijd om te beslissen over de samenstelling van de ‘crew’. Daarbij moest ik kijken welke gemeentes ik wilde onderzoeken en welke respondenten ik daarbinnen wilde ondervragen. Nadat de crew was samengesteld kon de productie beginnen. Deze periode kan bestempeld worden als erg arbeidsintensief. Ik was bezig met de ‘opnames’ en moest vanuit daar steeds weer terug naar het script, waarbij ik me steeds af moest vragen: ‘Staat hetgeen ik aan informatie heb verkregen in dienst van het verhaal dat ik wil vertellen?’. Na de opnames ging ik de film ‘monteren’. Dit leidde tot een gepuzzel van scènes, waarbij voortdurend gekeken werd waar welk stukje beeld hoort. Gedurende deze fase kreeg de film zijn uiteindelijke vorm. Tot slot blijft nog over: *‘de promotie van de film’*. Als regisseur wil je natuurlijk dat mensen je film ook daadwerkelijk gaan zien. Het bezoek aan het ‘Brede School Congres’ en aan de netwerkbijeenkomst voor gemeentelijke regievoerders - georganiseerd door de Provincie Brabant - hebben daar aan bijgedragen. Ik hoop dan ook dat er voldoende geïnteresseerden zullen komen naar de presentatie van mijn scriptieresultaten.

Tijdens bovenbeschreven proces ben ik geholpen door een crew van scenarioschrijvers, camera- en geluidsmannen, producenten en editors, aan wie ik veel dank ben verschuldigd. In de eerste plaats wil ik mijn scriptiebegeleider Berry Tholen en mijn stagebegeleider Robert-Jan Kooiman bedanken. Mijn scriptiebegeleider heeft heel wat schetsen gemaakt, die me hielpen de theoretische elementen op de juiste plaats te krijgen. Mijn stagebegeleider gaf me steeds weer de ruimte om vooral niet in ‘hokjes’ te denken en om ‘eigenwijs’ te kunnen zijn. Daarmee gaf hij me keer op keer weer het vertrouwen voor het welslagen van het proces. Bovendien waren beide personen ten allen tijde bereid om de verschillende hoofdstukken door te lezen en van commentaar te voorzien. Zonder de kritische, maar opbouwende feedback van mijn begeleidend docent en mijn stagebegeleider had dit onderzoek niet de vorm gekregen, zoals die nu is.

Dit onderzoek was niet tot stand gekomen zonder de medewerking van de 24 respondenten die ik gedurende het verloop van het onderzoek heb mogen interviewen. Ik ben hen dankbaar voor hun gastvrijheid, de tijd die ze hebben vrijgemaakt voor het vraaggelsgesprek en het werpen van een kritische blik op de interviewverslagen. Verder wil ik ook de medewerkers bij ‘Giralis, partners in onderwijs’ bedanken, die hun belangstelling en interesse in mijn onderzoek toonden, die me hebben willen laten delen in hun kennis en inzichten ten aanzien van het brede schoolproces, die me betrokken bij hun opdrachten en die er mede voor hebben gezorgd dat ik een leuke stagetijd had.

Niet in de laatste plaats wil ik mijn ouders bedanken voor de ondersteuning tijdens het scriptieproces en alle mogelijkheden die ze me hebben geboden om te kunnen studeren. Ook dank aan mijn vriend, mijn zussen en mijn vrienden en vriendinnen die me keer op keer hebben aangemoedigd wanneer een bepaalde scene weer opnieuw gespeeld moest worden.

Lobke van Katwijk
Nijmegen, februari 2008

Samenvatting

In dit evaluatief onderzoek staat de gemeentelijke regierol binnen het brede schoolconcept centraal. Een brede school is een samenhangend netwerk van voorzieningen voor kinderen, jongeren en ouders in de buurt of wijk met de school als middelpunt. In een brede school wordt door verschillende onderwijs-, zorg- en welzijnsinstellingen samengewerkt, daarbij staan de ontwikkelingskansen van kinderen centraal. De lokale overheid vervult binnen dit concept een regisserende functie. Dit houdt in dat zij samen met andere betrokken actoren, waaronder schoolbesturen, moet komen tot een gezamenlijke visie en aanpak.

In dit onderzoek is gekeken of de gemeente haar regierol ten aanzien van het brede schoolconcept al dan niet succesvol vervult. In dit onderzoek vervult een gemeente een succesvolle regierol wanneer haar gekozen strategie(ën) aansluit(en) op de belemmeringen die zich voordoen in de samenwerking met de schoolbesturen. Er is binnen dit onderzoek gekozen om de focus te leggen op de relatie gemeente – schoolbesturen, omdat deze actoren de kernpartners binnen de brede school vormen. De centrale vraag van dit onderzoek luidt: *“Zijn de door de gemeente gekozen strategieën geschikt om de belemmeringen die zich voordoen in de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen ten aanzien van het brede schoolconcept weg te nemen?”*

De aanleiding voor dit onderzoek bestaat uit een drietal punten. Een eerste aanleiding wordt gevormd door de essentie van samenwerking binnen het brede schoolconcept. De integrale aanpak, die met het brede schoolconcept gepaard gaat, kan alleen plaatsvinden wanneer actoren besluiten om samen hun schouders onder de plannen ter realisatie van een brede school te zetten. Uit het jaarbericht ‘Brede scholen in Nederland’ (2007) blijkt echter dat de samenwerking op bepaalde punten nog stroef verloopt. Een ander punt vormt de wijziging in bestuurlijke verhoudingen tussen de gemeente en schoolbesturen. Als gevolg van de decentralisatie die zich binnen het lokaal onderwijsbeleid heeft voltrokken is de regierol van de gemeente minder zwaar geworden. De autonomie van schoolbesturen is daarentegen toegenomen. Een laatste aanleiding is gelegen in de onduidelijkheid die er bestaat ten aanzien van het regiebegrip.

Om aan deze onduidelijkheid tegemoet te komen is binnen het theoretisch kader eerst tot een definitie omtrent regie gekomen. Met behulp van de speltheorie, de transactiekostentheorie en de theorieën omtrent netwerkmanagement is vervolgens de theoretische basis van het onderzoek gelegd. Met behulp van de speltheorie en de transactiekostentheorie is tot een antwoord gekomen op de vraag welke factoren optimale samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen kunnen bemoeilijken. Uiteindelijk bleek de transactiekostentheorie de meeste handvatten te bieden. Deze theorie stelt dat de factoren: opportunisme, onzekerheid, macht – onderhandeling, asset specificity (kennis) en het aantal transacties hierop van invloed zijn. Daarnaast is gekeken welke strategieën gemeenten kunnen toepassen om aan de belemmeringen in samenwerking tegemoet te komen. Hiervoor is gebruik gemaakt van de theorieën omtrent netwerkmanagement. Uiteindelijk is in het theoretisch kader op basis van bovengenoemde theorieën gekomen tot een theoretisch raamwerk op basis waarvan de empirie onderzocht kon worden.

Om tot een antwoord op de centrale vraag van het onderzoek te komen, is besloten om tien gemeenten in het onderzoek te betrekken. Dit zijn de gemeenten: Boxmeer, Boxtel, Cuijk, 's-Hertogenbosch, Nijmegen, Oss, Tilburg, Uden, Veghel en Wageningen. Daar de onderzoeksobjecten de gemeenten en schoolbesturen betreffen, zijn binnen elke gemeente de beleidsmedewerker onderwijs en één of meerdere bovenschoolsmanagers ondervraagd. Daar waar sprake was van een coördinator of projectleider brede school, zijn deze ook in het onderzoek meegenomen. In totaal zijn in dit onderzoek 24 interviews afgenomen. Naast de interviews is een inhoudsanalyse uitgevoerd op diverse beleidsdocumenten.

Uiteindelijk zijn via bovenstaande wijze van dataverzameling gegevens verzameld, waarmee per gemeente inzicht is verkregen in hoe de relatie tussen gemeente en schoolbesturen op basis van de vijf factoren - zoals onderscheiden door de transactiekostentheorie - gekenmerkt kan worden. Bovendien is inzicht verkregen in de belemmeringen die zich in de samenwerking voordoen en de manier waarop de gemeenten hun regiefunctie aanwenden om de belemmeringen in samenwerking weg te nemen. Op basis van een vergelijking van de bevindingen van de tien onderzochte gemeenten is tot een antwoord op de centrale vraag van het onderzoek gekomen.

De conclusie van het onderzoek luidt dat er geen eenduidig antwoord op de centrale vraag gegeven kan worden. Dit heeft er mee te maken dat het brede schoolconcept binnen elke gemeente op een andere manier wordt opgepakt. In elke gemeente wordt dan ook op een andere manier samengewerkt met de schoolbesturen. Omdat de manier waarop wordt samengewerkt tussen gemeenten en schoolbesturen verschilt is het niet vreemd dat er zich andere belemmeringen in de samenwerking voordoen en dat er door gemeenten andere ‘pakketten’ aan strategieën worden toegepast. Wanneer gekeken wordt naar de geschiktheid van de toegepaste strategieën om belemmeringen in samenwerking weg te kunnen nemen, kan gesteld worden dat gemeenten een groot aantal strategieën toepassen en dat een groot deel hiervan ook een oplossing biedt. Verder blijken veel van de toegepaste strategieën overeen te komen met de strategieën, zoals opgesteld in het theoretisch kader. Er wordt echter niet aan alle belemmeringen tegemoet gekomen. Op basis van een aantal indicaties uit de gesprekken is een nieuwe vraag opgeroepen, die binnen het onderzoek niet strikt onderzocht is namelijk: *‘Hoe komt het dat een aantal strategieën die de gemeente inzet ten aanzien van bepaalde belemmeringen niet aansluiten?’* Ten aanzien van deze vraag zijn in de conclusie drie antwoordsuggesties gedaan.

Allereerst kan gesteld worden dat de door de gemeente toegepaste strategieën zelden naar de schoolbesturen worden gecommuniceerd. Het gaat dan wel eens mis, omdat blijkt dat een bepaalde strategie niet aansluit bij hoe schoolbesturen tegen belemmeringen in de samenwerking aankijken. Daarnaast blijken gemeenten niet altijd te weten over welke capaciteiten en/ of specialistische kennis de schoolbesturen beschikken. Dit maakt dat bepaalde strategieën overbodig blijken, terwijl andere strategieën maken dat schoolbesturen in het gedrang komen. Tot slot geldt dat gemeenten strategieën niet altijd bewust inzetten. De keuze voor de inzet van een bepaalde strategie blijkt niet altijd expliciet gericht te zijn op het wegnemen van een bepaalde belemmering.

H1. INLEIDING	7
1.1 AANLEIDING	7
1.2 PROBLEEMSTELLING.....	9
1.2.1 Doelstelling.....	9
1.2.2 Onderzoeksmodel	9
1.2.3 Vraagstelling	10
1.3 RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK	10
1.3.1 Wetenschappelijke relevantie	10
1.3.2 Maatschappelijke relevantie.....	11
1.4 OPBOUW VAN HET ONDERZOEK.....	11
H2. BELEIDSKADER.....	12
2.1 ONTWIKKELINGEN BINNEN HET LOKAAL ONDERWIJS- EN JEUGDBELEID.....	12
2.1.1 Decentralisatie binnen het lokaal onderwijsbeleid.....	12
2.1.2 Nieuwe beleidsmaatregelen binnen de sectoren: onderwijs, jeugd, zorg en welzijn	13
2.2 HET BREDE SCHOOLCONCEPT	14
2.2.1 De invoering van brede scholen in Nederland	14
2.2.2 Verschillende vormen van het brede schoolconcept.....	15
2.2.3 De (regie)rol van de gemeente en de rol van schoolbesturen mbt de brede schoolrealisatie.....	16
2.2.4 De toekomst van de brede school	17
H3. THEORETISCH KADER.....	18
3.1 'REGIE' WAT HOUDT DAT IN?	18
3.1.1 Van sturing naar regie.....	19
3.1.2 De definitie van regie	19
3.1.3 De regierol; een bijzondere rol	20
3.2 DE RELATIE TUSSEN ACTOREN IN EEN BELEIDSNETWERK	21
3.2.1 Beleidsnetwerk.....	21
3.2.2 Wederzijdse afhankelijkheid	22
3.2.3 Percepties	22
3.2.4 Strategisch handelen – strategische interactie	22
3.3 FACTOREN DIE OPTIMALE SAMENWERKING TUSSEN ACTOREN BEMOEILIJKEN.....	23
3.3.1 De speltheorie.....	23
3.3.2 De transactiekostentheorie	24
3.4 STRATEGIEËN GEKOPPELD AAN DE BELEMMERINGEN IN DE SAMENWERKING	30
3.4.1 Theorieën omtrent netwerkmanagement.....	30
3.4.2 Strategieën gekoppeld aan belemmeringen	31
3.4.3 Toelichting op de strategieën.....	34
3.5 CONCLUSIE	38
H4. METHODOLOGISCH KADER	39
4.1 ONDERZOEKSTYPE EN -DESIGN.....	39
4.1.1 Onderzoekstype.....	39
4.1.2 Onderzoeksdesign.....	40
4.2 DATABRONNEN EN DATAVERZAMELING	42
4.2.1 Databronnen.....	42
4.2.2 Dataverzameling.....	43
4.3 OPERATIONALISERING	44
4.3.1 Operationalisering mogelijke belemmeringen in samenwerking.....	45
4.3.2 Operationalisering strategieën.....	47
4.4 DATA-ANALYSE	49
4.5 VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID.....	50
4.5.1 Validiteit	50
4.5.2 Betrouwbaarheid	51

H5. BEVINDINGEN	53
5.1 GEMEENTE A	53
5.2 GEMEENTE B	55
5.3 GEMEENTE C	58
5.4 GEMEENTE D	61
5.5 GEMEENTE E.....	64
5.6 GEMEENTE F.....	66
5.7 GEMEENTE G	69
5.8 GEMEENTE H	72
5.9 GEMEENTE I.....	75
5.10 GEMEENTE J	77
H6. ANALYSE.....	81
6.1 DEELCONCLUSIE GEMEENTE A.....	81
6.2 DEELCONCLUSIE GEMEENTE B.....	83
6.3 DEELCONCLUSIE GEMEENTE C.....	84
6.4 DEELCONCLUSIE GEMEENTE D.....	86
6.5 DEELCONCLUSIE GEMEENTE E	87
6.6 DEELCONCLUSIE GEMEENTE F	89
6.7 DEELCONCLUSIE GEMEENTE G.....	90
6.8 DEELCONCLUSIE GEMEENTE H.....	92
6.9 DEELCONCLUSIE GEMEENTE I	93
6.10 DEELCONCLUSIE GEMEENTE J.....	95
6.11 BELEMMERINGEN IN DE SAMENWERKING.....	96
6.12 TOEGEPASTE STRATEGIEËN.....	98
H7. CONCLUSIE	100
7.1 CONCLUSIE	100
7.2 REFLECTIE.....	102
7.2.1 Gebruikte theorieën.....	103
7.2.2 Aanpak van het onderzoek.....	103
7.3 AANBEVELINGEN VOOR VERVOLGONDERZOEK	104
LITERATUUR	105
BIJLAGE 1: INTERVIEWGUIDE	110
BIJLAGE 2: BESCHRIJVINGEN VAN DE CASES	112
BIJLAGE 3: VOORBEELDANALYSE.....	129

H1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond van het onderzoek naar de regierol van de gemeente ten aanzien van het brede schoolconcept gegeven. In *paragraaf een* van dit hoofdstuk wordt de aanleiding van dit onderzoek beschreven. In *paragraaf twee* komt de probleemstelling van het onderzoek aan bod. Vervolgens wordt in *paragraaf drie* ingegaan op de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van het onderzoek. Het hoofdstuk eindigt in *paragraaf vier* met een opbouw van het onderzoek.

1.1 Aanleiding

Een belangrijk thema binnen de bestuurskunde als het gaat om de positie van de overheid binnen het maatschappelijk middenveld, is dat van de overgang van de klassieke naar de horizontale benadering. In de klassieke benadering staat de overheid als sturende actor centraal. Hierbij wordt verondersteld dat de overheid als enige zicht heeft op de gestelde doelen ten aanzien van het beleid en de bijbehorende inzet van instrumenten. Bovendien beschikt de overheid over een autonome beslissingsbevoegdheid. De samenleving wordt daarbij als een passieve doelgroep van het beleid beschouwd. Eind jaren zeventig en begin jaren tachtig ontstond er steeds meer kritiek op deze wijze van sturen van de overheid. De overheid zou onvoldoende meenemen dat bij beleidsprobleem meerdere actoren betrokken zijn en dat ook de omgeving van invloed is op het verloop en het resultaat van het beleid (Heuvel, 1998: 28-31; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997a: 8). Met de toenemende kritiek op de klassieke benadering kwam men tot een nieuwe vorm van sturing, welke bekend staat als de horizontale benadering. Binnen deze benadering, die ook wel wordt aangeduid als 'netwerkbetadering' ligt de focus niet meer alleen op de overheid, maar draait het om de interactie tussen de verschillende actoren, die van elkaar afhankelijk zijn om hun beleidsdoelen te bereiken. De overheid vervult in deze een toezichtshoudende en regisserende functie (Heuvel, 1998: 31).

Bovengenoemde ontwikkeling heeft zich ook voorgedaan binnen het onderwijs- en jeugdbeleid. Vanaf de jaren tachtig heeft daar ook een 'kanteling' plaatsgevonden van een verticale, topdown benadering naar een horizontale benadering. Het beoogde doel hiervan is dat actoren in het onderwijs- en jeugdbeleid toegaan naar een overlegstructuur gebaseerd op 'gelijkwaardigheid' en 'wederkerigheid' (VNG & Oberon, 2006: 19).

De kanteling van het model kwam tot stand als gevolg van de deregulering binnen het onderwijs- en jeugdbeleid. Fleurke, Hulst en De Vries (1997) stellen dat in het streven naar decentralisatie en deregulering regelmatig parallelle operaties worden ingezet van overdracht van taken en bevoegdheden aan lagere overheden en vergroting van de autonomie en verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties, die op bepaalde terreinen belangrijke uitvoerende functies vervullen (1997: 41). Dit is ook terug te zien binnen het onderwijsbeleid. Daar krijgt de deregulering vorm via functionele decentralisatie vanuit het Rijk naar de schoolbesturen en via territoriale decentralisatie vanuit het Rijk naar gemeenten. Bovenstaande houdt in dat steeds meer taken en verantwoordelijkheden naar de schoolbesturen worden toegeschoven (Roelande & Hofman, 2005: 27). Schoolbesturen krijgen hierdoor meer beleidsvrijheid, wat ertoe leidt dat de autonomie van de schoolbesturen toeneemt. De gemeente krijgt minder taken en financiële sturingsmiddelen op uitvoerend niveau. Als gevolg hiervan vindt er geen directe bemoeienis meer plaats van gemeenten met het interne beleid van schoolbesturen. Daarentegen voert de gemeente op strategisch niveau het onderwijs- en jeugdbeleid uit. De gemeente is verantwoordelijk voor een goed sluitende ketenbetadering binnen de gehele pedagogische infrastructuur. Wat inhoudt dat de gemeente in nauwe samenwerking met schoolbesturen de 'regie' voert in het stelsel van onderwijs- en jeugdinstanties om een goede samenhang te bevorderen (VNG & Oberon, 2006: 3-5). Eén van de terreinen waarop de regierol van de gemeente zich richt is het onderwijsachterstandenbeleid en specifiek daarbinnen: het brede schoolconcept¹.

¹ Een uitgebreide omschrijving van de ontwikkelingen binnen het lokaal onderwijs- en jeugdbeleid en het brede schoolconcept zijn te vinden in hoofdstuk twee.

De brede school staat voor een geïntegreerde aanpak ter verbetering van de ontwikkelingskansen van kinderen en jongeren in hun diverse leefmilieus: op school, in het gezin en in hun vrije tijd. Het gaat daarbij om de inrichting van een netwerk van onderwijs, welzijn en zorg rond kind en gezin, ter bevordering van de sociale competentie van kinderen en jongeren en van hun actieve deelname aan samenleving, onderwijs, recreatie en werk. (Oenen, Van Der Zwaard & Huisman, 1999: 23)

Bij de vorming van een brede school worden dus verschillende functies op het gebied van onderwijs, welzijn en zorg in één concept ondergebracht. Binnen het concept voert de gemeente de regie, bewaakt de voortgang van de processen en draagt zorg voor de evaluatie van de processen en opbrengsten van de lokale school. Uiteindelijk is het doel tezamen met de belangrijkste spelers, waaronder de schoolleiders (en directies van zorg- en welzijnsinstellingen), tot een gezamenlijke visie omtrent de brede school in de betreffende gemeente te komen (www.minocw.nl (1)). Bestuurlijke regie op lokaal niveau in het nieuwe lokale onderwijsbeleid blijkt daarmee steeds meer een vorm van netwerksturing te zijn, waarbij actoren binnen het netwerk niet-vrijblijvende afspraken met elkaar en met de lokale overheid maken (Oberon, 2005: 4). Het brede schoolconcept vormt daarmee een goed voorbeeld van hoe de gemeente met schoolbesturen op lokaal niveau samenwerkt.

Gezien het feit dat er bij de realisatie van een brede school meerdere partijen betrokken zijn, is het niet verwonderlijk dat *een goede samenwerking essentieel is voor het realiseren van een brede school*. Immers geldt dat een integrale aanpak binnen het onderwijs, zorg en welzijn slechts tot de mogelijkheden behoort indien de verschillende sectoren binnen een gemeente op basis van hun expertise en bevoegdheid besluiten om samen te werken en na te denken over de manier waarop het brede schoolconcept het beste vorm kan krijgen. Eén van de knelpunten binnen de brede schoolontwikkeling betreft echter de samenwerking tussen partijen. In het jaarbericht 'Brede Scholen in Nederland' (2007) van Oberon wordt gesteld: *"Samenwerking ontstaat niet zomaar; er zijn obstakels te overwinnen voordat samenwerking als een succes kan worden beschouwd"* (Kruiter, Oomen, Van der Grinten, Dubbelman & Zuidam, 2007: 37). Oorzaken van de stroef verloopende samenwerking, die worden gegeven zijn onder andere: tegenstrijdige belangen, het ontbreken van een gezamenlijke visie, het ontbreken van draagvlak en voldoende enthousiasme (Kruiter et al., 2007: 59).

Met het oog op *de wijzigingen die zich hebben voorgedaan in de bestuurlijke verhoudingen tussen gemeente en schoolbesturen* binnen het lokale onderwijs- en jeugdbeleid is het interessant te onderzoeken in hoeverre de gemeente invloed op de samenwerking uit kan oefenen. De regierol van de gemeenten op onderwijs is minder zwaar geworden, schoolbesturen opereren daarentegen steeds meer autonoom. Een spannende vraag is dan ook of gemeenten er in slagen om met betrokken partijen, en in het bijzonder met schoolbesturen, tot een gezamenlijke aanpak omtrent brede school komen. Met andere woorden: Krijgt de gemeente als regisseur grip op de spelers in het ontwikkelingsproces?

Het grootste deel van de gemeenten geeft in het jaarlijks terugkerend onderzoek van Oberon (2007) aan dat ze vindt dat de regievoering van de gemeente verbeterd is. Dat zou onder andere blijken uit de opzet van samenwerkingsovereenkomsten, het structureel inhoudelijk overleg, de inhoudelijke werkgroep en de centrale rol die de gemeente bij dit alles vormt (Kruiter et al., 2007: 34). *Deze regierol van de gemeente voor de brede school aanpak is echter nog niet uitgekristalliseerd*. Gesteld wordt dat over de afweging tussen en verdeling van bestuurlijke en professionele taken in de gemeentelijke sociale infrastructuur waar de brede school aanpak een onderdeel van is, meer verdieping nodig is (www.minocw.nl (2)).

De essentie van samenwerking ten aanzien van een brede school; de wijzigingen in bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten en schoolbesturen en de onduidelijkheid ten aanzien van het regiebegrip, maken het interessant om te onderzoeken of de gemeente haar regierol ten aanzien van het brede schoolconcept succesvol vervult. In dit onderzoek vervult een gemeente een succesvolle regierol, wanneer haar gekozen strategie aansluit op de belemmeringen in de samenwerking. Met een strategie wordt hier bedoeld op de wijze waarop de lokale overheid interactieprocessen op elkaar af probeert te stemmen. Daar gemeenten en schoolbesturen als belangrijkste voortrekkers in de

ontwikkeling van brede scholen worden gezien², is ervoor gekozen om de focus van dit onderzoek te leggen op de samenwerking, zoals die tussen deze twee partijen bestaat.

1.2 Probleemstelling

Om duidelijk te maken wat precies met dit onderzoek onderzocht wordt, is eerst de doelstelling geformuleerd (1.2.1). Daarna is een onderzoeksmodel opgesteld, aan de hand waarvan duidelijk wordt gemaakt welke stappen in dit onderzoek worden gezet (1.2.2). Tot slot bestaat de probleemstelling nog uit de vraagstelling die de leidraad vormt voor het onderzoek (1.2.3).

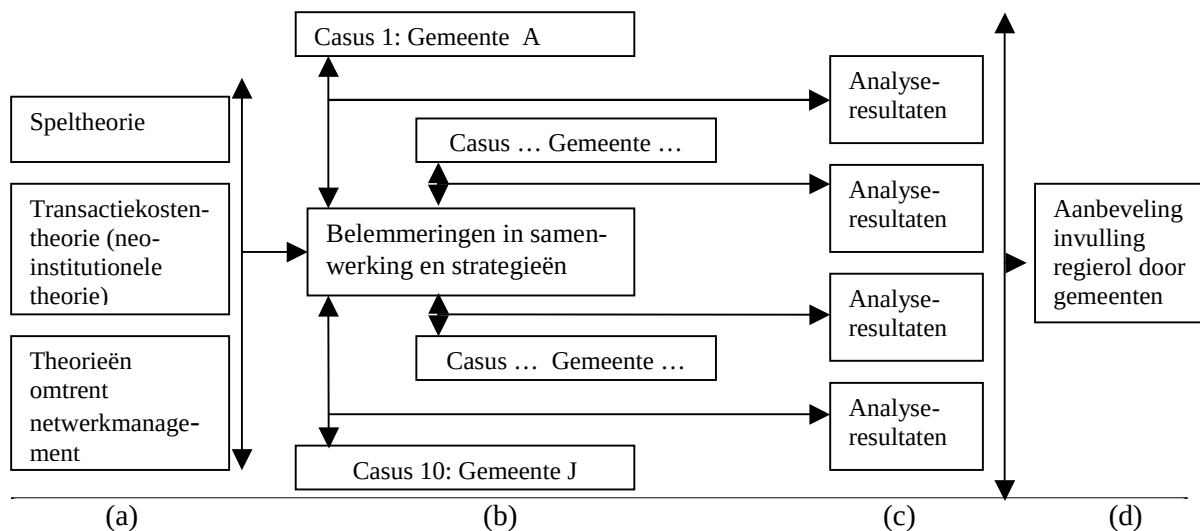
1.2.1 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek luidt:

“Het doel van het onderzoek is te onderzoeken of de gemeente haar regierol succesvol vervult, door te analyseren of de gekozen strategieën aansluiten op de belemmeringen in de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen ten aanzien van het brede schoolconcept, teneinde aanbevelingen te kunnen doen voor gepaste regie-aanpakken voor specifieke samenwerkingsvormen.”

1.2.2 Onderzoeksmodel

In onderstaand onderzoeksmodel zijn de verschillende fasen, waarin dit onderzoek is uitgevoerd weergegeven. De pijlen in het schema geven het tijdsverloop aan.



(a) Een bestudering van de speltheorie, de transactiekostentheorie en de theorieën rondom netwerkmanagement leveren het theoretisch raamwerk, bestaande uit de condities waaronder de belemmeringen in de samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen in kaart kunnen worden gebracht en de strategieën die daarop toegepast kunnen worden. (b) Op basis van dit theoretisch raamwerk kunnen de tien verschillende gemeenten die zich bezig houden met de brede schoolontwikkeling onderzocht worden. (c) Een vergelijking van de manier waarop gemeenten in de praktijk strategieën oppakken met het theoretisch raamwerk resulteert in (d) het doen van aanbevelingen met betrekking tot de manier waarop gemeenten hun regierol invullen ten aanzien van het brede schoolconcept.

² “Brede scholen zien de gemeente (28%) en scholen/ schoolbesturen (26%) als belangrijkste trekkers van de brede school. Een deel (12%) zegt zelfs expliciet dat gemeente en school samen de belangrijkste voortrekkers van de brede school zijn. In veel mindere mate worden welzijn, peuterspeelzaal en kinderopvang als voortrekkers van de brede school genoemd” (Kruiter et al., 2007: 49).

1.2.3 Vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek - gericht op het bepalen van succesvolle regie - luidt:

“Zijn de door de gemeente gekozen strategieën geschikt om de belemmeringen die zich voordoen in de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen ten aanzien van het brede schoolconcept weg te nemen?”

Om tot een antwoord op de centrale vraag van dit onderzoek te komen, zijn een aantal deelvragen geformuleerd. Deze deelvragen zijn onderverdeeld in theoretische en empirische vragen.

De theoretische deelvragen luiden:

1. Wat houdt ‘regie’ in?
2. Hoe kenmerkt zich de relatie tussen actoren in een netwerk?
 - a. Wat is een beleidsnetwerk?
 - b. Wat is wederzijdse afhankelijkheid?
 - c. Wat zijn percepties?
 - d. Wat is strategisch handelen?
3. Welke factoren kunnen optimale samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen binnen het brede schoolconcept bemoeilijken? /Met behulp van welke theorieën kunnen belemmeringen in de samenwerking tussen actoren in kaart worden gebracht?
 - a. Welke bijdrage levert de speltheorie?
 - b. Welke factoren kunnen we ontleen aan de transactiekostentheorie?
4. Welke strategieën van netwerkmanagement kunnen aan deze factoren worden gekoppeld?

De empirische deelvragen luiden:

1. Hoe kenmerkt zich de relatie tussen gemeente en schoolbestu(u)r/en binnen het brede schoolconcept op basis van de factoren, die optimale samenwerking tussen actoren kunnen bemoeilijken?
2. Welke belemmeringen doen zich daadwerkelijk op basis van deze factoren voor in de samenwerking tussen gemeente - schoolbestu(u)r/en binnen het brede schoolconcept?
3. Hoe wendt de gemeente haar regiefunctie aan om de belemmeringen in de samenwerking tussen gemeente en schoolbestu(u)r/en binnen het brede schoolconcept weg te nemen?
4. Komt dit overeen met wat de theorie aan strategieën voorschrijft?

1.3 Relevantie van het onderzoek

Wat betreft de relevantie van het onderzoek wordt onderscheid gemaakt in de wetenschappelijke relevantie (1.3.1) en de maatschappelijke relevantie (1.3.2).

1.3.1 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek betreft een theoretische verkenning naar de manier waarop gemeenten hun regierol invullen. De uitspraak: ‘Geef gemeenten de regie’, hoor je vaak wanneer het gaat om de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. Het regiebegrip wordt vaak gebruikt, daarbij wordt vaak niet concreet aangegeven in welke betekenis het begrip wordt gehanteerd (Min. BiZa., 2006: 5). Er is dan ook nog maar weinig onderzoek gedaan naar de regierol van de gemeente. Door middel van dit onderzoek wordt getracht meer invulling aan het regiebegrip te geven. Dit door te kijken op welke manier gemeenten omgaan met de belemmeringen in de samenwerking met andere maatschappelijke partijen,

in dit geval schoolbesturen. Om meer inzicht te krijgen in de samenwerking tussen actoren en de belemmeringen die zich daarin voor kunnen doen is gebruik gemaakt van verschillende theorieën, die zijn gericht op interactieprocessen. De speltheorie gaat in op hoe andere actoren hun handelen aan dat van anderen binden, maar biedt weinig aanknopingspunten wanneer gekeken dient te worden naar hoe de interactie daadwerkelijk tot stand komt. Hier biedt de neo-institutionele transactiekostentheorie uitkomst. Uit deze theorie zijn een aantal factoren afgeleid op basis waarvan belemmeringen in samenwerking in kaart kunnen worden gebracht. Daar de neo-institutionele economie in de bestuurskunde in Nederland nog maar aan het begin van zijn ontwikkeling staat, is het interessant hier meer inzicht in te krijgen (Steunenberg, De Vries & Soeters, 1996). Ten aanzien van de mogelijkheden die de gemeente heeft om belemmeringen in samenwerking weg te nemen, is gebruik gemaakt van theorieën omtrent netwerkmanagement. In de theoretische literatuur bestaat een enorme verscheidenheid aan theoretische invalshoeken als het gaat om de strategieën die de lokale overheid toe kan passen. Het gevolg is dat er niet zoiets als één gemeenschappelijk paradigma bestaat. Bovendien is het empirisch inzicht ten aanzien van de verschillende strategieën nog maar beperkt onderbouwd. In dit onderzoek is gekozen om de factoren, afkomstig van de transactiekostentheorie als uitgangspunt te nemen voor een indeling van de strategieën. Wellicht biedt deze weg nieuwe mogelijkheden als het gaat om het verkrijgen van een beter inzicht ten aanzien van de netwerkstrategieën.

1.3.2 Maatschappelijke relevantie

Naast het leveren van een bijdrage aan de wetenschap beoogt het onderzoek ook een maatschappelijk bijdrage te leveren. Het streven is om door middel van dit onderzoek zicht te krijgen op de werkzame strategieën van gemeenten, die de afgelopen jaren veel ervaring hebben opgedaan ten aanzien van de ontwikkeling van brede scholen. De aanpak is nog niet uitgekristalliseerd. De verwachting is dat brede scholen de komende jaren met vallen en opstaan tot stand zullen komen. Het aantal brede scholen groeit namelijk nog steeds. Daar vele gemeenten nog zoekende zijn naar een goede aanpak, kunnen gemeenten baat hebben bij het verkrijgen van aanbevelingen voor gepaste regie-aanpakken. Bovendien biedt het theoretisch raamwerk een helpende hand en kunnen gemeenten leren van inspirerende voorbeelden van ‘good practice’ elders. Het achterliggende idee hierbij is dat gemeenten de steeds terugkerende belemmeringen wellicht sneller kunnen overwinnen.

1.4 Opbouw van het onderzoek

De opbouw van het rapport is als volgt. In *hoofdstuk twee: het beleidskader* wordt ingegaan op de context van dit onderzoek. Er wordt aangegeven welke ontwikkelingen zich binnen het lokaal onderwijs- en jeugdbeleid hebben afgespeeld en het brede schoolconcept wordt nader toegelicht. In *hoofdstuk drie: het theoretisch kader* staan de theorieën die in dit onderzoek worden gebruikt centraal. Binnen dit hoofdstuk zal een antwoord worden gegeven op de theoretische deelvragen. Het hoofdstuk zal eindigen met een theoretisch raamwerk op basis waarvan de empirie onderzocht kan worden. In *hoofdstuk vier: het methodologisch kader* worden de methoden en technieken van het empirisch onderzoek besproken. In dit hoofdstuk wordt tevens een operationalisering gegeven van de theoretische elementen uit het theoretisch kader. In *hoofdstuk vijf: bevindingen* worden de resultaten van het empirisch onderzoek besproken. In dit hoofdstuk wordt per onderzochte gemeente tot een antwoord op de eerste empirische deelvraag gekomen. In *hoofdstuk zes: analyse* wordt per onderzochte gemeente expliciet antwoord gegeven op de andere drie empirische deelvragen van het onderzoek. In dit hoofdstuk zal ook een vergelijking tussen de onderzochte gemeenten worden gemaakt.³ Tot slot wordt in *hoofdstuk zeven: conclusie*, een antwoord gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek. Bovendien worden er in dit hoofdstuk aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek en vindt er een reflectie op het onderzoek plaats.

³ Daar binnen dit onderzoek tien gemeenten zijn onderzocht, is deze scriptie een heel boekwerk geworden. Er zullen lezers zijn die niet de concentratie op kunnen brengen of niet de tijd hebben om de scriptie in zijn geheel door te lezen. Men wordt aangeraden om alleen kennis te nemen van de bevindingen en deelconclusies van de gemeente(n) die voor hen het meest interessant zijn.

H2. Beleidskader

In hoofdstuk één stonden een aantal ontwikkelingen en begrippen centraal die nadere toelichting behoeven. Zo staat beschreven dat de aanleiding van het onderzoek bestaat uit de veranderende positie van de gemeente ten opzichte van de schoolbesturen. De relatie die er voorheen een van boven- en ondergeschiktheid was, is er nu een van nevengeschiktheid geworden. In *paragraaf een* van dit hoofdstuk zal worden beschreven hoe deze tendens binnen de ontwikkelingen van het lokaal onderwijsbeleid is terug te zien. In de *tweede paragraaf* van dit hoofdstuk zal worden ingegaan op het brede schoolconcept. Duidelijk zal worden dat de ontwikkeling van dit fenomeen als een concretisering van de verschuivingen in posities van gemeenten en schoolbesturen valt te bezien.

2.1 Ontwikkelingen binnen het lokaal onderwijs- en jeugdbeleid

In deze paragraaf zal aangegeven worden hoe de verschuivingen in bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten en schoolbesturen binnen het lokaal onderwijsbeleid terug te vinden zijn. Daartoe zal in de eerste subparagraaf worden ingegaan op de decentralisatie binnen het lokale onderwijsbeleid (2.1.1). Vervolgens zal aangegeven worden wat de invloed is geweest van drie relevante beleidsmaatregelen op de verhouding gemeente - schoolbesturen en de brede schoolontwikkeling (2.1.2).

2.1.1 Decentralisatie binnen het lokaal onderwijsbeleid

In de jaren '70 richtte het Rijk zich nadrukkelijk op onderwijsinnovaties. Een toename aan regelgeving en uitbreiding van het ministeriële apparaat was het gevolg. Ongeveer een decennium later brak het besef door dat de grenzen aan regelgeving waren bereikt en dat de onderwijsinnovaties beter door de scholen dan door de overheid konden worden gestuurd. De functionele decentralisatie die plaatsvond kwam tot uiting in het plan '*Minder regels, meer ruimte voor scholen*'. Deze verschuiving kreeg concreet vorm door: de invoering van de lumpsumfinanciering⁴; het voeren van een eigen personeelsbeleid en de verantwoordelijkheid van scholen voor de onderwijskwaliteit en zelfevaluatie. Tegelijkertijd met de functionele decentralisatie van het Rijk naar schoolinstellingen vond ook territoriale decentralisatie plaats vanuit het Rijk naar de lokale overheden (Oberon, 2005: 10). De gemeente werd verantwoordelijk gesteld voor: de huisvesting, de schoolbegeleiding, de onderwijsachterstanden en het taalonderwijs voor allochtonen (De Groot, 2005: 84-85). Een doorbraak in deze ontwikkeling vormde het overleg tussen onderwijskoepelorganisaties en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in 1993 in wat het '*Schevenings Beraad*' werd genoemd. Twee belangrijke elementen die uit dit overleg naar voren kwamen waren enerzijds de autonomievergroting van scholen en anderzijds de versterking van de rol van de lokale overheid. Afgesproken werd dat scholen en gemeenten voortaan op basis van vrijwilligheid en consensus zouden komen tot doeleinden die volgens hen binnen het onderwijsbeleid van belang waren. Een andere belangrijke 'trigger' voor de versterking van de rol van de gemeente vormde de nota '*Lokaal Onderwijsbeleid*' van staatssecretaris Netelenbos in 1995. In deze nota stond beschreven dat de gemeente in het lokale onderwijsbeleid een voortrekkers- en regierol zou gaan vervullen, waarmee zij een deel van de sturing van rijksoverheid zou overnemen. Daar hier veel verzet tegen kwam, omdat men bang was dat de positie van de gemeente boven die van schoolbesturen uit zou stijgen, is tijdens de regeerperiode van het tweede kabinet Balkenende besloten om de territoriale decentralisatie te beperken ten gunste van de functionele decentralisatie. Een beleidsmaatregel waaruit dit blijkt, betreft de overgang van een deel van de middelen van het Gemeentelijke Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) naar de scholen. Het gevolg is dat de autonomie van scholen wordt versterkt. De gemeente heeft minder formele middelen in haar hand waarmee ze het lokaal onderwijsbeleid kan sturen. De lokale overheden hebben vanaf 1997 wel de verantwoordelijkheid voor het lokaal onderwijsbeleid gekregen. Voor de gemeente zijn goed functionerende scholen en blijvende onderwijsinnovaties daarom van belang. Het succes hiervan is afhankelijk van de bereidwilligheid van schoolbesturen tot samenwerking (Oberon, 2005: 10-12).

⁴ Schoolbesturen krijgen vanaf 1 augustus 2006 vanuit het Rijk een eigen budget, waarmee zij zelf hun personele en materiële kosten moeten bekostigen.

2.1.2 Nieuwe beleidsmaatregelen binnen de sectoren: onderwijs, jeugd, zorg en welzijn

Als gevolg van de decentralisatie die heeft plaatsgevonden binnen het onderwijsbeleid is de wijze waarop gemeenten lokaal onderwijsbeleid kunnen voeren aangrijpend veranderd. Bovengenoemde veranderingen in de verhouding tussen gemeenten en schoolbesturen zijn onder andere het gevolg van nieuw ingebracht of gewijzigde beleidsmaatregelen die betrekking hebben op de sectoren: onderwijs, jeugd, zorg en welzijn. Naast dat deze maatregelen de onderlinge verhoudingen tussen partijen beïnvloeden, hebben ze ook een stimulans gegeven aan het brede schoolconcept. De drie belangrijkste maatregelen betreffen de overstap van het GOA naar het Onderwijsachterstandenbeleid (OAB), de invoering van de Operatie Jong en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) (VNG & Oberon, 2006: 3). Bij de beschrijving van de maatregelen zal steeds worden ingegaan op wat met de maatregel wordt beoogd, wat dat betekent voor de relatie gemeente - schoolbesturen en op welke manier het tot een stimulans voor brede schoolontwikkeling leidt.

2.1.2.1 Het onderwijsachterstandenbeleid

Per 1 augustus 2006 is een nieuwe periode aangebroken voor het onderwijsachterstandenbeleid. De 'Gemeente' in het onderwijsachterstandenbeleid is verdwenen. Dit houdt in dat vanaf dat moment de schoolbesturen en scholen de belangrijkste uitvoerders en de eerst verantwoordelijken voor het onderwijsachterstandenbeleid werden. Van scholen wordt gevraagd bij het bestrijden van onderwijsachterstanden aansluiting te zoeken bij de omgeving. Gemeenten hebben een verantwoordelijkheid voor het functioneren van de lokale infrastructuur en voor het realiseren van samenhang tussen de schakels in de jeugdketen. Hoewel een groot deel van de onderwijsachterstandsgelden via de lumpsumfinanciering direct naar de scholen gaat, ontvangt de gemeente een resterend deel wat zij dient uit te geven aan onder andere het VVE-beleid (Voor- en Vroegschoolse Educatie). Dit beleid is gericht op het aanbieden van een aantal educatieve programma's, gericht op het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden bij zeer jonge kinderen in kinderdagverblijven of peuterspeelzalen. Naast het VVE is de gemeente ook verantwoordelijk voor het al dan niet toekennen van budget aan de zogeheten 'schakelklassen'. In deze klassen worden leerlingen in het basisonderwijs met grote achterstand in de Nederlandse taal met behulp van speciale taalmethoden voorbereid op deelname aan het reguliere onderwijs. Tot slot is de gemeente verplicht tot het voeren van lokaal overleg met schoolbesturen over: het voorkomen van etnische segregatie; het bevorderen van integratie; het bestrijden van onderwijsachterstanden en de doorlopende leerlijn van voorschools onderwijs naar het basisonderwijs (www.onderwijsachterstanden.nl). Dit overleg wordt ook wel aangeduid als de Lokale Educatieve Agenda (LEA) (www.delokaleeducatieveagenda.nl). De verschillende thema's waarop de gemeente binnen het OAB-beleid nog taken en verantwoordelijkheden heeft, staan in nauwe relatie tot het brede schoolconcept. Zo vormt het VVE-beleid vaak een onderdeel van het concept wanneer peuterspeelzalen en/ of kinderdagopvang aan het basisonderwijs worden gekoppeld. Het brede schoolconcept vormt zelf bovendien ook één van de beleidsthema's die vaak wordt besproken binnen de LEA.

2.1.2.2 De Operatie Jong

De Operatie Jong is in april 2005 ingevoerd en is een samenwerkingsverband van de ministeries van: Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS), Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW), Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Door middel van de Operatie Jong wil het kabinet de samenhang in het jeugdbeleid versterken, alsmede de samenwerking tussen Rijk, medeoverheden en partners verbeteren. Achterliggende gedachte is dat het kind in het jeugdbeleid centraal moet staan en niet de instanties (www.operatiejong.nl). De Operatie Jong richt zich op het doorbreken van institutionele verkokering en streeft naar resultaatgerichte samenwerking van een keten van instanties vanuit een gezamenlijke visie. Gemeenten en schoolbesturen gaan opereren in een breed veld te midden van andere maatschappelijke organisaties, zoals politie, jeugdzorg, welzijn, cultuur en sport (VNG & Oberon, 2006: 5). Het kabinet wil door middel van de Operatie Jong de knelpunten in het jeugdbeleid oplossen door algemene voorzieningen, waar de gemeente de regie over heeft, goed op elkaar te laten afstemmen. Deze voorzieningen richten zich onder andere op de clusters: opvang, educatie, werk, vrije

tijd, gezondheidszorg en opvoeding en kunnen in de uitvoering gebundeld worden binnen een brede school (www.lcoj.nl).

2.1.2.3 De WMO

De WMO is per 1 januari 2007 in de plaats van een aantal bestaande wetten gekomen, namelijk de Welzijnswet, de Wet Voorzieningen Gehandicapten (Wvg) en delen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De WMO is erop gericht om het voor iedereen (jong, oud, gehandicapten, allochtonen en autochtonen) mogelijk te maken volwaardig aan de samenleving deel te nemen. De WMO brengt daarmee meer sociale samenhang in dorpen en wijken. Bovendien wordt door de WMO het krachtenveld binnen het onderwijs, de zorg en welzijn geregeld. De rol van de gemeente wordt versterkt. Achterliggende gedachte is dat zij beter dan de rijksoverheid weet welke organisaties burgers nodig hebben en aan welke voorzieningen er behoefte is. De gemeente krijgt hierdoor meer beleidsvrijheid. Er worden wel randvoorwaarden gesteld, zo dienen betrokkenen meer inbreng te hebben, dient de besluitvorming transparanter te zijn en dient de gemeente inzicht te bieden in de te bereiken resultaten (VNG & Oberon, 2006: 6). De WMO is net als de andere twee maatregelen van belang voor de brede schoolontwikkeling, daar het concept onder andere is gericht op het bevorderen van sociale samenhang in de wijken, dorpen en buurten.

Duidelijk zal zijn dat bovengenoemde maatregelen van invloed zijn op de bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten en schoolbesturen en ook hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van de brede scholen in Nederland. In de volgende paragraaf zal onder andere dieper worden ingegaan op het ontstaan van brede scholen tegen de achtergrond van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen.

2.2 Het brede schoolconcept

In deze paragraaf zal ingegaan worden op het brede schoolconcept. Daartoe zal allereerst worden ingegaan op de invoering van brede scholen in Nederland (2.2.1). In de daarop volgende paragrafen zal achtereenvolgens aandacht worden besteed aan: de verschillende vormen waarin het brede schoolconcept gegoten kan worden (2.2.2); de rol van de gemeente en de schoolbesturen met betrekking tot de realisatie van de brede school (2.2.3) en tot slot zal nog worden gekeken naar de toekomst van de brede school (2.2.4).

2.2.1 De invoering van brede scholen in Nederland

Ruim een decennium geleden, omstreeks 1995 werden in Nederland de eerste brede scholen opgezet. Dit gebeurde in navolging van de Verenigde Staten, Engeland en Scandinavië, waar men al langer met het concept bezig was (Grinten & Studulski, 2007: 7).

De brede school werd in eerste instantie ontdekt als instrument ter *bestrijding en het voorkomen van onderwijsachterstanden*. In de probleemwijken van grote en middelgrote steden, waar men steeds meer met de achterstandenproblematiek in het onderwijs te maken kreeg, zagen scholen dat zij niet meer in staat waren om de problemen alleen aan te pakken. Steeds vaker werden andere partners als schoolmaatschappelijk werk, de jeugdgezondheidszorg en peuterspeelzalen betrokken. In Rotterdam en Groningen ontstonden zo de eerste brede scholen. Inmiddels worden er ook vanuit andere achtergronden brede scholen in Nederland opgezet. Met de komst van nieuwbouwwijken, waar veelal gezinnen wonen die bestaan uit tweeverdieners met schoolgaande kinderen, bleek de combinatie van arbeid, zorg en sluitende opvang van steeds groter belang. Men zag dat het brede schoolconcept kan worden ingezet als instrument gericht op *het afstemmen van onderwijs opvang en vrije tijd*. De motie van Van Aarsten en Bos, die naschoolse opvang vanaf 1 augustus 2007 aan scholen verplicht stellen, heeft er aan bijgedragen dat culturele instellingen, sportverenigingen en ook de kinderopvang steeds meer bij de scholen betrokken worden. Naast dat het brede schoolconcept terrein wint in grote steden, wordt het concept ook steeds vaker in kleine gemeenten met open armen ontvangen. De brede school biedt daar uitkomst, omdat het een *efficiënte clustering van functies en diensten op het voorzieningenniveau van kleine dorpskernen* kan handhaven. Daarnaast wordt het instrument ook ten aanzien van de verstedelijking ingezet. Als gevolg van verstedelijking blijkt dat meer aandacht geschonken moet worden aan de sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid van wijken. Het wegtrekken van sociaaleconomisch sterkere groepen en de verpaupering in de wijken die dat

veelal tot gevolg heeft, is ook van invloed op het onderwijs. Het brede schoolconcept kan hier ingezet worden om vanuit een wijkgerichte aanpak *de sociale binding in de buurt te versterken*. Ook op Vinexlocaties is dit van belang, omdat ook hier een brede school kan zorgen voor meer sociale binding tussen school, buurt, ouders en kinderen en dus aan een betere leefbaarheid van een wijk. Een laatste maatschappelijke ontwikkeling die leidt tot de totstandkoming van brede scholen is de toenemende segregatie. Binnen een multiculturele samenleving is het van belang dat kinderen afkomstig uit verschillende culturen met elkaar in aanraking komen, zodat samen tot nieuwe normen en waarden kan worden gekomen. De brede school biedt hier uitkomst, daar het kan zorgen voor een *ontmoetingsplek voor verschillende culturen* (Grinten & Studulski, 2007: 8; Tabibian & Franken, 2002: 5-6).

Bovenstaande ontwikkelingen laten zien dat de brede schoolgedachte weliswaar voortkomt uit het bestrijden van onderwijsachterstand, maar dat die gedachte in de afgelopen jaren beïnvloed is door andere maatschappelijke ontwikkelingen.

2.2.2 Verschillende vormen van het brede schoolconcept

Uit de voorgaande subparagraaf is gebleken dat brede scholen vanuit verschillende invalshoeken en vanuit verschillende doelstellingen worden gerealiseerd. Genoemd zijn onder andere: de aanpak van onderwijsachterstanden; het bieden van goede kinderopvang en het bevorderen van de sociale cohesie. De hoofddoelstelling van de brede schoolaanpak is al jaren ongewijzigd en is gericht op het vergroten van de ontwikkelingskansen van kinderen en jongeren⁵. Achterliggende gedachte is dat kinderen zich ontwikkelen binnen diverse leefmilieus, namelijk: thuis, op school en in de vrije tijd (Ree, 2000: 4-5). Om dit te realiseren dienen partners binnen een brede school zich gezamenlijk in te spannen. Hét kenmerk van brede scholen is dan ook de inhoudelijke samenwerking tussen scholen en andere instellingen. Hoe die samenwerking vorm krijgt, met welke instellingen een school samenwerkt en met welk doel, is afhankelijk van lokale behoeften en omstandigheden. Brede scholen zijn er dus in vele soorten en maten.

Een veel gehoorde uitspraak wanneer het gaat om het definiëren van het begrip ‘brede school’ is dan ook dat ‘dé brede school niet bestaat’ (Grinten en Studulski, 2007: 8). Reden hiervoor is dat de brede school vele verschijningsvormen kent. Het begrip kent allereerst een rijke variatie wanneer het gaat om de *namen* waaronder brede scholen ontstaan. Enkele voorbeelden zijn: Vensterscholen, Horizonscholen en Open Wijkscholen. Er bestaat ook een grote mate aan variëteit als het gaat om de *uiterlijke vorm* waarin het concept wordt gegoten. Soms is een brede school gehuisvest in een multifunctioneel gebouw, waar verschillende instellingen onder één dak opereren. Daarentegen vinden de brede schoolactiviteiten steeds vaker plaats op verschillende locaties. Het gaat dan vaak om locaties die dicht bij elkaar liggen (Kruiter et al., 2007: 20; Ree, 2000: 4; Tabibian & Franken, 2002: 2). Verder geldt dat er bij de afzonderlijke brede scholen *verschillende partners* betrokken zijn. De school vervult een centrale rol in het concept, zij neemt immers ook een centrale plaats in het leven van kinderen in (Oenen et al., 1999:50). Naast de school kunnen ook partijen als: de kinderopvang, welzijnsinstellingen, de peuterspeelzaal, sportverenigingen, culture instellingen, de bibliotheek en andere instellingen onderdeel van de brede school zijn. Een ander punt waarop de variatie in brede scholen betrekking kan hebben is het *aanbod aan brede schoolactiviteiten*. Aangezien elke brede school inspeelt op de lokale behoeften zal het aanbod per brede school verschillen. Het aanbod kan bestaan uit onder andere: voorschoolse opvang voor 2- tot 4-jarigen, goed onderwijs in de basisschool, buitenschoolse opvang voor 4- tot 12-jarigen, een verlengde schooldag met bijvoorbeeld sportieve en culturele activiteiten, maar ook uit activiteiten voor ouders zoals: opvoedingsondersteuning, taalcursussen en een ouderkamer. Vaak geldt dat hoe meer instellingen erbij een brede schoolconcept betrokken zijn, hoe meer activiteiten er worden aangeboden (Ree, 2000: 6).

Het brede schoolconcept kan dus op verschillende manieren worden ingevuld. Er is daarom gekozen om in dit onderzoek niet één specifieke definitie ten aanzien van de brede school te kiezen. Een brede school is wat lokale betrokkenen zelf onder een brede school verstaan.

⁵ 72% van de gemeenten en 71% van de brede scholen in het primair onderwijs geven aan dat “kinderen kansen bieden, zodat ze zich kunnen ontwikkelen tot volwaardige burgers” de belangrijkste aanleiding vormt om te starten met een brede school (Kruiter et al., 2007: 23 & 42).

2.2.3 De (regie)rol van de gemeente en de rol van schoolbesturen mbt de brede schoolrealisatie

Duidelijk is geworden dat de ontwikkeling van brede scholen ontstaan is vanuit een lokale behoefte tot samenwerking. Het zijn de gemeenten of schoolbesturen die het initiatief tot samenwerking binnen een brede school nemen. Voor het realiseren van de gemaakte plannen hebben de gemeenten en schoolbesturen elkaar hard nodig. Zoals al eerder in dit hoofdstuk is opgemerkt blijft de samenwerking niet beperkt tot gemeente en schoolbesturen, maar zijn er meerdere partijen vanuit de sectoren welzijn, zorg, onderwijs en jeugd betrokken. In dit onderzoek is er echter voor gekozen om de focus te leggen op de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen. Beide partijen worden immers als de 'kernpartners' binnen het brede schoolconcept beschouwd. Ten aanzien van de ontwikkeling van kinderen hebben gemeenten en schoolbesturen een gezamenlijke leidende verantwoordelijkheid (Grinten & Studulski, 2007: 116). Beide actoren opereren echter vanuit een andere invalshoek. Hieronder zal worden ingegaan op de verschillende verantwoordelijkheden en rollen van de gemeente en schoolbesturen ten aanzien van het brede schoolconcept.

2.2.3.1 De rol van de gemeente

Zoals ook al in paragraaf 2.1.1 te lezen staat, zijn gemeenten ten aanzien van het onderwijsbeleid verantwoordelijk voor: de huisvesting, de schoolbegeleiding, de onderwijsachterstanden en het taalbeleid voor allochtonen. Op alle vier de punten dient de gemeente samen met schoolbesturen een op overeenstemming gericht overleg te voeren (Groot, 2005: 84-85). Binnen het brede schoolconcept raken de rollen van de gemeenten en schoolbesturen elkaar vooral op het gebied van de huisvesting en het onderwijsachterstandenbeleid. Op het onderwijsachterstandenbeleid is al eerder uitvoerig ingegaan. Wat betreft de huisvesting geldt dat gemeenten eigenaar van de schoolgebouwen van het primair en voortgezet onderwijs zijn. Steeds meer gemeenten kiezen ervoor om meerdere instellingen in één gebouw te laten participeren. De opzet van dergelijke multifunctionele gebouwen stimuleert de totstandkoming van brede scholen en daarmee de samenwerking tussen partijen (Walrecht, 2006: 12).

Gemeenten worden geacht de 'regie' te voeren ten aanzien van de ontwikkeling van brede scholen. Gemeenten hebben daarmee afscheid moeten nemen van de voorspelbaarheid, beheersbaarheid en planbaarheid, waar zij voorheen in hun hiërarchische positie mee te maken hadden. De gemeente wordt geacht om in haar regierol over de gevestigde ambtelijke en politieke sectoren heen te werken. Bovendien moet bestuurlijke overeenstemming tussen organisaties op terreinen van onderwijs en opvoeding worden bereikt. Vaak wordt ter ondersteuning hiervan een regiegroep opgezet (Burgwal, 1998: 48-49). Een andere taak voor de gemeente is dat zij de verschillende financiële bronnen die aangewend kunnen worden ten aanzien van de brede school bij elkaar brengt en ook gericht inzet. Verder wordt van de gemeente verwacht dat zij vierjarenplannen opstelt, monitoren ontwikkelt en de effecten van het brede schoolbeleid vaststelt (Burgwal, 1998: 20).

2.2.3.2 De rol van de schoolbesturen

Binnen het onderwijsbeleid heeft er wat men noemt: 'maatschappelijke decentralisatie' plaatsgevonden. (Fleurke et al., 1997: 41; 2003: 112). Schoolbesturen hebben in dit kader meer wettelijke taken en verantwoordelijkheden gekregen op het gebied van: de lumpsumfinanciering, het eigen personeelsbeleid en de verantwoording voor onderwijskwaliteit en zelfevaluatie.

De nieuwe taken en bevoegdheden vraagt van schoolbesturen een grotere betrokkenheid bij ontwikkelingen die buiten de kerntaak van het onderwijs vallen (Grinten & Studulski, 2007:10). Van scholen wordt verwacht dat ze dagarrangementen aanbieden, een actieve rol innemen als het gaat om veiligheid op school, overgaan tot regionale samenwerking en de leiding nemen over zorgtrajecten binnen het onderwijs etc. (Grinten & Studulski, 2007: 114). Al dit soort nieuwe taken vallen binnen het brede schoolconcept. Scholen spelen dan ook een belangrijke rol binnen de brede school. Het is dan ook niet vreemd dat de leidende rol van de uitvoering bij scholen neer wordt gelegd. Samenwerking met ander professionele organisaties en facilitering afkomstig van de gemeenten is voor scholen van belang om de taken te kunnen vervullen (Grinten & Studulski, 2007:116). Het zijn de schoolbesturen die moeten besluiten of ze van hun school als 'een eiland in de wijk' over willen gaan naar een school die een rol speelt in de wijk en op die manier inspeelt op maatschappelijke ontwikkelingen. Het schoolbestuur kan directies van scholen ondersteunen en stimuleren bij deze mogelijke overgang. Ze kunnen bovendien budget beschikbaar stellen voor bijvoorbeeld de coördinatie van activiteiten voor kinderen en ouders. Verder kan het schoolbestuur de rol van

‘bouwheer’ op zich nemen wanneer er sprake is van ver- of nieuwbouw ten aanzien van een school. Wanneer het bouwproces erg gecompliceerd is of indien er een groot aantal niet-onderwijs instellingen betrokken zijn, kan deze rol worden overgedragen aan de gemeente of een andere organisatie (www.lcoj.nl).

Helaas is met de bovenstaande beschrijving van de rollen van de beide actoren nog niet exact duidelijk geworden op welke manier de partijen binnen het brede schoolconcept opereren. Reden hiervoor is dat de partijen zelf vaak ook niet exact weten over welke handvatten ze beschikken om hun rol vorm en inhoud te geven. Getracht wordt om door middel van dit onderzoek hier meer duidelijkheid over te scheppen.

2.2.4 De toekomst van de brede school

In paragraaf 2.2.1 is gebleken dat door middel van het brede schoolconcept verschillende maatschappelijke doelen vervuld kunnen worden. Vanwege de maatschappelijke relevantie van het concept is het van belang te kijken wat de toekomst ten aanzien van de brede scholen biedt.

Momenteel is de brede schoolontwikkeling nog in volle gang. Uit het laatst gepubliceerde jaarbericht van Oberon (2007) blijkt dat Nederland ongeveer 1000 brede basisscholen en 350 brede scholen in het voortgezet onderwijs telt (Kruiter et al., 2007: 5). Daarnaast blijkt dat anno 2007 76% van de Nederlandse gemeenten aan het brede schoolconcept werkt, dat is een stijging van 13% ten opzichte van 2005. Ook het tempo waarin brede scholen worden gerealiseerd neemt toe. Tussen 2001-2005 kwamen er jaarlijks 50 brede scholen bij, momenteel zijn er dat zo’n 200 per jaar (Kruiter et al., 2007: 17-19). In het jaarbericht van 2005 staat beschreven dat men uiteindelijk toe wil naar 1200 brede scholen in 2010 (Grinten, Kruiter, Oomen & Hoogeveen, 2005: 8). Zoals het er nu naar uit ziet, zal deze doelstelling wellicht overschreden worden. Deze doelstelling is, zij het in andere bewoordingen, ook terug te vinden in het beleidsprogramma van het Kabinet Balkenende IV. Daar is immers in opgenomen dat men wil overgaan tot ‘het fors uitbreiden van het aantal brede scholen’. Het kabinet wil dat bereiken door: het stimuleren van samenwerking met verschillende partners; het vergroten van het aantal combinatiefuncties in onderwijs, buitenschoolse opvang en sport en door het geven van prioriteit aan het realiseren van brede scholen in de 40 probleemwijken ter bevordering van de sociale cohesie (Ministerie van Algemene Zaken, 2007: 51).

Naast dat de toename van het aantal brede scholen is opgenomen in het nieuwe beleidsprogramma, krijgt het brede schoolconcept ook steeds meer een plek binnen het landelijk beleid en de wet- en regelgeving. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de nieuwe OAB-regeling, de motie van Van Aartsen en Bos, de BOS-impuls (buurt – onderwijs – sport), de subsidieregelingen voor dagarrangementen en de investeringsimpuls voor de huisvesting van brede scholen. Met het oog op de toekomst is men bezig met voorstellen tot de opzet van kindercentra, waarin peuterspeelzalen en kinderopvang steeds meer gaan samenwerken met basisscholen. Daarnaast is er ook nog het voorstel tot het realiseren van één centrum voor jeugd en gezin. Verder wil men door middel van de Operatie Jong proberen het Voortgezet Onderwijs meer bij het brede schoolconcept te betrekken (Grinten & Studulski, 2007: 8-9). Uit bovenstaande blijkt dat de brede school een belangrijke infrastructuur biedt voor beleid. Experts geven echter aan dat men ervoor moet waken dat de brede school niet als ‘voertuig’ voor allerlei beleidsambities moet worden gebruikt (Kruiter et al., 2007: 25). Een ander gegeven waaruit blijkt dat er sprake is van toegenomen aandacht vanuit het Rijk ten aanzien van brede scholen is dat er gekeken wordt naar de mogelijkheden tot het ontwikkelen van een Landelijk Beleidskader (LBK) Brede School. Door middel van een dergelijk kader wordt gekeken of de landelijke overheid een rol kan spelen bij het oplossen van eventuele knelpunten in de ontwikkelingen die zich afspelen op lokaal niveau (Valkestijn & Studulski, 2006). Binnen dit kader zou de relevante wet- en regelgeving bijeen gebracht kunnen worden. Een aanverwant voorstel is het onderbrengen van de desbetreffende middelen in één financiële regeling en één verantwoordingssystematiek in een Brede Doel Uitkering (BDU) brede school (Grinten & Studulski, 2007: 9).

De gemeenten zelf geven aan het aantal brede scholen te willen uitbreiden. Een aantal gemeenten wil dat elke school in de toekomst een brede school wordt, een ander deel vindt het voldoende als tenminste in elke wijk één brede school staat. Bovendien willen gemeenten de bestaande brede scholen verder professionaliseren en uitdiepen. Dit wil men bereiken door het uitbreiden van het activiteitenaanbod en de dagarrangementen met onder andere activiteiten op het gebied van cultuur en sport (Kruiter et al., 2007: 40).

H3. Theoretisch Kader

Nu in de vorige hoofdstukken uiteen is gezet waar dit onderzoek zich op richt, zal in dit hoofdstuk beschreven worden hoe tot de onderzoeksoptiek is gekomen. Een onderzoeksoptiek is het 'zoeklicht', waarmee je als onderzoeker naar de onderzoeksobjecten gaat kijken en waarvan aangenomen wordt dat daarmee tot de gewenste inzichten wordt gekomen, gelet op het bereiken van de doelstelling van het onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2004: 47). Het doel van dit onderzoek is te onderzoeken of de gemeente haar regierol succesvol vervult, door te analyseren of de gekozen strategie aansluit op de belemmeringen in de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen ten aanzien van het brede schoolconcept, teneinde aanbevelingen te kunnen doen voor gepaste regie-aanpakken voor specifieke samenwerkingsvormen. Uit de doelstelling blijkt dat in dit hoofdstuk in ieder geval een antwoord gegeven moet worden op de vragen: 'Welke belemmeringen kunnen zich voordoen in de samenwerking tussen actoren?' en 'Welke strategieën kan de gemeente, als regisseur zijnde, hanteren om deze belemmeringen weg te nemen?' In het theoretisch kader zal duidelijk worden gemaakt dat om bovenstaande vragen te beantwoorden het gebruik van één theorie in dit onderzoek niet volstaat.

In dit hoofdstuk zal in *paragraaf een* eerst worden ingegaan op de term 'regie'. Er zal aangegeven worden waarin regie verschilt van sturing en er wordt uiteengezet welke definitie van regie in dit onderzoek wordt gebruikt. Hiervoor is allereerst dankbaar gebruik gemaakt van het onderzoek van Partners en Pröpper (2004) omtrent de gemeentelijke regiefunctie. Daar deze theorie slechts uitgaat van regievoering vanuit de positie van de gemeente als regisseur en daarin de samenwerking met andere partijen niet voldoende meeneemt, is in dit onderzoek gekozen voor een andere definitie van regie, afkomstig uit de theorie omtrent netwerkmanagement.

In *paragraaf twee* wordt vervolgens ingegaan op de begrippen 'beleidsnetwerk', 'wederzijdse afhankelijkheid', 'percepties' en 'strategisch handelen'. De beschrijving van deze begrippen is enerzijds nodig om aan te geven hoe de relatie tussen actoren binnen een beleidsnetwerk gekarakteriseerd kan worden. Anderzijds is een beschrijving van de begrippen nodig om de achtergrond van de speltheorie te kunnen begrijpen, welke in *paragraaf drie* aan bod komt.

In *paragraaf drie* zal worden beschreven waarom naast de speltheorie ook de transactiekostentheorie van belang is om de samenwerking tussen actoren en de belemmeringen die zich daarin voor kunnen doen in kaart te kunnen brengen. Hoewel binnen de speltheorie de begrippen als wederzijdse afhankelijkheid en strategische interactie tot uiting komen, biedt de theorie onvoldoende aanknopingspunten over hoe de interactie tussen verschillende actoren tot stand komt en welke belemmeringen zich hierin voor kunnen doen. Hier komt de transactiekostentheorie in zicht. Deze theorie beschrijft op basis van welke factoren actoren besluiten om al dan niet samen te werken en biedt tevens een handvat om de samenwerking tussen de partijen: gemeenten en schoolbesturen en de belemmeringen die zich daar voordoen in kaart te brengen. In deze paragraaf komen de factoren, die de transactiekostentheorie onderscheidt en de bijbehorende belemmeringen in samenwerking dan ook uitgebreid aan bod.

In *paragraaf vier* wordt vervolgens aangegeven welke strategieën, afkomstig uit de theorieën omtrent netwerkmanagement, door de gemeenten ter hand genomen kunnen worden om de belemmeringen in de samenwerking weg te nemen. In deze paragraaf wordt het theoretisch raamwerk gepresenteerd op basis waarvan de empirie onderzocht kan worden. Tot slot zal in *paragraaf vijf* nog een conclusie van het theoretisch kader volgen.

3.1 'Regie' wat houdt dat in?

Al eerder is uiteengezet dat met de overgang van de klassieke benadering naar de horizontale benadering de term regie in het leven is geroepen. In een onderzoek naar de regierol van de gemeente is het natuurlijk van belang uiteen te zetten wat nu precies onder de term regie wordt verstaan. Daartoe zal worden ingegaan op waarin de achterliggende gedachte van regie verschilt van die van sturing (3.1.1). Vervolgens zal gekomen worden tot een definitie van het regiebegrip, waarbij aangegeven zal worden welke definitie van regie Partners en Pröpper (2004) hanteren en welke definitie in dit onderzoek centraal zal staan (3.1.2). Tot slot wordt nog ingegaan op wat de gemeentelijke regierol zo bijzonder maakt en waarom het dus interessant is daar onderzoek naar te doen (3.1.3).

3.1.1 Van sturing naar regie

De afgelopen decennia hebben zich gekenmerkt door een verschuiving van denkbepelden over de relaties tussen actoren. Als gevolg van de overgang van de klassieke naar de horizontale benadering, wordt het beleidsproces niet meer voorgesteld als een proces waarin één dominante actor, vanuit een hiërarchische positie doelstellingen formuleert, maar als een complex interactieproces, waarin steeds meer actoren, die betrekkelijk autonoom zijn en elk hun eigen strategieën, percepties en belangen hebben, invloed krijgen op de besturing (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1994: 52; Klijn, Koppenjan & Termeer, 1993: 231). De traditionele sturingsopvatting houdt geen rekening met het feit dat als gevolg van de autonomievergroting van maatschappelijke actoren de capaciteit van de centrale stuurder afneemt en hij steeds meer afhankelijk wordt van de omgeving (De Bruijn, Kickert & Koppenjan, 1993a: 14).

Aangekomen bij dit punt, doet het regiebeprip haar intrede. Het regieconcept erkent dat sturen verandert in 'over en weer gestuurd worden'. De relatie tussen overheid en maatschappelijk middenveld wordt er steeds meer een van 'gelijkwaardigheid'. Het idee van de overheid als sturende actor wordt toch niet losgelaten. Met de overgang van sturing naar regie, wordt besturing minder manipulatief en meer interactief. Sturing in de vorm van regie houdt steeds meer in dat "(...) *de bij het beleid betrokken actoren onder leiding van de overheid als 'dirigent' tot samenspel moeten zien te komen*" (Godfroy, 1993: 43).

3.1.2 De definitie van regie

Er bestaat een verschil tussen het sturingsbeprip, zoals gehanteerd in de klassieke benadering en het sturingsbeprip binnen de horizontale benadering. Sturing binnen de horizontale benadering wordt daarbij gedefinieerd als "*de doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen*" (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1994: 3). De definitie die Partners en Pröpper (2004) hanteren, komt aardig overeen. Zij omschrijven regie als: "*een bijzondere vorm van sturen, gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat*" (2004: 7). De definitie van Partners en Pröpper doet in zekere mate recht aan het interactieve element van besturen. Het regiebeprip verwijst immers naar de 'afstemming van actoren (...) tot een min of meer samenhangend geheel'. Opmerkelijk is wel dat in de definitie van het regiebeprip, de term 'sturen' terugkomt. Bij een bijzondere vorm van sturen, wordt hier geduid op doelgerichte invloedsuitoefening (Partners & Pröpper, 2004: 14).

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1994) geven echter aan dat binnen een beleidsveld - waarin de overheid steeds meer afhankelijk is van andere maatschappelijke actoren - het beïnvloeden van een rationeel beleidsproces niet of nauwelijks meer mogelijk is. Het succes en falen van overheidssturing wordt binnen een horizontale benadering daarentegen afhankelijk van min of meer toevallige ontwikkelingen, zoals het slecht voorspelbare verloop van interactieprocessen (1994: 64).

In dit kader komt de term 'netwerkmanagement' om de hoek kijken. Netwerkmanagement wordt toegepast als sturingsstrategie binnen beleidsnetwerken. Netwerkmanagement richt zich niet op het nastreven van bepaalde beleidsuitkomsten, maar op een geheel van actoren die zich onder één probleemdefinitie kunnen scharen. Een netwerkmanager dient ervoor te zorgen dat er sprake is van een goed interactieverloop tussen actoren (De Bruijn et al., 1993a: 23-24; Kickert et al., 1997a: 9). Hierin verschilt netwerkmanagement van het regiebeprip, zoals bepaald door Partners en Pröpper, omdat men daar nog veel meer gericht is op het uiteindelijk bereiken van een bepaald doel. Netwerkmanagement moet derhalve worden opgevat als:

Een manier van sturing in situaties van wederzijdse afhankelijkheid en uiteenlopende of tegenstrijdige doelen. Daarbij gaat het niet om het realiseren van vooraf vastgestelde doelen, maar om het tot stand brengen of beïnvloeden van interactieprocessen waarin doelen en middelen met elkaar worden geconfronteerd en uitgewisseld. (De Bruijn, Kickert & Koppenjan, 1993b: 178)

Het verschil tussen bovenstaande definities is dat het regiebegrip van Partners en Pröpper nog veel meer uitgaat van het één-actorperspectief, terwijl het netwerkmanagement veel meer in termen van het multi-actorperspectief denkt. Gedacht wordt dat ondanks de betrokkenheid van andere actoren bij het beleidsproces, de overheid nog steeds kan sturen ‘met het oog op een bepaald resultaat’. Impliciet gaan Partners en Pröpper daarmee nog uit van het rationele actorperspectief, namelijk dat de handelende actor, de overheid, door middel van zijn handelen, zal komen tot het optimale resultaat. De netwerkbenadering daarentegen legt veel meer een accent op het proces van de besluitvorming en zij nemen daarin ook de posities van de te sturen actoren mee (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999: 51). Kickert, Klijn & Koppenjan (1997) stellen in dit kader: “*The concept ‘policy network’ provides an alternative to the rational central rule approach. The network approach is also a reaction to critics of the conventional steering perspective, who from a bottom-up or market orientation advocate a multi-actor perspective*” (1997: 7a).

Het netwerkmanagement stelt dat de onderlinge wisselwerking tussen de sturende actor en te sturen actoren en het strategisch handelen van de individuele actoren daarbij maken dat beleidsprocessen zo onvoorspelbaar zijn dat nog niet gekeken kan worden naar het resultaat dat dit oplevert. Met dit laatste doet de definitie van netwerkmanagement meer recht aan de geringe voorspelbaarheid van het verloop van een beleidsproces als gevolg van het grillige verloop van interactieprocessen, die daarbinnen plaatsvinden. In dit onderzoek is daarom gekozen om de definitie omtrent netwerkmanagement centraal te laten staan. Op basis van deze definitie is dan ook besloten dat wanneer het gaat om het al dan niet succesvol zijn van de gemeentelijke regierol binnen het brede schoolconcept, er niet gekeken wordt of de beoogde doelen zijn behaald, maar dat de focus wordt gelegd op de manier waarop de gemeente met de belemmeringen in de samenwerking omgaat.

3.1.3 De regierol; een bijzondere rol

Met de intrede van het regiebegrip is afbreuk gedaan aan het idee dat een enkele actor in staat om andere actoren te sturen. De gedachte is dat er niet zoiets is als een ‘sturende actor’, die de overige ‘te sturen actoren’ eenzijdig kan beïnvloeden. In dit onderzoek wordt toch gesproken over de gemeente als: de regisserende actor en de schoolbesturen als: de te regisseren actoren. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1995) stellen immers dat het gegeven dat actoren over en weer kunnen sturen, niets afdoet aan de mogelijkheid om processen van sturing vanuit het perspectief van een bepaalde actor te zien (1995: 11).

Een ander punt wat verwarring op kan leveren is dat er ten aanzien van regievoering onderscheid gemaakt kan worden tussen regie van interactieprocessen *binnen het netwerk* en regie van beleidsprocessen *door middel van netwerken*. Met andere woorden: er heerst vaak onduidelijkheid of ten aanzien van regievoering wordt geduid op de relatie tussen bestuurder en bestuurd (het netwerk wordt dan als object van sturing van de overheid gezien) of dat wordt geduid op de complexiteit van de doelgroep (binnen het netwerk zijn overheid en andere actoren van elkaar afhankelijk, waarbinnen de overheid als regievoerende instantie wordt gezien binnen het netwerk). Gezien de afhankelijkheidsrelaties tussen de verschillende actoren en de interacties die hieruit voortvloeien, kan het niet zo zijn dat het begrip netwerk wordt gehanteerd als doelgroep waarop de overheid zich richt. Driessen, Glasbergen en Van der Veen (1993) laten zien dat overheidssturing via netwerken vaak overgaat in sturing binnen netwerken (in: De Bruijn et al., 1993b: 178). Ten aanzien van de brede school kan dan gedacht worden aan een gemeente die in eerste instantie het initiatief neemt tot de instelling van een overleg tussen betrokken actoren om de problematiek ten aanzien van de realisatie te bespreken. In tweede instantie maakt de overheid vaak deel uit van het gevormde netwerk, waarbinnen sturing plaatsvindt.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) stellen dat veel maatschappelijke problemen bij de overheid worden gedeponed, de overheid wordt hierdoor voor veel zaken verantwoordelijk gehouden, echter ontbreekt het hen in dit opzicht aan de juiste capaciteiten (1991: 1-2). Nelissen (1992) gaat in deze gedachte een stuk verder. Hij ziet de positie van de overheid binnen de maatschappij als volgt. In de overgang van de nachtwakersstaat naar verzorgingsstaat naar actuele onderhandelingsstaat zijn er parallelle ontwikkelingen in de taken en rollen van de overheid ontstaan. De ontwikkelingen variëren van beperkt en specifiek, later uitbreidend naar meer beleidsterreinen en nu weer reducerend ten

gunste van andere actoren (in: Godfroij, 1981: 32). Dit maakt dat de positie van de overheid er steeds meer een wordt van 'an actor among other actors' (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997b: 177).

Ondanks dat de overheid over te weinig capaciteiten zou beschikken zien De Bruijn en Ten Heuvelhof, maar ook andere wetenschappers in tegenstelling tot Nelissen, een meer bijzondere positie voor de overheid weggelegd. Zo stelt Van den Heuvel (1998) dat ondanks het feit dat binnen de horizontale benadering de overheid op gelijke voet met andere partijen staat, deze toch in grote mate de sturende rol vervult. Hoewel sturing in beleidsnetwerken interactief i.p.v. manipulatief plaatsvindt, wordt de overheid toch als eindverantwoordelijke gezien bij wie de finale beslissingsbevoegdheid ligt. Ook al worden de andere maatschappelijke actoren als even belangrijk beschouwd, toch hebben zij niet net als de overheid de verantwoordelijkheid als behartiger van het algemeen belang (1998: 41). Hufen en Ringeling (1990) stellen daarnaast dat de overheid meer dan andere actoren erop is gericht om netwerken te construeren en te veranderen. Hierdoor zien ook zij de overheid niet als 'zomaar een actor tussen de andere actoren' (1990:70).

Al met al wordt hier nogmaals benadrukt dat de overheid als regisseur een bijzondere verantwoordelijkheid vervult. Zij maakt weliswaar net als de andere actoren deel uit van het netwerk, maar vervult tegelijkertijd haar regierol, die niet alleen de interactie tussen de verschillende actoren, maar ook tussen de overheid zelf en de andere actoren betreffen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995: 102; 1999: 118). Dit alles maakt dat het vervullen van de regierol door een gemeente een lastige aangelegenheid vormt. Het is daarom ook interessant te onderzoeken hoe een gemeente haar regierol vervult in een situatie waarin ze zowel met schoolbesturen samenwerkt, als waarin ze ten opzichte van deze partijen haar 'bijzondere sturingsrol' vervult.

Reeds is duidelijk gemaakt dat in plaats van het gedrag van één centrale actor centraal te stellen, namelijk de regisseur zelf, er in dit onderzoek voor gekozen is de focus te leggen op de interactie tussen de twee kernpartners binnen het brede schoolconcept, namelijk de gemeente (de regisseur/sturende actor) en de schoolbesturen (de te regisseren/ te sturen actoren). Aangezien elke actor in een beleidsproces zijn eigen doelen, percepties en strategieën heeft, is het voor een gemeente van belang te weten hoe de te sturen actoren gekarakteriseerd kunnen worden. In de volgende paragraaf komen daarom de begrippen: 'beleidsnetwerk', 'wederzijdse afhankelijkheid', 'percepties' en 'strategisch handelen' aan bod. Een beschrijving van deze begrippen is ook nodig, wanneer we in paragraaf vier gaan kijken naar wat de speltheorie kan bieden. De speltheorie vormt mogelijk een aanvulling, omdat zij het strategisch gedrag van afzonderlijke actoren met elkaar in verband brengt.

3.2 De relatie tussen actoren in een beleidsnetwerk

Een geheel van actoren, die bij een bepaald beleid betrokken zijn worden ook wel aangeduid als een 'beleidsnetwerk'. Hoewel in dit onderzoek alleen wordt gekeken naar de relatie tussen gemeenten en schoolbesturen, is het voor het begrijpen van de context toch van belang het netwerkbegrip uit te lichten (3.2.1). Netwerken ontstaan als gevolg van de wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren (3.2.2). Binnen beleidsnetwerken hebben actoren elk hun eigen percepties (3.2.3) en ontwikkelen zij hun eigen strategieën, met behulp van deze strategieën probeert men het eigen handelen af te stemmen op dat van een ander (3.3.4).

3.2.1 Beleidsnetwerk

Met de omslag van de klassieke benadering naar de horizontale benadering is ook het begrip 'beleidsnetwerk' in het leven geroepen.

Een beleidsnetwerk bestaat uit een verzameling actoren, die bij een bepaald beleid betrokken zijn. Deze actoren onderhouden een meer of minder duurzame relatie met elkaar en beschikken allen over bepaalde informatie en/ of macht. Bovendien streven de verschillende actoren hun eigen doeleinden na en beschikken ze over in te zetten instrumenten. Alle actoren proberen zo goed mogelijk de eigen belangen te realiseren. (Heuvel, 1998: 35-36)

Uit bovenstaande definitie wordt duidelijk dat de verschillende actoren in het kader van de meer algemene doelstelling, een meer eigen doel nastreven. Om toch tot bereiking van het algemene doel te komen is het belangrijk dat de actor voor het bereiken van het eigen doel afhankelijk is van de andere actoren (Heuvel, 1998: 34). Daarbij komt dat actoren steeds minder goed in staat zijn om de problemen waarmee ze geconfronteerd worden op eigen kracht op te lossen. De interdependentie die ontstaat, leidt tot interacties. In deze interactieprocessen worden informatie, doelstellingen en middelen uitgewisseld. Alle interacties samen vormen uiteindelijk het netwerk (De Bruijn et al., 1993a: 11).

3.2.2 Wederzijdse afhankelijkheid

Uit de voorgaande subparagraaf wordt duidelijk dat beleidsnetwerken niet tot stand komen of niet kunnen blijven bestaan indien er geen sprake is van wederzijdse afhankelijkheid tussen de betrokken actoren. De term wederzijdse afhankelijkheid duidt op het verschijnsel dat actoren op elkaar zijn aangewezen om de middelen te verkrijgen die zij met het oog op hun doeleinden nodig (menen) te hebben. Als een actor bepaalde behoeften heeft en een andere actor kan in de benodigde middelen voorzien, dan is de eerste actor voor die middelen afhankelijk van de tweede actor. Is de tweede actor eveneens afhankelijk van de middelen die de eerste actor beheerst, dan is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Bovendien geldt dat naast de middelen, actoren ook van elkaar afhankelijk kunnen zijn indien zij activiteiten ondernemen die bevorderlijk of belemmerend ten opzichte van elkaars doelbereiking kunnen werken. Uit deze interdependentie komen interactieprocessen voort. Als gevolg van de interactieprocessen worden actoren in staat gesteld om over de benodigde middelen te beschikken. Interactie kan dan ook begrepen worden als ‘uitwisseling’ of als communicatie waarin over de uitwisseling onderhandeld wordt (Godfroij, 1981: 73-77).

3.2.3 Percepties

Percepties kunnen worden omschreven als: *“beelden, die spelers hanteren ten aanzien van hun spelsituaties en waarmee ze hun handelen en dat van andere actoren zingeven en evalueren”* (Klijn & Teisman, 1993: 62). Van Twist (1991) stelt dat percepties selectieve vertekeningen zijn van actoren waarmee ze waarnemen. Zij richten de aandacht op wat relevant is en wat niet (in: Klijn & Teisman, 1993: 62). Percepties worden gevormd, doordat actoren een selectie maken van de hoeveelheid informatie die op hen afstormt. De geselecteerde gegevens definiëren zij als relevante informatie. Op basis daarvan kiezen actoren concrete strategieën. Juist omdat percepties selectief zijn, kunnen de percepties van actoren onderling van elkaar verschillen (Klijn & Teisman, 1993: 62).

3.2.4 Strategisch handelen – strategische interactie

Strategisch handelen houdt in dat actoren een bepaald doel voor ogen hebben en zij hier een aantal middelen aan koppelen, die zij ter bereiking van het doel willen inzetten. Strategische interactie wijst op het verband tussen enerzijds de doel-middel combinatie en anderzijds de interactie tussen actoren. In tegenstelling tot strategisch handelen houden actoren bij strategische interactie rekening met het verwachte strategisch handelen van andere actoren. Dit heeft te maken met dat er relaties van wederzijdse afhankelijkheden bestaan tussen actoren in een netwerk. Er geldt immers dat actoren voor het bereiken van de eigen doeleinden veelal afhankelijk zijn van anderen.

Strategische interactie staat voor de koppeling tussen het tegelijkertijd proberen te bereiken van de algemene en specifieke doelstellingen van actoren. Er volgt nu een definitie van ‘strategie’, die bovenstaande koppeling duidelijk maakt. Een strategie is: *“een reeks van samenhangende handelingen van een actor waarmee hij zijn eigen ambities en handelingsmogelijkheden in verband brengt met en koppelt aan de ambities en mogelijkheden van andere actoren”* (Klijn & Teisman, 1993: 61). Uit de definitie blijkt dat het voorspellen van het gedrag van andere actoren een belangrijk element binnen het strategiebegrip vormt. De voorspelling van het gedrag van anderen kan gebaseerd zijn op eerdere ervaringen, maar ook op de gedragingen van bepaalde actoren in een bepaalde situatie. In dit laatste vertoont de strategie van actoren meer interactieve elementen. Dit is handig wanneer men moet komen tot een gezamenlijk doel. De mate waarin actoren slagen om hun strategieën aan elkaar aan te passen, is bepalend voor de manier waarop interactieprocessen verlopen (Klijn & Teisman, 1993: 61). Al met al wordt duidelijk dat strategische interactie een belangrijke rol speelt in de wisselwerking tussen

enerzijds het handelen van individuele actoren en anderzijds de werking van sociale systemen (Godfroij, 1981: 80).

Al eerder is gesteld dat regie tot doel heeft: *“het tot stand brengen of beïnvloeden van interactieprocessen waarin doelen en middelen met elkaar worden geconfronteerd en uitgewisseld”* (De Bruijn et al., 1993b: 178). Duidelijk is dat bovenstaande karakteristieken, betrekking hebben op de manier waarop de interactie tussen actoren binnen een netwerk vorm krijgt. De gemeente dient met deze kenmerken dan ook rekening te houden bij het vervullen van haar regierol.

3.3 Factoren die optimale samenwerking tussen actoren bemoeilijken

In de opvatting van een beleidsnetwerk als interactiestelsel ligt de nadruk meer op de strategieën van verschillende actoren dan op het onder centrale regie werken aan het doel van een beleidsnetwerk. Het procesverloop wordt dus ook niet bepaald door probleem en oplossingsmogelijkheden, maar door de vaak spanningsvolle relatie tussen de deelnemende actoren. Dit verklaart waarom beleidsprocessen in netwerken vaak onvoorspelbaar en ondoorgrondelijk karakter dragen, waarom samenwerking tegenvalt en de verhoudingen tussen actoren geblokkeerd raken. Dit alles is slechts te evalueren vanuit een interactieve theorie. (Godfroij, 1993: 44-45)

In de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven dat om te onderzoeken of de gemeente haar regierol succesvol oppakt, in dit onderzoek wordt gekeken of de gemeente de juiste strategieën inzet om belemmeringen in de samenwerking weg te nemen. Nu uitgelegd is wat regie inhoudt en nu de belangrijkste kenmerken van actoren binnen een beleidsnetwerk zijn beschreven, is het tijd te kijken met behulp van welke interactietheorieën de belemmeringen in de samenwerking tussen actoren geanalyseerd kunnen worden. In deze paragraaf zal op deze vraag een antwoord worden gegeven. Hierbij zal eerst aandacht worden besteed aan welke bijdrage de speltheorie levert (3.3.1). Er is in eerste instantie voor deze interactietheorie gekozen, omdat deze er - net als de theorie omtrent netwerkmanagement - van uitgaat dat beleidsprocessen als gevolg van het strategisch gedrag van actoren niet te voorspellen zijn. Deze theorie blijkt echter te kort te schieten, daar zij geen handvatten biedt om belemmeringen in de samenwerking tussen actoren in kaart te brengen. Er zal daarom te raden worden gegaan bij de transactiekostentheorie. Uiteindelijk zal blijken dat van de twee interactietheorieën de transactiekostentheorie de meeste handvatten biedt. In een volgende subparagraaf zullen de factoren - zoals onderscheiden door de theorie - en hun mogelijke belemmeringen voor interactie dan ook uiteengezet worden (3.3.2).

3.3.1 De speltheorie

De kern van de speltheorie start bij waar de vorige paragraaf is geëindigd, namelijk de genoemde wisselwerking tussen actoren en sociale systemen. De speltheorie legt uit dat gedragingen van actoren verbonden worden in een sociaal systeem en vormt daarmee een *“theorie over de verhouding van twee of meer actoren die hun beslissingen oriënteren aan elkaars mogelijke beslissingen”* (Klijn & Teisman, 1993: 58).

In de speltheorie is sprake van een reeks van strategisch handelende actoren, die allen over een zekere mate van vrijheid beschikken. Deze reeks wordt ook wel aangeduid als ‘sociaal systeem’ (Klijn & Teisman, 1993: 59). De werking van het sociaal systeem is gebaseerd op ‘spelen’ (Godfroij, 1981: 52). Een spel ontstaat wanneer actoren strategisch - op interactie gericht - handelend optreden en is te omschrijven als: *“een doorgaande opeenvolgende reeks strategische handelingen tussen verschillende actoren rondom issues of beslissingen waarbij die actoren belang hebben”* (Klijn en Teisman, 1993: 60).

Belangrijk is dat de speltheoretische benadering slechts nuttig is onder voorwaarde dat er sprake is van een zekere mate van afhankelijkheid tussen de actoren. Bij wederzijdse afhankelijkheid geldt dat willen actoren tot bepaalde resultaten komen, zij gedwongen zijn een spel te spelen met elkaar (Klijn & Teisman, 1993: 60). Uit het spel vloeien een structuur en regels voort, op basis waarvan actoren hun

strategieën kiezen. Deze strategieën zijn verschillend, daar actoren elk hun eigen doelen en belangen hebben. Als gevolg daarvan is het gedrag van actoren moeilijk te voorspellen. De uitkomst van de beleidsprocessen binnen het spel is vooraf dan ook niet vast te stellen. De analyse van de speltheorie richt zich op de gedragingen van actoren binnen het interactieproces, die het gevolg is van de verschillende gehanteerde strategieën (Klijn & Teisman, 1993: 59).

Belangrijk is om in ogenschouw te nemen dat de actoren binnen het spel niet als ‘gelijk’ kunnen worden beschouwd. Dit houdt in dat wordt aangenomen dat er tussen de actoren geen consensus bestaat over de regels van het spel, de opbrengsten en over de maatstaven ten aanzien van rationaliteit en doelmatigheid. Het enige wat de participanten bindt is de bereidheid om het spel te spelen. Voor iedere actor is het uiteindelijk het voordeligst om aan het spel mee te doen. Hiertoe dient de actor eventuele beperkingen op de koop te nemen (Godfroij, 1981: 53).

Nu duidelijk is gemaakt waar de speltheorie zich op richt, is het van belang te kijken wat haar raakvlak is met de theoretische inzichten omtrent regie. Al eerder is aangegeven dat de speltheorie net als regie uitgaat van de onvoorspelbaarheid van beleidsprocessen. Beleid is het resultaat van het strategisch handelen van actoren, die elk hun eigen doelen en percepties hebben. Ten aanzien van regievoering is het daarnaast van belang om in acht te nemen dat wanneer alle actoren binnen één netwerk zich alleen op hun eigenbelangen richten, het gezamenlijke resultaat slechts bestaat uit een suboptimale uitkomst. Dit terwijl regie juist gericht is op het afstemmen van interactieprocessen, waarin doelen en middelen met elkaar geconfronteerd en uitgewisseld kunnen worden. Achterliggende gedachte is dat indien elke actor zich inspant voor het gezamenlijk belang, er meer bereikt kan worden. De taak van de regisseur is erin gelegen ervoor te zorgen dat er binnen het netwerk van actoren een voor het geheel optimale uitkomst ontstaat. Om daartoe te komen dient de regisseur de strategische interactie te beïnvloeden. Om dit te bereiken verandert de regisseur de structuren en regels van het spel. In dit opzicht kan in dit onderzoek worden gekeken op welke manier de regisseur dit aanpakt en of dit een succesvolle manier blijkt te zijn.

Naast het raakvlak met regie, is het ook nodig te kijken welke bijdrage de speltheorie levert aan het opstellen van relevante factoren op basis waarvan de belemmeringen in de interactie tussen gemeenten en schoolbesturen kan worden geanalyseerd. Zoals al is opgemerkt bestudeert de speltheorie het gedrag van beslissers (spelers) in bepaalde situaties (spelen). De speltheorie wordt ook wel gezien als methode om inzicht te krijgen in de manier waarop beslissingen van verschillende actoren elkaar beïnvloeden. De speltheorie biedt echter geen uitkomst wanneer gekeken wordt hoe interacties tussen actoren daadwerkelijk tot stand komen en kan daarom ook geen antwoord bieden op de vraag welke mogelijke belemmeringen er met de interactie gepaard gaan. Hier komt de transactiekostentheorie in zicht. In tegenstelling tot de speltheorie heeft de transactiekostenbenadering veel aandacht voor hoe een bepaalde interactie tot stand komt. Volgens de transactiekostentheorie komt een interactie pas tot stand indien de meerwaarde in de ogen van degene die de interactie aan moet gaan de meerkosten van de interactie te boven gaat (Klijn & Teisman, 1993: 59). Deze theorie richt de aandacht op de afhankelijkheden tussen actoren, de uitwisselingen van middelen en de daarmee gepaard gaande kosten. De transactiekostentheorie is niet zozeer geïnteresseerd in gedragingen van actoren, maar richt zich op de interacties, die als gevolg van deze gedragingen ontstaan en op de opbrengsten die de interactie levert. Ook hier is het weer van belang dat men voor het behalen van het eigen doel afhankelijk is van anderen. Daarnaast is het zo dat een aantal factoren, die voortvloeien uit de transactiekostentheorie overeenkomen met belangrijke elementen die aan de speltheorie ten grondslag liggen. Bij de beschrijving van de factoren en de mogelijke belemmeringen zal hier verder op in worden gegaan. Eerst zal in de volgende subparagraaf duidelijk gemaakt worden wat de transactiekostentheorie precies inhoudt en welke bijdrage zij levert aan het onderzoek.

3.3.2 De transactiekostentheorie

De transactiekostentheorie stelt de kosten van economische transacties centraal in de analyse (Hazeu, 2000: 73). Een transactie is volgens Hazeu een ander woord voor het economische begrip ‘ruil’ (2000: 9). De basisassumptie van de transactiekostentheorie is dat een transactie tussen partijen niet alleen gepaard gaat met productiekosten. Transactiekosten zijn noodzakelijke kosten voor onder andere

‘information, negotiation and enforcement’ om het economisch goed tot stand te brengen. Van belang in dit onderzoek is dat de transactiekostenbenadering een conceptueel karakter draagt. De theorie is niet alleen gericht op de ruil van goederen, maar is toe te passen op het contract in ruime zin, namelijk de contracten tussen de partijen onderling. Transactiekosten zijn dan nodig om het ‘contract’ tussen partijen vollediger te maken. Dit kunnen zijn: kosten van onderhandelen, inspecties houden, voorzieningen voor geschillen treffen (Hazeu, 2000: 73).

De transactiekostentheorie is naast een economische theorie ook een neo-institutionele theorie en biedt een verklaring waarom de structuren van organisatievormen variëren tussen de extremen van hiërarchie en markt. De verklaring houdt verband met het gegeven dat concurrerende processen in een samenleving zodanig werken dat de bestaansreden van organisatievormen en instituties is gelegen in het feit dat zij lagere transactiekosten met zich meebrengen dan andere vormen (Hazeu, 2000: 75). Er geldt dus dat de hoogte van transactiekosten bepalen of partijen mee zullen gaan in een bepaald soort van samenwerkingsverband. Naarmate de transactiekosten hoger liggen, zal er eerder een bepaalde organisatiestructuur in het leven worden geroepen om die kosten te beheersen. *"De optie 'organisatie' wordt dan aantrekkelijker ten opzichte van de optie 'markt' "* (Hazeu, 2000: 76). Volgens Williamson bepalen vooral de eigenschappen van actoren en de omgevingskarakteristieken welke organisatiestructuur de meeste voordelen biedt. In navolging van Williamson stelt Powell (1991) in dit verband:

Transactions that involve uncertainty about their outcome, that recur frequently and require substantial ‘transaction-specific investments’ - of money, time or energy that cannot be easily transferred - are more likely to take place within hierarchically organized firms. Exchanges that are straightforward, nonrepetitive and require no transactions-specific investments will take place across a market interface. (1991: 265)

Het aanwezig zijn van onzekerheid geeft bijvoorbeeld aanleiding tot het uitvoeren van transacties binnen organisatorische in plaats van marktrelaties (Hazeu, 2000: 75). Immers liggen de transactiekosten in dit geval hoger dan bij het afwezig zijn van onzekerheid. Naast onzekerheid hebben ook de volgende factoren invloed op de hoogte van transactiekosten, dit zijn: opportunisme, onderhandelingsmacht, de asset specificity en het aantal transacties (Godfroy, 1993: 47). Op deze factoren zal later in deze paragraaf nog uitgebreid op terug worden gekomen.

Opvallend is met de overgang van de speltheorie naar de transactiekostentheorie niet meer wordt gesproken over interactie, maar over samenwerking tussen actoren. Hoewel de termen veel overeenkomsten vertonen, zit er toch enig nuanceverschil in. Daar met interactie vooral wordt bedoeld op 'de wisselwerking tussen actoren', wordt met samenwerking 'het gemeenschappelijk werken aan eenzelfde taak' bedoeld. De overgang van interactie naar samenwerking is dan ook niet verwonderlijk, immers is eerder al geschreven dat de transactiekostentheorie zich in tegenstelling tot de speltheorie juist richt op hoe interactie tussen twee partijen tot stand komt en tot welke opbrengsten dat leidt.

Daarnaast wordt met de overgang van de speltheorie naar de transactiekostentheorie ook een ander beoordelingscriterium voor een ‘goede interactie’ of ‘goede samenwerking’ verondersteld. Binnen de speltheorie wordt gekeken of een bepaalde uitkomst optimaal of suboptimaal is gezien de doelen van elke speler. Samenwerking binnen de transactiekostentheorie wordt beoordeeld op basis van de meerwaarde die samenwerking voor de betrokken actor oplevert. De samenwerking moet de actor ‘winst’ opleveren, anders besluit een actor de beoogde opbrengst binnen de eigen organisatie te realiseren.

De transactiekostentheorie is van belang in dit onderzoek als het gaat om de relatie tot beleidsnetwerken en interactieve besturing. Beleidsvorming en besturing kunnen namelijk heel goed geïnterpreteerd worden als transacties. Beleid is het product van informatieonderhandeling. Om tot goed beleid te komen, is het belangrijk dat er zo volledig mogelijke contracten tussen actoren bestaan. Onderhandeling krijgt daarmee een transactioneel fundament.

Binnen een onderhandeling maken actoren een eigen kosten-batenanalyse. Er wordt dan gekeken of de investeringen die met de interactieprocessen gepaard gaan, voldoende meerwaarde opleveren (Godfroij, 1993: 47-48). Al eerder is aangegeven dat actoren pas besluiten om deel te nemen aan een interactieproces, indien dat voor hen 'winst' oplevert. Zij maken daarbij ieder gebruik van de eigen percepties. De hoogte van de transactiekosten, die gepaard gaan met de interactieprocessen, bepalen of partijen meegaan in een samenwerkingsverband. Waarbij geldt dat hoe hoger deze transactiekosten zijn, hoe eerder actoren besluiten tot samenwerking. Hierboven is aangegeven dat een aantal factoren invloed heeft op de hoogte van de transactiekosten. Deze factoren bepalen daarmee indirect of actoren al dan niet besluiten tot samenwerking over te gaan. Deze factoren kunnen daarmee gebruikt worden om de mogelijke belemmeringen in de samenwerking tussen actoren te beschrijven.

Naast het feit dat de transactiekostentheorie een institutionele verklaring biedt, kan via de theorie dus ook inzichtelijk worden gemaakt welke belemmeringen zich voordoen in de samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen. Op basis van de verschillende factoren, die door de transactiekostentheorie worden onderscheiden, kan onderzocht worden, op welke punten er sprake is van een belemmering in de samenwerking en op welke punten niet. Dit is van belang, omdat de gemeente als regisseur verantwoordelijk wordt gehouden voor een goed interactieverloop en daarmee voor een goede zorg voor de relaties tussen actoren. Een regisseur moet dus weten waar de belemmeringen in de samenwerking (kunnen) liggen en moet in staat zijn deze uiteindelijk weg te nemen. Pas later in dit hoofdstuk (paragraaf 3.4) zal worden aangegeven welke strategieën een gemeente ter hand kan nemen om belemmeringen uit de weg te ruimen. Eerst zal nu worden ingegaan op de factoren uit de transactiekostentheorie die aangeven welke belemmeringen zich in de samenwerking voor kunnen doen. Belangrijk om in acht te nemen is dat een onderscheid wordt gemaakt in factoren, afhankelijk van de eigenschappen van actoren en omgevingskarakteristieken. Naast een algemene uitleg per eigenschap of omgevingskarakteristiek zal middels het instellen van kaders ook aangegeven worden wanneer gesproken kan worden over optimale samenwerking, daarnaast wordt daarin ook geëxpliciteerd welke belemmeringen in samenwerking zich mogelijk voor kunnen doen.

3.3.2.1 De eigenschappen van actoren

Al eerder in dit hoofdstuk is opgemerkt dat de factoren, die ten grondslag liggen aan de transactiekostentheorie, overeenkomen met een aantal elementen, afkomstig uit de speltheorie. Het gaat hier om de aspecten: rationaliteit, onzekerheid, opportunisme en macht - onderhandeling. Bij de bespreking van deze condities, zal ook meegenomen worden wat de speltheorie hierover zegt. De speltheorie zorgt hier voor een aanvulling, daar de transactiekostentheorie economisch van aard is en minder duidelijke aanknopingspunten ten aanzien van het specifieke handelen van de verschillende actoren biedt.

Verder dient op deze plaats opgemerkt te worden dat er ten aanzien van de eerste dimensie, die Williamson onderscheidt: 'eigenschappen van actoren' twee karakteristieken ten grondslag liggen, namelijk: de gedachte dat mensen onderworpen zijn aan 'bounded rationality' en de assumptie dat actoren opportunistisch gedrag tentoon spreiden. Op basis van deze twee karakteristieken kan ook de keuze van de condities onzekerheid en onderhandeling/ macht binnen de transactiekostentheorie worden verklaard.

3.3.2.1.1 Rationaliteit

Ten aanzien van het strategisch gedrag van actoren is het interessant te kijken hoe rationeel een actor kan zijn, wanneer hij tot een keuze voor het handelen komt. Crozier en Friedberg (1977) stellen dat er geen enkele absolute maatstaf voor rationaliteit bestaat. Hiervoor noemen zij een aantal redenen. Allereerst is het zo dat doeleinden vooraf nooit volledig duidelijk zijn. Doeleinden worden namelijk verder uitgebouwd tijdens het handelen. Daarnaast is het voorafgaand aan het handelen nooit duidelijk op welke wijze doeleinden effectief gerealiseerd kunnen worden. Er is altijd sprake van beperkingen en onzekerheden, die plotseling tevoorschijn kunnen komen (In: Godfroij, 1981: 79). In dit kader wordt ook wel de term 'bounded rationality' gebruikt. Bounded rationality maakt dat het voor actoren moeilijk is om complexe situaties het hoofd te bieden (Williamson, 1981: 553). Hoewel actoren in hun

rationaliteit begrensd worden, kan niet gesteld worden dat er sprake is van irrationaliteit bij de keuze die actoren maken. Actoren kiezen, niet vanuit een totaalbeeld, maar kiezen uit de mogelijke alternatieven, die naar hun visie de beste oplossing biedt. Zoals Simon zegt: “*De mens is niet ‘optimizing’, maar ‘satisficing’*”. Crozier en Friedberg stellen dat het moeilijk is te achterhalen op welke criteria de besluiten van actoren zijn gebaseerd. Vaak worden beslissingen gevormd in een leerproces en staan ze in verband met culturele waarden, en strategische keuzen van bepaalde individuen (In: Godfroij, 1981: 54-55). Belangrijk om in ogenschouw te nemen is dat de uitkomst van het collectief handelen uiteindelijk niet bepaald worden door de verschillende rationaliteiten van de actoren, maar door de verhouding van de tussen de actoren gekozen strategieën. De rationaliteit van actoren zal dan verder ook niet worden geanalyseerd binnen dit onderzoek. De tegenovergestelde belangen van actoren zijn daarentegen wel van belang (In: Godfroij, 1981: 56).

3.3.2.1.2 Opportunisme – tegenovergestelde belangen

Met de term ‘opportunisme’ wordt bedoeld op het gegeven dat economische actoren in eerste instantie streven naar het eigen belang. Actoren wegen kosten en baten af, zij moeten in interactieprocessen investeren en beoordelen de zin van die investering in termen van het te verwachten resultaat. Elke actor volgt daarbij de eigen logica en het eigen belang. Bij collectief handelen gaat het echter om het zoeken naar een balans van uiteenlopende visies en belangen dat resulteert in een gezamenlijke doelstelling (Hazeu, 2000: 75). Men kan pas van een gezamenlijke probleemdefinitie spreken indien het probleem voor alle partijen relevant is. Dit wil niet zeggen dat het probleem voor alle actoren dezelfde betekenis heeft, er kan immers sprake zijn van tegenovergestelde belangen (Godfroij, 1981: 48). Deze tegengestelde belangen - ook wel ‘concurrerende rationaliteiten’ genoemd - kunnen leiden tot een conflict tussen de actoren. Zo kunnen actoren besluiten de activiteiten van anderen te gaan blokkeren of bemoeilijken (Heuvel, 1998: 200). Conflicten zullen vooral worden benadrukt als het patroon van relaties in het beleidnetwerk wordt gekenmerkt door sterke belangenbehartiging (Heuvel, 1998: 36).

Optimale samenwerking	Mogelijke belemmeringen in de samenwerking
Het doel is: komen tot een gezamenlijke probleemdefinitie en doelstelling. ▪ Het probleem moet voor alle partijen relevant zijn. ▪ Partijen gaan pas over tot samenwerking als dat voor hen ‘winst’ oplevert.	▪ Actoren wegen eerst de eigen kosten en baten af; ze kijken eerst naar het eigen belang. ▪ Sterke belangentegenstrijdigheden kunnen leiden tot conflicten

3.3.2.1.3 Onzekerheid

Onzekerheid kan worden gedefinieerd als het verschil tussen de benodigde informatie en de aanwezige/ beschikbare informatie (Jansen, Steenbakkers & Jägers, 2000: 5). De informatie kan inhoudelijk van aard zijn. Het gaat dan om informatie over de aard van problemen, de beschikbare oplossingen en vergelijkbare problemen en oplossingen elders. De informatie kan ook strategisch van aard zijn. Het gaat dan om informatie over de posities en percepties van partijen, de mate waarin ze tot samenwerking in staat zijn en de condities waaronder zij problemen aan oplossingen willen koppelen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999: 58). Belangrijk is om op te merken dat partijen die met elkaar samenwerken te maken kunnen hebben met verschillende soorten onzekerheden. Het kan zo zijn dat beide partijen niet beschikken over informatie. In dit verband is de uitspraak: ‘Twee weten meer dan één’ van toepassing. Daarnaast kan het zo zijn dat de ene actor wel beschikt over bepaalde belangrijke informatie en de ander niet. Er is dan sprake van informatieasymmetrie. Informatieasymmetrie kan leiden tot opportunistisch gedrag van de actor die over de meeste informatie beschikt (Jansen et al., 2000:5). Een informatierijke actor wil bijvoorbeeld slechts de onzekerheid voor andere actoren verkleinen, indien de anderen dit ook voor hem over hebben (Godfroij, 1981: 47). Uit bovenstaande kan afgeleid worden dat het handelen en het beschikken over informatie van de ene actor een bron van onzekerheid kan vormen voor de andere actor. Met behulp van interactie wil men bereiken dat relevante onzekerheden uit de weg kunnen worden geruimd en dat samenwerking zo wordt gereguleerd dat de verdeling van de onzekerheid voor de toekomst op voordelige wijze wordt vastgelegd (Godfroij, 1991: 78). Men hoopt hiermee te komen tot het ontstaan van meer vertrouwen tussen actoren. Vertrouwen vermindert de transactiekosten, omdat er minder maatregelen genomen hoeven te worden om opportunistisch gedrag te voorkomen. Wanneer de onzekerheid overheerst is het

erg complex en kostbaar om een contract op te zetten en het te behouden (Johanson & Mattsson, 1991: 260).

Optimale samenwerking:	Mogelijke belemmeringen in de samenwerking:
Het doel is: relevante onzekerheden uit de weg ruimen. De verdeling van onzekerheden dient voor de toekomst vastgelegd te worden.	- Als gevolg van opportunistisch gedrag besluit een actor pas tot informatie-uitwisseling als een ander dat ook doet. - Het is te complex en te kostbaar om een contract te onderhouden.

3.3.2.1.3 Macht - onderhandeling

Uit de voorgaande paragraaf wordt duidelijk dat binnen het collectief handelen het beheersen van onzekerheden van groot belang is. Crozier en Friedberg (1977) stellen dat een bepaalde actor machtig is, indien deze een gebied van onzekerheid weet te beheersen, door zijn eigen gedrag onvoorspelbaar te houden tegenover de andere actoren (In: Godfroij, 1981: 50-51). Williamson (1981) stelt in dit perspectief dat actoren die beschikken over macht: " (...) *have possession of control over critical resources, have preferential access to information, and are strategically located to cope with 'critical organizational uncertainty'*" (1981: 572). Crozier en Friedberg (1977) geven verder aan dat er tussen actoren altijd sprake is van machtsongelijkheid. De ene partij beschikt nu eenmaal over meer middelen en informatie of kennis om tot de gezamenlijke doeleinden te kunnen komen. Beide auteurs geven aan dat het nooit zo kan zijn dat de ene actor de volledige macht heeft over de andere actor. Een volledig machtige actor zou immers nooit een relatie aangaan met een actor die geheel niet machtig is en die niet over middelen beschikt ter verwezenlijking van het doel. Hier komt de term 'onderhandeling' om de hoek kijken (In: Godfroij, 1981: 50-51). Macht en onderhandeling liggen dicht bij elkaar. Er geldt immers dat actoren over en weer de onzekerheidsgebieden willen beheersen. Hiervoor is onderhandeling noodzakelijk. Binnen de onderhandeling beschikken actoren over verschillende beïnvloedingsmogelijkheden (Crozier & Friedberg in: Godfroij, 1981: 48). Dit is het gevolg van het feit dat macht wordt geconstrueerd door de sociale structuur, waarin voor de actoren verschillende strategieën zijn gedefinieerd. Het gaat hier niet per se om de verdeling van middelen of om de hoeveelheid informatie of kennis, maar ook over de regels, die grenzen stellen aan de handelingsalternatieven van actoren. Regels kunnen er bijvoorbeeld voor zorgen dat een actor die geld inbrengt in een samenwerkingsverband, niet over een beslissingsbevoegdheid beschikt. Bovendien kan het zo zijn dat de beslissingsbevoegdheid wordt toegekend aan actoren die niet over de vereiste deskundigheid beschikken. Opmerkelijk ten aanzien van het machtsbegrip hier is, dat enerzijds machtsverhoudingen geconstrueerd worden door de handelingsalternatieven van actoren, anderzijds komen de interacties voort uit de reeds gecreëerde machtsverhoudingen (In: Godfroij, 1981: 50-51).

Optimale samenwerking	Mogelijke belemmeringen in de samenwerking
Het doel is: komen tot onderhandeling waarin men bereid is over en weer de onzekerheden te beheersen. Men dient in zo gelijk mogelijke verhouding tot elkaar te staan.	- Er is sprake van een verschil in beschikbare middelen. - Er is sprake van een verschil in beschikbare informatie/ kennis.

3.3.2.2 De omgevingskarakteristieken

De interactie tussen actoren is gericht op een gezamenlijk doel. In dit onderzoek bestaat dit doel uit de realisatie van een brede school. Om tot een realisatie van een brede school te komen zijn een aantal investeringen nodig. Wat betreft de 'omgevingskarakteristieken' geldt dat naarmate de investeringen exclusiever gericht zijn op de transacties in kwestie en naarmate deze transacties frequenter plaatsvinden, zullen de partijen vastere en meer verplichtende samenwerkingsverbanden aanknopen (Hazeu, 2000: 75-76).

3.3.2.2.1 De 'asset specificity'

De 'asset specificity' wordt gezien als de belangrijkste dimensie binnen de transactiekostenbenadering. Met de asset specificity wordt bedoeld op de mate waarin de investeringen gebonden zijn aan de betreffende transacties (Godfroij, 1993: 47). Transacties die niet gepaard gaan met specialistische kennis leiden niet tot sterkere banden tussen actoren, omdat het voor actoren makkelijk is om in deze

omstandigheden over te gaan tot alternatieve middelen. Wanneer er wel specialisme aan verbonden is, kan men niet zomaar overstappen omdat dat kostdragende gevolgen heeft. Met specialisme wordt hier bedoeld op persoonlijke kennis of vaardigheden, bepaalde technieken, producten of geografische ligging. Het gaat hier om aspecten die niet homogeen zijn, dat wil zeggen dat niet iedereen zomaar over de specialismen beschikt. De asset specificity is cruciaal, omdat wanneer er sprake is geweest van een investering die twee partijen aangaat, dit vergaande consequenties heeft voor de relatie in de achterliggende periode. Beide partijen zijn immers aan de transactie gebonden. Wanneer de asset specificity hoog is, dan zijn de partijen meer afhankelijk van elkaar en worden de kosten hoger om naar een andere partij te 'switchen'. De partijen doen er daarom van alles aan om een relatie te creëren die voor beide partijen voldoende mogelijkheden garandeert (Johanson & Mattsson, 1991: 260). Er geldt dus dat partijen van elkaar afhankelijk zijn vanwege hun deskundigheid of beschikbare informatie, die niet zijn te vervangen door andere actoren (Heuvel, 1998: 34-35). Indien sprake is van onderlinge steun tussen de partijen, zijn actoren onderling in staat om elk een positieve bijdrage te leveren aan het te realiseren doel. Indien actoren andere preferenties hebben, zal minder snel worden besloten tot inzet van de eigen specialistische kennis. Hetgeen niet of minder snel zal leiden tot de beoogde doelrealisering (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999: 62).

Optimale samenwerking	Mogelijke belemmeringen in de samenwerking
Het doel is: zorgen voor een hoge mate van specialistische kennis bij actoren, zodat beide partijen een positieve bijdrage kunnen leveren aan het gezamenlijk doel. ▪ Hierdoor ontstaat er meer afhankelijkheid (en daarmee meer samenwerking tussen actoren).	▪ Wanneer partijen niet beschikken over specifieke kennis leidt dit niet tot meer samenwerking. ▪ Indien actoren andere preferenties hebben, zal minder snel worden besloten tot inzet van de eigen specialistische kennis.

3.3.2.2.2 Het aantal transacties

De laatste conditie die Williamson onderscheidt, namelijk 'het aantal transacties', is nauw verbonden aan de asset specificity. Het is namelijk zo dat indien er slechts incidenteel transacties plaatsvinden en de asset specificity is hoog, dan is de kans klein dat er samenwerking plaatsvindt. Wanneer de frequentie hoog is en de asset specificity ook, dan wordt verwacht dat de samenwerking wel plaats vindt (Johanson & Mattsson, 1991: 260). Als het gaat om het aantal transacties, dan wordt in dit onderzoek gekeken naar het aantal brede schooltrajecten die binnen één gemeente wordt ontwikkeld. Indien er meerdere brede scholen worden ontwikkeld, vinden er meer transacties tussen gemeenten en schoolbesturen plaats, omdat de partijen nu vaker met elkaar in overleg treden.

Wat betreft de asset specificity is al eerder aangegeven dat deze betrekking kan hebben op persoonlijke kennis of vaardigheden, bepaalde technieken, producten of geografische ligging. Er zijn dan ook verschillende soorten asset specificity. Voor dit onderzoek zijn de asset specificity op proceskant, de 'human asset specificity' en op fysieke gesteldheid: de 'physical asset specificity' van belang. Toegepast op dit onderzoek kan gesteld worden dat de human asset specificity de specifieke vaardigheid die actoren gedurende een brede schoolproces op kunnen doen, betreft. Er is sprake van de physical asset specificity als een brede schoolproces zulke specifieke eigenschappen bezit dat ervaringen die actoren hebben opgedaan slechts ten aanzien van één brede schooltraject kunnen worden gebruikt. De specificiteit van één brede schooltraject kan dus afbreuk doen aan de ervaringen die kunnen worden opgedaan aan de proceskant. Vanwege de sterke verworvenheid van het aantal transacties met de asset specificity van investeringen, wordt in dit onderzoek gekeken of eerder opgedane ervaringen, afkomstig uit voorgaande brede school-projecten, meegenomen worden in het proces ten aanzien van de opzet van een nieuwe brede school. Of dat hiervan geen sprake is omdat de transacties, die in het nieuwe traject plaatsvinden, specifiek van aard zijn. Bijvoorbeeld kan een samenstelling van een wijk zo specifiek zijn, dat eerder opgedane kennis geen invloed heeft op het verloop van de samenwerking. Het gaat dan immers om een heel ander soort wijk met mogelijk andere partijen met mogelijk andere belangen. Een kanttekening die bij deze laatste conditie geplaatst moet worden, is dat de gemeente als regisseur hier niet altijd invloed op uit kan oefenen. De gemeentelijke organisatie heeft niet altijd invloed op het aantal brede scholen dat in een gemeente gerealiseerd wordt, hiervoor is zij onder ander ook afhankelijk van de lokale politiek. De gemeente kan ook niet altijd invloed uitoefenen op de mate

waarin een brede school specifiek van aard is. De gemeente kan wel strategieën toepassen om te waarborgen dat met de toename van het aantal transacties de human asset specificity hoog blijft.

Optimale samenwerking	Mogelijke belemmeringen in de samenwerking
Het doel is: zorgen dat er veel transacties plaatsvinden die gepaard gaan met specialistische kennis. Dit leidt dit tot hechtere samenwerking	▪ Er vinden weinig transacties plaats.

3.4 Strategieën gekoppeld aan de belemmeringen in de samenwerking

Nu de vraag: ‘Welke belemmeringen kunnen zich voordoen in de samenwerking tussen actoren?’ is beantwoord, is het nodig te gaan kijken welke strategieën de gemeente als regisseur kan gebruiken om de mogelijke belemmeringen in de samenwerking weg te nemen. Met andere woorden: er dient gekeken te worden op welke wijzen de regisseur de transactie- of interactiekosten binnen de perken kan houden. Hiervoor wordt eerst te rade gegaan bij de verschillende theorieën omtrent netwerkmanagement (3.4.1). Er is voor deze theoretische invalshoek gekozen, omdat in dit onderzoek ook de definitie van netwerkmanagement centraal staat als het gaat om regie. Vervolgens is een theoretisch raamwerk geconstrueerd, waaruit af te lezen valt welke strategieën aan de belemmeringen kunnen worden gekoppeld (3.4.2). Tenslotte worden deze strategieën en de bijbehorende concrete acties nog toegelicht (3.4.3).

3.4.1 Theorieën omtrent netwerkmanagement

In de jaren negentig, ten tijde van de opkomst van het netwerkdenken, hebben verschillende wetenschappers zich bezig gehouden met de theorievorming omtrent netwerkmanagement en de bijbehorende strategietypen. Opvallend is dat de auteurs in dit kader verschillende indelingen hanteren. Klijn en Teisman (1993) maken een categorisering op drie niveaus. Ze maken onderscheid in strategietypen op het niveau van de individuele actor, het spel en het netwerk (1993: 66-70). De indeling van Termeer (1993) komt hier aardig mee overeen, zij biedt aanknopingspunten voor netwerkmanagement op basis van percepties van actoren, beïnvloeding van relaties tussen actoren en beïnvloeding van interactieregels (1993: 106-108). Hufen en Ringeling (1990) en De Bruijn & Ten Heuvelhof (1994) gaan daarentegen in op instrumenten voor netwerkmanagement. Het laatstgenoemde schrijversduo is van mening dat instrumenten ingezet kunnen worden op operationeel en strategisch niveau. Hoewel instrumenten op strategisch niveau primair gericht zijn op de relaties tussen actoren, kunnen instrumenten op operationeel niveau volgens hen ook meegenomen worden, omdat zij niet alleen gericht zijn op de gedragingen van actoren, maar ook onbedoelde effecten hebben op relaties tussen actoren (1994: 59-60).

Koppenjan, De Bruijn en Kickert (1993) hebben op grond van de verschillende benaderingen een poging tot synthese voor de theorievorming over netwerkmanagement gedaan. Zij erkennen enerzijds dat de verschillende benaderingen zich op verschillende aangrijpingspunten binnen de netwerken richten, zoals: percepties, participatie, instrumenten, regels, hulpbronnen etc. Anderzijds geven zij aan dat het spelmanagement en netwerkconstituering als grote gemene deler naar voren komen (1993b: 181). Klijn, Koppenjan en Termeer (1993) en Kickert en Koppenjan (1997) komen tot hetzelfde onderscheid op basis van spelmanagement en netwerkconstituering. De reden voor dit onderscheid wordt als volgt door het laatstgenoemde schrijversduo uitgelegd:

The policy network approach as an approach to governance underlines the highly interactive nature of policy processes, while at the same time highlighting the institutional contexts in which these processes take place. This means that there are two points of intervention for network management strategies: managing interactions within networks, or, as we have called it elsewhere, game management, and building or changing the institutional arrangements that make up the network: network structuring. (1997: 46-47)

Hoewel de verschillende auteursgroepen dezelfde indeling hanteren, bestaat er toch een verschil in strategietypen die zij onder beide noemers plaatsen. Uit de literatuur blijkt dus dat er sprake is van

verschillende invalshoeken als het gaat om strategieën die de lokale overheid kan toepassen. Elke benadering van de bestudering van netwerkmanagement stelt een ander aspect van het netwerk centraal. Elke benadering legt een ander accent op factoren die van invloed kunnen zijn op het functioneren van een netwerk (Hagelaar, 1993: 123). Dit heeft tot gevolg dat de opzet van één gemeenschappelijk paradigma en de ontwikkeling van een theorie, methoden en empirische kenmerken niet makkelijk tot stand komen (Godfroij, 1981: 169).

In dit onderzoek is gekozen om de factoren, afkomstig van de transactiekostentheorie als uitgangspunt te nemen. Voor het beïnvloeden van deze factoren zal vervolgens weer te rade moeten worden gegaan bij de strategieën, die onder de noemers van het spelmanagement en de netwerkconstituering vallen. Bij het gebruik van deze strategieën dient een kanttekening te worden geplaatst, die verband houdt met hetgeen in de vorige alinea is opgemerkt. Er geldt immers dat de strategieën die aan de benaderingen ten grondslag liggen, niet allen evenzeer uitgewerkt zijn. Het empirische onderbouwd inzicht in hun onderlinge samenhang, uitvoerbaarheid en effectiviteit is nog beperkt (De Bruijn et al., 1993b: 185). Dit maakt dat de formulering van de strategieën in de literatuur doorgaans minder helder is dan de achterliggende visie (Hufen & Ringeling, 1990: 244). Omdat andere aanknopingspunten - om te kijken hoe netwerkmanagement in de praktijk kan worden opgepakt - ontbreken, kan niet anders dan dat in dit onderzoek toch gebruik gemaakt zal moeten worden van de strategieën, zoals die door de hierbovengenoemde auteurs zijn onderscheiden. Aangezien er sprake is van een omvangrijk palet aan strategieën, zal natuurlijk enkel voor die strategieën worden gekozen, die inspelen op factoren, die voortkomen uit de transactiekostentheorie.

3.4.2 Strategieën gekoppeld aan belemmeringen

Om een koppeling te kunnen maken tussen enerzijds: de belemmeringen in samenwerking, afkomstig uit de transactiekostentheorie en anderzijds: strategieën, afkomstig uit theorieën omtrent netwerkmanagement, is een theoretisch raamwerk geconstrueerd. Dit raamwerk laat zien welke stappen gemaakt zijn om tot een keuze van de strategieën te komen. Allereerst is in de tweede en derde kolom nogmaals aangegeven onder welke situatie er sprake is van optimale samenwerking en welke mogelijke belemmeringen zich in samenwerking voor kunnen doen. Op basis van deze belemmeringen is in kolom vier geredeneerd waar de strategieën op in moeten spelen, wil er sprake zijn van optimale samenwerking. Vanuit deze redenering is in de literatuur gekeken welke strategieën hierop aansluiten. De keuze van de strategieën staat weergegeven in kolom vijf.

Factoren transactiekostentheorie	Optimale Samenwerking	Mogelijke belemmeringen	Strategieën moeten inspelen op	Strategieën - netwerkmanagement	Type handeling passend bij de strategieën
Opportunisme	Het doel is: komen tot een gezamenlijke probleemdefinitie en doelstelling. Hierbij geldt: Het probleem moet voor alle partijen relevant zijn. Partijen gaan pas over tot samenwerking als dat voor hen 'winst' oplevert.	Actoren wegen eerst de eigen kosten en baten af; ze kijken eerst naar het eigen belang. Sterke belangentegenstrijdigheden kunnen leiden tot conflicten.	Actoren over de eigen grenzen heen laten kijken; algemeen belang > eigen belang. De relevantie van de gezamenlijkheid van het probleem laten inzien. Laten zien dat samenwerking tot toegevoegde waarde leidt.	Sturing als gezamenlijke beeldvorming	Open overleg
					Internalisering
					Frame-reflection
				Sturing door middel van doelvervlechting	Een cognitieve invulling
					Een sociale invulling
				Selectieve activering op basis van persoonlijke middelen	Mobilisatie van coalities versterken of verzwakken
					Het creëren van een evenwichtige belangenvertegenwoordiging
Onzekerheid	Het doel is: relevante onzekerheden uit de weg ruimen. Daarnaast dient de verdeling van onzekerheden voor de toekomst vastgelegd te worden.	Als gevolg van opportunistisch gedrag besluit een actor pas tot informatie-uitwisseling als een ander dat ook doet. Het is te complex en te kostbaar om een contract te onderhouden.	Waarborgen dat er informatieonderhandeling plaatsvindt. Contracten opstellen/ afspraken maken over informatie-uitwisseling Onderling vertrouwen creëren	Incentive sturing/ prikkelplanning	Materiële gedragsprikkel
					Niet-materiële gedragsprikkel
				Negotiated knowledge	Open overleg
				Het arrangeren van interactieprocessen	Het instellen van duurzame organisatorische arrangementen
Macht – onderhandeling	Het doel is: komen tot onderhandeling waarin men bereid is over en weer de onzekerheden te beheersen. Men dient ook in zo gelijk mogelijke verhouding tot elkaar te staan.	Er is sprake van een verschil in beschikbare middelen. Er is sprake van een verschil in beschikbare informatie/ kennis.	Waarborgen dat er sprake is van een gelijke verdeling van middelen, informatie en/ of kennis Het instellen van regels die grenzen stellen aan handelingsalternatieven.	Sturing door structurering	Actoren met (zwakkere) belangen een steuntje in de rug geven
					Beïnvloeding van de machtsbron informatie
					Versterken van legitimiteit
					Aantasting van legitimiteit
				Selectieve activering op basis van formele middelen	Strategisch inspelen op machtsposities
					Strategisch inspelen op de verdeling van hulpbronnen
					Actoren met hindermacht blokkeren

Asset Specificity	Het doel is: zorgen voor een hoge specialistische kennis bij actoren, zodat beide partijen een positieve bijdrage kunnen leveren aan het gezamenlijk doel. Hierdoor ontstaat er meer afhankelijkheid (en daarmee meer samenwerking tussen actoren).	Wanneer partijen niet beschikken over specifieke kennis leidt dit niet tot meer samenwerking. Indien actoren andere preferenties hebben, zal minder snel worden besloten tot inzet van de eigen specialistische kennis.	De relatie moet voor beide partijen uit voldoende mogelijkheden bestaan. Actoren dienen daarom te beschikken over specialistische kennis. Het overeen laten stemmen van verschillende preferenties van actoren (zie opportunisme)	Selectieve activering op basis van persoonlijke middelen	Het betrekken van partijen met een bepaalde expertise
				Het bevorderen van specialistische kennis en deskundigheid bij actoren	Het aanbieden van training en scholing.
Aantal transacties	Het doel is: zorgen dat er veel transacties plaatsvinden die gepaard gaan met specialistische kennis. Dit leidt tot hechtere samenwerking	Er vinden weinig transacties plaats.	Het aantal transacties (is moeilijk beïnvloedbaar⁶) Waarborgen dat het aantal transacties gepaard blijft gaan met een hoge mate van 'human asset specificity'.	Sturen door leren	Actoren laten leren van de verscheidenheid aan informatie die tijdens uitvoering ontstaat.
				Selectieve activering op basis van persoonlijke middelen	Het betrekken van partijen met een bepaalde expertise

⁶ De gemeentelijke organisatie kan het aantal transacties niet altijd beïnvloeden, hiervoor is zij onder ander ook afhankelijk van de lokale politiek. Gemeentelijke strategieën kunnen daarentegen wel gericht zijn op dat met het aantal transacties een hoge asset specificity gewaarborgd blijft.

Het theoretisch raamwerk laat zien dat de netwerkmanager verschillende strategieën ter beschikking staat. Zijn keuzevrijheid wordt vergroot door de mogelijkheid strategieën te combineren. Indien bijvoorbeeld weinig heil wordt verwacht van selectieve activering, kunnen invloedspogingen zich op percepties richten (De Bruijn et al., 1993b: 185). De strategie: selectieve activering komt bij meerdere factoren terug. Van belang hierbij is dat deze strategie op basis van verschillende gronden kan worden ingezet, namelijk op basis van formele middelen, zoals autoriteit of geld en op basis van persoonlijke middelen, zoals deskundigheid. Verder valt het op dat er maar weinig strategieën zijn genoemd, die betrekking hebben op mogelijke belemmeringen afkomstig van de factoren: 'asset specificity' en 'aantal transacties'. Dit heeft te maken met het feit dat de theorieën omtrent netwerkmanagement nog weinig of geen aandacht hebben besteedt aan institutionele aspecten.

3.4.3 Toelichting op de strategieën

Nu aangegeven is welke strategieën gehanteerd kunnen worden ten aanzien van de verschillende belemmeringen in samenwerking, is het nodig de strategieën en de bijbehorende concrete acties toe te lichten. Bij elke strategie en concrete actie zal uiteengezet worden wat deze precies inhouden. Daarnaast zal aangegeven worden op welke manier deze ervoor kunnen zorgen dat mogelijke belemmeringen in de samenwerking weggenomen worden.

3.4.3.2 Strategieën behorend bij de factor: opportunisme

Bij '*sturing als gemeenschappelijke beeldvorming*' laat de sturende actor de aard en de ernst van een probleem inzien, zodat niet alleen hij, maar ook anderen 'probleemeigenaar' worden (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999: 72). Gemeenschappelijke beeldvorming is gericht op het wijzigen van percepties. Interactie is in dit kader een belangrijke voorwaarde, omdat actoren dan leren wat zijzelf en wat anderen belangrijk vinden (Klijn & Teisman, 1993: 66). Uiteindelijk is het de bedoeling dat actoren tot dezelfde situatiedefinitie komen. Hierbij is het van belang dat er voor elke betrokken actor een aantrekkelijk element in zit, zodat ook de eigen doelstelling verwezenlijkt kan worden (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999: 73). Handelingen die gericht zijn op het wijzigen van percepties van actoren om zodoende te komen tot gemeenschappelijke beeldvorming zijn: het invoeren van een open overleg; het toepassen van internalisering en frame-reflection.

Ten aanzien van het invoeren van een '*open overleg*' dienen overheden in een vroeg stadium in overleg te treden met belanghebbenden. Op deze wijze wordt geprobeerd om tot een gemeenschappelijke probleemstelling te komen, om zo beleid te kunnen formuleren. De achterliggende gedachte is dat door middel van een open dialoog, in de vorm van bijvoorbeeld een conferentie, grote verschillen van inzicht tussen actoren in het netwerk besproken, uitgepraat of uitgeruild worden, waardoor op zijn minst een werkbare verhouding ontstaat (Hufen en Ringeling, 1990: 247).

Met behulp van '*internalisering*' tracht de sturende actor de percepties van anderen actoren in overeenstemming te brengen met de door hem voorgestane perceptie (Kickert & Koppenjan, 1997: 52; Termeer, 1993: 108). Dit gebeurt door middel van verinnerlijkingprocessen. Een netwerkmanager kan bijvoorbeeld een voorlichtingscampagne opzetten, waarmee hij de percepties van de te sturen actoren tracht te beïnvloeden (De Bruijn et al., 1993b: 185; Klijn et al., 1993: 239).

Door middel van '*frame-reflection*' tracht de sturende actor de te sturen actoren te prikkelen om vanuit een ander 'frame' naar een bepaald beleidsprobleem te kijken. Daarbij maakt het niet uit vanuit welk frame ze het probleem bezien, als dit maar een ander is dan dat men tot dan toe gebruikte (Termeer, 1993: 108). Door het confronteren van actoren met uiteenlopende referentiekaders (frames) afkomstig van binnen of buiten het netwerk, kan de netwerkmanager trachten de actoren zover te krijgen dat zij hun referentiekaders aanpassen en een situatie of relatie vanuit een ander denkkader te beschouwen (De Bruijn et al., 1993b: 185; Klijn et al., 1993: 239). Bij frame-reflection wordt vaak gebruik wordt gemaakt van opvallende en schokkende gebeurtenissen, deze dienen dan als 'trigger' voor het registreren van de reframing (Kickert & Koppenjan, 1997: 52; Klijn et al., 1993: 239; Koppenjan et al., 1993: 185).

Bij '*sturing door middel van doelvervlochtening*' gaat het om het vervlechten van de inhoudelijke percepties van de betrokken partijen. De sturende actor wil hiermee bereiken dat partijen de toegevoegde waarde van samenwerken inzien en bereid zijn voldoende middelen in te brengen om het

beleid van de grond te tillen (Klijn & Teisman, 1993: 66-67). Doelvervlechting hangt sterk samen met gemeenschappelijke beeldvorming, maar gaat nog een stap verder. Waar gezamenlijke beeldvorming ingaat op het wijzigen van de percepties van actoren, zodanig dat zij tot één probleemdefinitie komen, richt doelvervlechting zich op de vervlechting van de inhoudelijke percepties, zodanig dat de actoren achter één en dezelfde doelstelling komen te staan. De vervlechting van de inhoudelijke percepties kan plaatsvinden op basis van een cognitieve invulling en een sociale invulling. Bij een *cognitieve invulling* probeert de netwerkmanager op basis van inhoudelijke deskundigheid zelf een voorstel te formuleren waarvan hij denkt dat deze aanvaardbaar is voor alle partijen. Bij een *sociale invulling* is de manager erop gericht de betrokken actoren zover te krijgen dat zij gezamenlijk een project formuleren. Daartoe zullen creatieve onderhandelingsprocessen gestart moeten worden, waarin men op zoek gaat naar het gemeenschappelijke doel (Klijn & Teisman, 1993: 66-67).

Selectieve activering houdt in dat de netwerkmanager inschat welke actoren onmisbaar zijn op bepaalde momenten in een beleidsproces, oftewel: welke actoren voor de gezamenlijke actie binnen het netwerk nodig zijn (Klijn et al., 1993: 235; Klijn & Teisman, 1993: 67). Aangezien in een beleidsnetwerk veel actoren participeren en het daarom vaak niet mogelijk is om alle actoren bij het beleidsproces te betrekken, moeten relaties tussen actoren selectief worden geactiveerd en eventueel geblokkeerd (Kickert & Koppenjan, 1997: 47; Klijn et al., 1993: 235; Termeer, 1993: 106-107). De Bruijn et al. (1993) stellen in dit kader: "*Door de bewuste in- en uitsluiting van actoren bij het opzetten en begeleiden van spelen is het mogelijk de totstandkoming van een gemeenschappelijk product te bevorderen en blokkades te voorkomen*" (1993b: 181). De mate waarin men bepaalde bronnen noodzakelijk acht voor de gewenste uitkomst en deze aanwezig worden verondersteld bij bepaalde actoren is bepalend voor de selectie van actoren (Kickert & Koppenjan, 1997: 47; Termeer, 1993: 106-107).

Selectieve activering ten aanzien van de factor opportunisme is gericht op de persoonlijke middelen die actoren al dan niet bezitten. De introductie van nieuwe actoren kan ertoe leiden dat nieuwe ideeën tot stand komen. Bovendien kunnen nieuwe actoren zorgen dat de *mobilisatie van coalities* met betrekking tot beleidsvoorstellen worden versterkt of verzwakt. In dit opzicht kunnen er blokkades worden opgeworpen of doorbroken worden (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995: 184; Klijn et al., 1993: 235-237). Dit door te besluiten om met andere actoren samen te werken. Verder kan men proberen te komen met oplossingen voor conflicten en partijen daar enthousiast voor te maken (Kickert & Koppenjan, 1997: 50). Dit alles kan actoren stimuleren om met elkaar samen te werken. Daarnaast kan het zo zijn dat actoren betrokken worden, omdat zij van betekenis zijn voor een *evenwichtige vertegenwoordiging van uiteenlopende belangen* binnen de spelen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995: 184 & Klijn et al., 1993: 237). Deze actoren zijn beter dan anderen in staat om verschillende spelen, waarin actoren met verschillende percepties participeren, aan elkaar te koppelen (Klijn & Teisman, 1993: 67-69). Kickert en Koppenjan (1997) duiden deze actoren aan als 'entrepreneurs'. Entrepreneurs brengen ideeën, inzichten en oplossingen van partijen bij elkaar, die zonder hun tussenkomst elkaar nooit gevonden zouden hebben (1997: 48).

'*Incentive sturing*' of '*prikkelplanning*' is gericht op het toedienen van gedragsprikkel, die een niet-dwangmatig karakter in zich dragen. Deze gedragsprikkel kunnen zowel *materieel* (bijv. subsidie) als *niet-materieel* (bijv. overtuigingskracht) zijn. Vaak is er sprake van een indirecte werking van gedragsprikkel, immers is niet meteen duidelijk of zij het gewenste effect opleveren. De achterliggende gedachte bij het toedienen van prikkels is dat te sturen actoren op basis van de vergoeding van een gedragsverandering bereid zullen blijken om collectieve doelen na te streven. Eigen belang en gemeenschappelijk belang overlappen elkaar dan (Hufen & Ringeling, 1990: 246).

3.4.3.3 Strategieën behorend bij de factor: onzekerheid

Binnen een netwerk is veelal sprake van tegengestelde belangen. Bovendien beschikken actoren over eigen feiten en cijfers, welke ze door er strategisch mee om te gaan, kunnen gebruiken als machtsmiddel. Van belang is daarom dat een sturende actor zorgt dat er informatieonderhandeling tussen actoren plaatsvindt. Dit kan door middel van '*negotiated knowledge*'. Dit houdt in dat partijen in interactie met elkaar tot de vaststelling van 'goede' informatie moeten komen. Hierbij wordt uitgegaan van het gegeven dat iedere partij een eigen perspectief op een probleem heeft en over relevante

expertise beschikt. Onderhandelen vormt de enige manier om verantwoord om te gaan met de onzekerheden die er zijn (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999: 76-79). De informatieonderhandeling kan gestimuleerd worden door het opzetten van een *open overleg*. Op deze manier kunnen zoveel mogelijk inzichten voor een bepaald beleidsprobleem gegenereerd worden (Klijn & Teisman, 1993: 70). Bovendien kan de netwerkmanager op basis van de inzichten proberen een dusdanig arrangement te bedenken, opdat afspraken gemaakt worden, zodat de onzekerheid tot een minimum gereduceerd kan worden.

Het *arrangeren van interactieprocessen* speelt in op de behoefte die er is aan stabiliteit en voorspelbaarheid. Zonder deze twee elementen bestaat er niet zoiets als wederzijds vertrouwen, wordt er niet of nauwelijks informatie uitgewisseld en dat maakt het op haar beurt lastig om te komen tot samenwerking (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995: 182; Kickert & Koppenjan, 1997: 48). Door middel van het arrangeren van interactieprocessen worden afspraken gemaakt over informatie-uitwisseling. Deze strategie richt zich enerzijds op duurzame organisatorische arrangementen en anderzijds op arrangementen om interacties te vergemakkelijken. Waarbij geldt dat bij de eerste soort de cultuur en structuur van het netwerk wordt beïnvloed, bij de tweede wordt enkel een bepaald spel ondersteund (Kickert & Koppenjan, 1997: 48). Een belangrijke voorwaarde voor het laten slagen van de arrangementen, is het maken van afspraken over beloning en straf van actoren die tijdens een spel een bepaald gedrag ten toon spreiden (Klijn & Teisman, 1993: 70).

Bij *het instellen van duurzame organisatorische arrangementen*, kan gedacht worden aan: het instellen van publiek-private partnerships; het instellen van adviesorganen; de introductie van consultatieprocedures en het aangaan van langlopende of omvattende contracten (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999: 93; Hufen & Ringeling, 1990: 245; Kickert & Koppenjan, 1997: 48; Klijn et al., 1993: 237).

Bij *het instellen van arrangementen om interacties te vergemakkelijken*, valt te denken aan: het maken van procedureafspraken; het opstellen van contracten/ convenanten; het ondertekenen van een 'letters of intent' ofwel een intentieverklaring en het formeren van een projectgroep; (Hufen & Ringeling, 1990: 246; Klijn et al., 1993: 235). Het maken van procedureafspraken, wordt ook wel 'sturing door procedurering' genoemd. Door middel van dit concept probeert de netwerkmanager overeenstemming te bereiken over de procedurevoorschriften van besluitvormings- en afwegingsprocessen (Klijn et al., 1993: 238; Termeer, 1993: 107). Achterliggende gedachte hierbij is dat in situaties waarin onzekerheid bestaat over de waarden, participatie en uitkomsten, procedureafspraken helpen om de onzekerheid te reduceren, zodanig dat actoren bereid zijn het risico van deelname te aanvaarden (De Bruijn et al., 1993b: 182). De afspraken zijn niet gericht op een concreet onderwerp, maar gaat over de wijze waarop partijen met onderwerpen om zullen gaan (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999: 90).

3.4.3.4 Strategieën behorend bij de factor: macht - onderhandeling

Door middel van '*sturing door structureren*' zal de sturende actor de relaties tussen de betrokken partijen door middel van wetten en regelingen op zodanige wijze structureren, zodat er een evenwichtiger machtsverhouding ontstaat. Door de machtsverhoudingen tussen actoren te beïnvloeden tracht men het gewenste gedrag uit te lokken, dat aansluit op de door de sturende actor te beschermen belangen. De sturende actor probeert de uitkomst te beïnvloeden door bepaalde actoren, die (zwakkere) belangen inbrengen een *steuntje in de rug te geven* (Snellen in: Godfroij, 1993: 46; Termeer, 1993: 107). Daarnaast kan sturing door structureren zich richten op de *beïnvloeding van de machtsbron informatie en op de versterking dan wel aantasting van de legitimiteit van actoren*.

De sturende actor kan te sturen actoren steun geven door het verlenen van subsidie en het wijzigen van bevoegdheden. Het verlenen van subsidie aan actoren kan enerzijds een bepaalde gedraging bevorderen en daarmee het bereiken van een bepaald beleidseffect tot doel hebben. Anderzijds kan men door middel van subsidieverlening de positie van bepaalde actoren proberen te versterken tot 'countervailing powers' ten overstaande van dominante coalities. Men kan hiermee beogen om bepaalde ideeën te creëren of af te breken (Klijn et al., 1993: 238). Het wijzigen van bevoegdheden ten overstaan van actoren kan ertoe leiden dat posities van actoren in spelen versterkt of verzwakt raken. Doordat actoren zich op nieuwe doelstellingen richten, kunnen nieuwe afhankelijkheden ontstaan (Klijn et al., 1993: 238). De machtsbron informatie kan beïnvloed worden

door bijvoorbeeld nieuwe informatiesystemen te introduceren of bestaande systemen aan elkaar te koppelen (Klijn et al., 1993: 238). Ten aanzien van de beïnvloeding van de legitimiteit van actoren kan de te sturen actor ervoor zorgen dat de legitimiteit van de te sturen actoren wordt versterkt of wordt aangetast. Er kan sprake zijn van een versterking van de legitimiteit van actoren als de overheid een organisatie als gesprekspartner erkent. Dit kan ook door deze organisatie toegang te geven tot permanente overlegorganen of de organisatie zelfs een wettelijke monopolie toe te kennen. De legitimiteit van actoren kan aangetast worden door beïnvloeding van de verdeling van hulpbronnen. Daarnaast kan legitimiteit ook worden aangetast door te sturen actoren in diskrediet te brengen. Dit kan door de representativiteit of deskundigheid te betwisten, toegang tot gezaghebbende fora te weigeren of een wig te drijven tussen de leiders van een organisatie en hun achterban (Klijn et al., 1993: 238).

Selectieve activering ten aanzien van ‘machts(on)gelijkheid’ kan plaatsvinden vanuit het inzicht dat actoren over formele middelen beschikken zoals autoriteit of geld. Dit zijn dan middelen die noodzakelijk zijn om het beleid te kunnen realiseren (Klijn & Teisman, 1993: 68). Van de autoriteit van actoren kan op de volgende manier gebruik worden gemaakt. Wanneer een sturende actoren een partij weet te committeren aan een bepaalde doelstelling, kan vervolgens *van de machtspositie van deze partijen gebruik worden gemaakt om ook anderen in het netwerk te overtuigen*. Er wordt dan gesproken over selectieve activering: het deel van het netwerk dat steun kan verlenen aan de doelen van een partij, wordt door deze partij geactiveerd (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999: 51).

Selectieve activering kan ook plaatsvinden door *strategisch in te spelen op de bestaande verdeling van hulpbronnen*. Dit kan door middel van het mobiliseren van ‘steunverleners’. Dit houdt in dat bepaalde bronnen worden aangeboord zonder dat de beheerders van die bronnen actief aan het spel meedoen. Het achterliggend idee hierbij is dat men wil voorkomen dat het samenbrengen van hulpbronnen en hun beheerders in één spel tot complicaties leidt (Klijn et al., 1993: 235-236).

Naast dat relaties met actoren geactiveerd kunnen worden, kan een te sturen actor er ook voor kiezen om *bestaande relaties te blokkeren*. Dit kan door veranderingen in onderhandelingsvoorwaarden door te voeren. Er kan in dit opzicht gedacht worden aan: een verandering aanbrengen ten aanzien van de financiën, de regelgeving of het stellen van grenzen aan het beleid. Hiervan kan sprake zijn indien actoren beschikken over een ‘hindermacht’ waarmee zij de mogelijkheid hebben om interactieprocessen te blokkeren (Klijn et al., 1993: 235).

3.4.3.5 Strategieën behorend bij de factor: asset specificity

Selectieve activering ten aanzien van de ‘asset specificity’ vindt plaats vanuit het idee dat bepaalde actoren over persoonlijke middelen beschikken, zoals specifieke kennis of deskundigheid (Klijn et al., 1993: 235; Klijn & Teisman, 1993: 698). Actoren die in het netwerk worden betrokken op basis van hun kennis of deskundigheid spelen vaak geen klassieke rol. Daarentegen brengen ze hun inzichten in; ze confronteren andere partijen met de stand van kennis en kunnen door deze partijen ook worden bevraagd op de robuustheid van deze kennis. Dit is van belang omdat de kennis binnen een netwerk vaak is ontstaan vanuit negotiated knowledge, en dit kan in strijd zijn met de bestaande stand van kennis. Negotiated knowledge kan leiden tot ‘negotiated nonsense’. Om dit risico te voorkomen is het goed om *partijen te betrekken, die goed op de hoogte zijn van de stand van kennis op een bepaald terrein* (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999: 80). Contra-expertise is van belang omdat bij de netwerkmanager vaak de benodigde know-how ontbeert om een oordeel te geven over de deskundigheid (Klijn et al., 1993: 236).

Specialistische kennis en deskundigheden van betrokken partijen binnen een netwerk kunnen worden versterkt door middel van *training en scholing*. Ook is het mogelijk deze machtsbron indirect te beïnvloeden. Door middel van subsidiëring kunnen instellingen in staat worden gesteld zich te professionaliseren (Klijn et al., 1993: 238).

3.4.3.6 Strategieën behorend bij de factor: aantal transacties

Door middel van ‘*sturen door leren*’ maakt de sturende actor gebruik van het gegeven dat actoren *leren van de verscheidenheid aan informatie* die tijdens de uitvoering ontstaat (Hufen & Ringeling, 1990: 227). Binnen een netwerk leren betrokken partijen, doordat voortdurend nieuwe ervaringen

worden opgedaan, die leiden tot bijstellingen en verbeteringen in de uitvoering (Hufen & Ringeling, 1990: 247). Overheden kunnen het concept sturen door leren oppakken, door bijvoorbeeld het *evalueren* van beleidsprocessen aan te sturen actoren verplicht te stellen. Op basis van de uitkomsten van een evaluatie kunnen actoren nieuwe of reeds lopende processen in de gewenste richting bijstellen.

Daarnaast kan de sturende actor ook besluiten tot *selectieve activering* van actoren die eerder bij eenzelfde soort beleidsproces betrokken zijn geweest bij het beleidsproces te betrekken. Deze actoren beschikken immers al over een zekere kennis/ deskundigheid ten aanzien van het proces en kunnen daardoor ook het lerende proces bij de andere actoren versterken.

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is het theoretisch kader geïntroduceerd dat de basis vormt voor de rest van het onderzoek. Het theoretisch kader biedt bepaalde netwerkstrategieën, die leiden tot de oplossing van specifieke belemmeringen in de samenwerking. Op basis van deze theoretische inzichten zullen in het empirisch gedeelte van dit onderzoek de volgende stappen worden gezet. Allereerst zal de samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen in kaart worden gebracht, dat gebeurt op basis van een vijftal factoren die door de transactiekostentheorie worden onderscheiden (*empirische deelvraag 1*). Daarbij zal gekeken worden welke belemmeringen op basis van deze condities in de samenwerking zich daadwerkelijk voordoen (*empirische deelvraag 2*) en zal onderzocht worden hoe gemeenten hun regierol inzetten om de belemmeringen uit de weg te nemen (*empirische deelvraag 3*). Tevens wordt geanalyseerd of de strategieën van de gemeenten overeenkomen met de strategieën, zoals uiteengezet in dit theoretisch kader (*empirische deelvraag 4*). Op basis van deze bevindingen kan tot een antwoord worden gekomen op de centrale vraag van het onderzoek. Daarnaast kunnen aanbevelingen naar de gemeenten toe worden gedaan voor gepaste regie-aanpakken voor de voor hen specifieke samenwerkingsvorm, zoals die tussen de gemeente en schoolbesturen bestaat.

H4. Methodologisch Kader

In dit hoofdstuk zal beschreven worden hoe dit onderzoek is uitgevoerd. Daarmee wordt de driehoeksrelatie tussen theorieën, onderzoeksmethoden en praktijk beschreven. Met andere woorden: er zal een verantwoording worden gegeven van de methoden en technieken die worden gehanteerd om de theorie en praktijk van het onderzoek aan elkaar te kunnen koppelen. In *paragraaf een* worden daartoe allereerst het onderzoekstype en -design besproken. Daarna volgt in *paragraaf twee* de verantwoording van de keuze van de databronnen en methoden van dataverzameling. De operationalisering van de theoretische elementen, zoals beschreven in hoofdstuk drie, komt in *paragraaf drie* aan de orde. De analysemethode die in het onderzoek wordt toegepast, wordt beschreven in *paragraaf vier*. Tot slot wordt in *paragraaf vijf* ingegaan op de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

4.1 Onderzoekstype en -design

In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt in verschillende soorten onderzoek: de onderzoekstypen en in de verschillende soorten aanpakken van onderzoek: de onderzoeksdesigns. In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe dit onderzoek getypeerd kan worden (4.1.1) en wordt aangegeven voor welk onderzoeksdesign (4.1.2) gekozen is.

4.1.1 Onderzoekstype

Zoals in de vorige hoofdstukken al meerdere malen is aangegeven wordt in dit onderzoek gekeken of de gemeente haar regierol succesvol vervult om uiteindelijk aanbevelingen te kunnen doen voor gepaste regie-aanpakken in specifieke samenwerkingsverbanden. Dit onderzoek kan daarmee in eerste instantie getypeerd worden als een *praktijkgericht onderzoek*. De kennis die door middel van dit soort onderzoek wordt opgedaan, stelt de onderzoeker in staat om verschijnselen direct te kunnen beïnvloeden of te veranderen en levert op die manier een bijdrage aan een bepaalde praktijksituatie. Dit in tegenstelling tot theoriegericht onderzoek, waarbij men op zoek gaat naar de oplossing van een probleem in de theorievorming (Swanborn, 1999: 15; Verschuren & Doorewaard, 2004: 36).

Daarnaast is ten aanzien van dit onderzoek sprake van een *evaluatieonderzoek* en specifiek van een *procesevaluatie*. Bij evaluatief onderzoek stelt de onderzoeker zich ten doel bepaald handelen te beoordelen op basis van een beargumenteerd beoordelingskader. In dit onderzoek bestaat het beoordelingskader uit het theoretisch raamwerk, zoals is opgesteld in hoofdstuk drie. Op basis van het beoordelingskader kan “worden nagegaan in hoeverre de verwachtingen ten aanzien van een bepaalde interventie in vervulling zijn gegaan, waar eventuele tekortkomingen aan toegeschreven kunnen worden en hoe verbeteringen in de toekomst mogelijk zijn” (Verschuren & Doorewaard, 2004: 42). Waarbij met een interventie wordt bedoeld op “een samenhangend stelsel van activiteiten of maatregelen, een bewuste poging tot beïnvloeding van de werkelijkheid door een actor in de richting van expliciet gestelde doeleinden” (Swanborn, 1999: 16). Wanneer we dit vertalen naar dit onderzoek, dan bestaat de te evalueren interventie uit het samenhangend stelsel aan activiteiten, die samengaan met de regierol van de gemeente, die zij in het kader van de brede school dient te vervullen. De regierol kan getypeerd worden als een interventie, omdat het hier gaat om een bewuste poging van de gemeente tot beïnvloeding van interactieprocessen tussen actoren. Het zij dat de interventie, waar het in dit onderzoek om gaat niet expliciet gericht is op bepaalde beleidsdoelen. Hoewel de gemeente door middel van haar regierol beoogd om het brede schoolconcept in haar gemeente tot ontwikkeling te laten komen, zijn de activiteiten in eerste instantie gericht op de interne afstemming tussen de betrokken partijen onderling.

Binnen dit onderzoek is verder sprake van een *procesevaluatie*. Dit blijkt onder andere uit onderstaande tabel, waarin duidelijk is gemaakt dat de kenmerken, die in de literatuur ten aanzien van de procesevaluatie worden genoemd, ook op dit onderzoek van toepassing zijn.

Kenmerken procesevaluatie volgens Swanborn (1999):	Kenmerken, zoals terug te vinden in dit onderzoek:
▪ Gericht op het tijdig verkrijgen van kennis over wat er allemaal mis kan gaan met de interventies, dus: welke knelpunten treden er op? (1999: 48 & 192).	▪ In dit onderzoek wordt gekeken welke belemmeringen zich voordoen in de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen.
▪ Gericht op de mogelijkheden om bij te sturen, dus: hoe kunnen de knelpunten worden omzeild? (1999: 48 & 192).	▪ De volgende stap in het onderzoek is dat wordt gekeken welke strategieën de gemeente toe kan passen om de belemmeringen in de samenwerking weg te nemen.
▪ De aandacht gaat uit naar sociale processen die een rol spelen (1999: 191).	▪ De nadruk wordt gelegd op de samenwerking tussen de kernpartners binnen het brede schoolconcept: de gemeente en schoolbesturen.
▪ Vindt vaak plaats tijdens het eigenlijke interventieproces (1999: 200).	▪ Het onderzoek wordt uitgevoerd, terwijl het proces rondom brede schoolontwikkeling in de te onderzoeken gemeenten nog in volle gang is.

Een procesevaluatie is vrijwel altijd kwalitatief onderzoek, waarin verschillende databronnen worden gebruikt en resultaten met elkaar worden geconfronteerd. Er wordt veel aandacht geschonken aan de verhalen van betrokkenen. Er wordt gekeken hoe verschillende partijen de interventie interpreteren. Daarbij wordt de focus gelegd op de eigen opstelling en die van anderen en het enthousiasme, de passiviteit of het actief verzet dat daarmee gepaard gaat (Swanborn, 1999: 204). In dit onderzoek is ook gekozen voor een *kwalitatieve manier* van het verzamelen en analyseren van gegevens. Bij kwalitatief onderzoek is er sprake van een zich steeds ontwikkelend theoretisch kader, waarbij men over en weer tussen theorie en praktijk ‘switcht’. Dit in tegenstelling tot kwantitatief onderzoek, waar de theorie is gegeven en door middel van de praktijk wordt onderzocht of deze houdbaar blijkt (Vennix, 2006: 143-144). Een ander verschil tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek is gelegen in het vastleggen van de resultaten van het onderzoek. Waar kwantitatief onderzoek gebruik maakt van tabellen, grafieken en cijfers, is er bij kwalitatief onderzoek veelal sprake van een ‘beschouwende’ rapportage (Verschuren & Doorewaard, 2004: 148). Bij het onderzoeken van belemmeringen in samenwerking en de daarbij te hanteren strategieën is het minder van belang om deze cijfers uit te drukken. Om concrete aanbevelingen te doen aan de verschillende gemeenten is het van belang dat de gegevens op een juiste wijze geïnterpreteerd worden en dat er veel diepgang zit in het onderzoek. Een kwalitatief onderzoek is hiervoor het meest geschikt.

4.1.2 Onderzoeksdesign

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van het onderzoeksdesign, *de casestudy*. De keuze voor de casestudy komt voort uit de probleemstelling van dit onderzoek. In dit onderzoek wordt onderzocht of de gemeente haar regierol succesvol vervult. Daartoe worden verschillende gemeenten geanalyseerd op mogelijke belemmeringen in samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen en de bijbehorende strategieën. Dit vereist een diepgaand inzicht in verschillende brede schoolprocessen. Kenmerkend voor de casestudy is dat *“een bepaald geval diepgaand en vanuit verschillende invalshoeken bestudeerd wordt.”* Dit maakt casestudies geschikt voor vragen over hoe bepaalde processen verlopen en waarom bepaalde zaken zo zijn of verlopen (Vennix, 2006: 149). Swanborn (2003) kiest voor een definiëring van de casestudy door eigenschappen te noemen die in de meeste casestudies voorkomen. Via onderstaand schema zal worden aangegeven dat de kenmerken van het onderzoeksdesign de casestudy ook binnen dit onderzoek terug te vinden zijn.

Kenmerken casestudy volgens Swanborn (2003):	Kenmerken, zoals terug te vinden in dit onderzoek:
Er is sprake van één voorbeeld, of slechts enkele voorbeelden van het verschijnsel. Het gaat daarbij om mensen, groepen of met elkaar interacterende mensen en groepen.	In dit onderzoek worden tien gemeenten onderzocht. Daarbij wordt de focus gelegd op de interactie tussen gemeente en schoolbesturen.
Het verschijnsel wordt bestudeerd in haar natuurlijke omgeving.	De verschillende cases worden ‘op locatie’ onderzocht. Dit betekent dat de onderzoeker naar de locatie toe gaat om ter plaatse met de respondenten te spreken.
Het onderzoek beslaat een bepaalde periode, waarbij of op diverse tijdstippen metingen worden gedaan, dan wel dat achteraf informatie over ontwikkelingen in die periode wordt verzameld.	Reeds is aangegeven dat het in dit onderzoek gaat om een procesevaluatie. Er worden dus gegevens verzameld over de brede schoolontwikkelingen in gemeenten tot dan toe. Er wordt dus ‘achteraf’ informatie verzameld.
Er worden diverse databronnen gebruikt. De belangrijkste zijn: documenten, interviews met sleutelpersonen en participerende observatie.	Er is in dit onderzoek gekozen voor het gebruik van documenten en interviews met sleutelpersonen.
De onderzoeker is gericht op een gedetailleerde beschrijving, waarbij veel aandacht wordt gegeven aan de beschrijvingen, interpretaties en verklaringen die verschillende betrokkenen in het sociale proces verschaffen.	In dit onderzoek ligt de focus op de samenwerking tussen de gemeente en schoolbesturen. Tijdens de dataverzameling wordt met name gekeken naar de interpretaties van betrokkenen ten aanzien van dit proces.
Deze beschrijvingen en verklaringen worden getoetst (door besprekingen met, voorleggen van tussen- en eindresultaten) aan de beschrijvingen en verklaringen die door de onderzochten zelf worden gegeven (2003: 22 & 29).	Nadat de gegevens door middel van mondelinge interviews verzameld zijn, worden deze in de vorm van een interviewverslag ter controle voorgelegd aan de respondenten zelf. Een andere controle vormt de documentenanalyse.

De cases binnen dit onderzoek bestaan uit tien verschillende gemeenten. Dit is meer dan de gebruikelijke twee à drie. Er is gekozen om een groter aantal gemeenten in dit onderzoek mee te nemen, omdat dit de validiteit van het onderzoek ten goede komt. Zoals in paragraaf 2.2.2 staat beschreven kan het brede schoolconcept op veel verschillende manieren worden opgepakt. Hoe meer gemeenten er in het onderzoek worden opgenomen, hoe beter het zicht op de mogelijke ontwikkelingen, die zich afspelen binnen het concept. Yin (1987) stelt in dit kader: *“The evidence from multiple cases is often considered more compelling, and the overall study is therefore regarded as being more robust”* (Yin, 1987: 52).

In Nederland is bijna elke gemeente wel actief op het gebied van brede schoolontwikkeling. Aangezien het te ver zou voeren om al deze gemeenten in het onderzoek mee te nemen, is ervoor gekozen om tien gemeenten te onderzoeken. De keuze voor de specifieke gemeenten in dit onderzoek is gebaseerd op pragmatische en inhoudelijke gronden. De *pragmatische reden* is erin gelegen dat gebruik is gemaakt van de reeds bestaande contacten tussen onderwijsadviesbureau ‘Giralis’ en diverse gemeenten. De *inhoudelijk reden* voor de keuze van deze gemeenten is gebaseerd op de diversiteit. In hoofdstuk twee is al opgemerkt dat verschillende gemeenten het brede schoolconcept op verschillende manieren oppakken. Dit is het gevolg van dat brede scholen van ‘onderop’ ontstaan zijn, los van ’t Rijk. Door gemeenten van verschillende grootte en verschil in fasen in het onderzoek te betrekken, is getracht te komen tot een zo groot mogelijke diversiteit. In onderstaand schema is een overzicht gegeven van de verschillende te onderzoeken gemeenten, hun grootte en de fase waarin ze ten aanzien van het brede schoolconcept verkeren.

Grootte gemeenten (in inwoneraantal)		Fase brede schoolconcept
Gemeente C	24.181	Initiatieffase, er zijn reeds enkele brede schoolinitiatieven opgezet.
Gemeente A	28.944	Initiatief-, voorbereidings- en uitvoeringsfase; er is één brede school in de vorm van een MFA opgezet. In een aantal andere scholen is men bezig met het ontwikkelen van initiatieven.
Gemeente B	29.689	Consolidatiefase, er zijn reeds vier brede scholen, men gaat nu over tot verdieping.

Gemeente J	35.346	Uitvoerings- en consolidatiefase, er zijn reeds twee brede-wijk-scholen opgezet. Momenteel wordt gekeken hoe deze opzetten verbeterd kunnen worden.
Gemeente I	36.811	Vorbereidings- en uitvoeringsfase, één brede school is inmiddels gerealiseerd, een andere is in wording.
Gemeente H	40.142	Initiatieffase, gekeken wordt welke mogelijkheden er binnen de gemeente zijn.
Gemeente F	76.000	Consolidatiefase, er zijn vijf Horizonscholen gerealiseerd, men gaat nu over tot verdieping.
Gemeente D	134.744	Uitvoerings- en consolidatiefase, er zijn reeds zeven brede scholen gerealiseerd. Men gaat nu over tot verbreding en verdieping.
Gemeente E	157.473	Consolidatiefase, er zijn reeds twaalf Open Wijk scholen gerealiseerd. Men verkeert in de fase van verdieping.
Gemeente G	200.388	Consolidatiefase, er zijn reeds tien brede scholen gerealiseerd. Men gaat nu over tot verdieping.

4.2 Databronnen en dataverzameling

Een kenmerk van een casestudy is het gebruik van verschillende databronnen en methoden van dataverzameling (Verschuren & Doorewaard, 2004: 170; Yin, 1987: 85). Dit wordt respectievelijk bronnentriangulatie en methodentriangulatie genoemd. In dit onderzoek worden ook verschillende bronnen en methoden naast elkaar gebruikt. In deze paragraaf wordt uiteengezet welke databronnen gebruikt zijn voor het verkrijgen van informatie (4.2.1) en op welke manier middels deze bronnen de data verzameld is (4.2.2).

4.2.1 Databronnen

Voordat in deze subparagraaf wordt aangegeven welke soort databronnen aangewend moeten worden om de voor het onderzoek relevante informatie te kunnen verzamelen, is het goed om eerst te kijken waar de te verwerven informatie betrekking op moet hebben. Daarom zal nu eerst worden beschreven wat precies de populatie, het onderzoeksobject, de onderzoekseenheden en de waarnemingseenheden van dit onderzoek zijn.

De *populatie* van het onderzoek bestaat uit alle gemeenten in Nederland die zich bezig houden met de brede schoolontwikkeling. Het *object van onderzoek* is de regierol van de gemeente binnen het brede schoolconcept. Om hier onderzoek naar te doen zijn in totaal tien *cases*, bestaande uit gemeenten (geografische betekenis) in het onderzoek meegenomen. De *onderzoekseenheden* zijn de personen of objecten waarover in de specifieke onderzoeksvragen een uitspraak wordt gedaan en die in een onderzoek worden betrokken (Baarda & De Goede, 2001: 149). In dit onderzoek zijn dat de gemeenten (als organisatie) en de schoolbesturen. De gemeentelijke organisatie bestaat uit zowel een politieke als een ambtelijke sector. Daar binnen de gemeente de ambtenaren belast zijn met de regievoering ten aanzien van het brede schoolconcept is ervoor gekozen om enkel de ambtelijke organisatie als onderzoekseenheid te nemen. De onderzoeker is zich ervan bewust dat met deze aanname bepaalde aspecten - zoals de invloed van de lokale politiek op het concept - worden buitengesloten. De organisatie van een schoolbestuur kent ook verschillende lagen. Een schoolbestuur bestaat uit een bovenschoolsmanager en scholen met directeuren. In dit onderzoek is gekozen om de bovenschoolsmanager als onderzoekseenheid te nemen, omdat deze de verantwoordelijkheid draagt en (meestal) de gesprekspartner van de beleidsmedewerker vormt. De *waarnemingseenheden* zijn de personen die in dit onderzoek ondervraagd worden. In dit onderzoek zijn dit de beleidsmedewerkers onderwijs, de bovenschoolsmanagers van schoolbesturen en eventueel de brede schoolcoördinatoren.

Op de vraag van welke databronnen binnen dit onderzoek gebruikt wordt gemaakt is al gedeeltelijk antwoord gegeven. Uit bovenstaande wordt immers duidelijk dat binnen dit onderzoek in ieder geval gebruik wordt gemaakt van de databron: *personen*. Personen als databron kunnen fungeren als informant of als respondent. Een informant geeft informatie over mensen of dingen buiten haar- of hemzelf. Gegevens die respondenten verschaffen betreffen bijvoorbeeld hun meningen, opvattingen, interesses, motieven, houdingen en gedragingen. De personen die in dit onderzoek zijn betrokken fungeren als respondent. Zij zijn zelf immers ook bij het brede schoolproces betrokken. Een nadeel van personen als databron is dat het soms lastig is om informatie los te krijgen, zeker als je onderzoek

doet waar mensen niet zo gemakkelijk over praten, zoals binnen dit onderzoek waar respondenten vragen krijgen over het succes of falen. Een voordeel is dat je snel over informatie beschikt en toegang hebt tot een diversiteit aan informatie (Verschuren en Doorewaard, 2004: 119-120).

In de inleiding van deze paragraaf is gesteld dat er in dit onderzoek gebruik zal worden gemaakt van meerdere databronnen. Naast personen, zal ook informatie worden geput uit *documenten*. Net als bij personen bestaat er bij documenten ook een grote diversiteit. Verschillende soorten documenten die in dit onderzoek gebruikt zullen worden, zijn onder andere: plannen van aanpak, beleidskaders en – notities, communicatieplannen en evaluatierapporten. Om in bezit te raken van de diverse documenten, zijn verschillende internetsites geraadpleegd en zijn bij diverse gemeenten en schoolbesturen de stukken opgevraagd. De informatie die verkregen wordt uit de documenten zal op twee manieren worden gebruikt. Allereerst zal de informatie worden gebruikt om de verschillende cases te kunnen beschrijven. Tevens worden de gegevens gebruikt om de data afkomstig van de interviews onafhankelijk te kunnen controleren. Een nadeel van het gebruik van documenten is dat er vaak sprake is van een overstelpende hoeveelheid aan informatie. Het is dan nodig een bewuste selectie te maken. Een voordeel is dat documenten ‘slijtvast’ zijn. Dat betekent dat ze eindeloos benut kunnen worden. Dit is handig omdat het materiaal steeds opnieuw vanuit één onderzoeksvraag doorgespit kan worden (Verschuren & Doorewaard, 2004: 124-125). In de volgende subparagraaf zal aangegeven worden op welke manier de informatie afkomstig van personen en documenten wordt verkregen.

4.2.2 Dataverzameling

In deze subparagraaf wordt aangegeven hoe relevante informatie voor het onderzoek uit de te gebruiken databronnen kan worden gehaald. Ten aanzien van de te ondervragen personen wordt de dataverzamelmethode: het interview gebruikt (4.3.2.1). Op de documenten is de inhoudsanalyse van toepassing (4.3.2.2).

4.2.2.1 Het interview

Twee veel gebruikte dataverzamelmethoden ten aanzien van het verkrijgen van informatie uit personen zijn de enquête en het interview. In dit onderzoek is gekozen voor het *interview*, omdat dit de aangewezen methode van dataverzameling is, wanneer je iets wilt weten over attitudes, opinies, gevoelens, gedachten of kennis (Baarda & De Goede, 2001: 222; Verschuren & Doorewaard, 2004: 130). Bovendien geldt dat hoewel er sprake is van een kleiner bereik dan bij een enquête, er wel dieper gegraven kan worden en er 'moeilijker' zaken aan de orde gesteld kunnen worden.

Binnen dit onderzoek zijn per casus meerdere personen geïnterviewd om een zo genuanceerd mogelijk beeld van de situatie te verkrijgen. Per gemeente zijn in ieder geval de beleidsmedewerker onderwijs en één of meerdere bovenschoolsmanagers ondervraagd. Waar eventueel sprake was van een coördinator of projectleider brede school is deze ook in het onderzoek betrokken. Uiteindelijk zijn er in totaal 24 interviews afgenomen. Gemiddeld zijn dit drie interviews per casus. In een enkel geval betreffen dit er twee of vier. Sommige ondervraagde bovenschoolsmanagers zijn in meerdere gemeenten bij het brede schoolproces betrokken. Dit heeft er mee te maken dat sommige schoolbesturen een gemeenteoverstijgend werkgebied hebben. Aan deze bovenschoolsmanagers zijn vragen gesteld over twee of hooguit drie gemeenten die in het onderzoek centraal staan. Binnen één gemeente is een schooldirecteur ondervraagd en niet een bovenschoolsmanager. Dat komt omdat voorafgaand aan het maken van interviewafspraken binnen deze gemeente al duidelijk was dat enkel op directieniveau met scholen overleg wordt gevoerd.

Om de medewerking van de respondenten te verkrijgen, zijn de respondenten in eerste instantie benaderd door middel van een e-mail. In deze e-mail stond uitgelegd waar het onderzoek zich op richt en waarom het relevant was dat de betreffende personen deel zouden nemen aan het onderzoek. Vervolgens zijn de verschillende respondenten telefonisch benaderd met de vraag of zij over wilde gaan tot het maken van een interviewafpraak. Uiteindelijk hebben slechts twee personen aangegeven geen medewerking te willen verlenen aan het onderzoek. Voorafgaand aan het interview is aan de betreffende respondenten een document verstuurd met daarin nog wat extra achtergrondinformatie ten aanzien van het onderzoek. Bovendien zijn in dit document alvast een aantal voorbeeldinterviewvragen opgenomen, zodat de respondenten zich een beeld konden vormen van de richting die het gesprek op zou gaan. Voorafgaand aan het interview zelf werd respondenten

nog de mogelijkheid gegeven om hierop te reageren of om vragen over het onderzoek te stellen. Na afloop van elk interview is een interviewverslag gemaakt. Dit verslag is aan de respondenten voorgelegd met de vraag of zij het verslag wilden controleren op juistheid en volledigheid. Op deze manier konden respondenten terugkomen op hun uitspraken of daar een nuance in aanbrengen. Bovendien is op deze manier getracht te voorkomen dat er sprake was van verkeerde interpretaties van de kant van de onderzoeker.

De data, afkomstig van de respondenten is op arbeidsintensieve wijze verzameld door middel van *face-to-face interviews*. Er is gekozen voor face-to-face interviews, omdat de persoonlijke aanwezigheid van de interviewer zorgt voor een betere interactie tussen de respondent en de interviewer (Verschuren & Doorewaard, 2004: 130). Bovendien is er bij het houden van face-to-face interviews meer ruimte voor interpretatie en mogelijkheden om door te vragen. Hierdoor ontstond er meer diepgang in de interviews. Een andere manier om de diepgang van de interviews te waarborgen is de keuze voor het *semigestructureerde interview*. Een semigestructureerd interview kan worden gekarakteriseerd door een geringe mate van voorstructurering en een open wijze van vraagstelling. Met voorgestructureerdheid wordt bedoeld dat van tevoren voor alle te ondervragen personen precies en uniform vastligt wat gevraagd wordt, hoe er gevraagd wordt en wat de volgorde van de vragen is. De openheid betreft de mate waarin de ondervraagde vrij is in de wijze waarop zij of hij antwoord geeft. (Verschuren & Doorewaard, 2004: 129).

Bij een semigestructureerd interview wordt veelal gebruik gemaakt van een *topiclijst*. Dit houdt in dat de vragen en antwoorden van tevoren niet vastliggen, maar de onderwerpen wel. Hiervan is ook gebruik gemaakt binnen dit onderzoek. Op basis van de theorie is dan ook een interviewgide⁷ opgesteld om de opinies van de respondenten te achterhalen. De interviewgide is semigestructureerd. Er zijn binnen de interviewgide wel een aantal concrete vragen opgenomen, deze fungeren als voorbeeldvragen. Er is dus wel een mate van structuur aangebracht, maar hier kon wel van worden afgeweken. De vragen zijn gedurende de interviews namelijk zo geformuleerd opdat ze op de respondent en situatie waarin deze verkeerden werden toegesneden. Er kon dus geïmproviseerd en doorgevraagd worden. Het voordeel van het topic gestuurd interview is dat de beschikbare tijd voor de interviews optimaal kon worden gebruikt. Door vaststelling van de onderwerpen kon in relatief korte tijd een grote hoeveelheid relevante aspecten aan de orde worden gesteld. Op deze manier is gekomen tot een systematische en diepgaande informatieverzameling (Hutjes & Van Buuren, 1996: 84).

Er is daarnaast ook expliciet gekozen voor het stellen van '*open vragen*'. Dat wil zeggen dat er ten aanzien van de interviews geen gebruik is gemaakt van antwoordcategorieën. Reden hiervoor is dat de onderzoeker wilde voorkomen dat antwoorden van respondenten 'in de mond werden gelegd'. Wanneer een respondent keuzemogelijkheden heeft, is het gevaar tot sociaal wenselijke antwoorden groter. Een andere reden is dat de onderzoeker wilde voorkomen dat zij verward raakte door tijdens het brede schoolproces met mogelijke oplossingen voor belemmeringen in samenwerking te komen. Dat had wel kunnen gebeuren wanneer er met antwoordcategorieën werd gewerkt. Als onderzoeker dien je je integriteit te waarborgen. Je dient aan de 'zijlijn' te staan en niet te interveniëren in een proces.

4.2.2.2 De inhoudsanalyse

De *inhoudsanalyse* wordt gebruikt als techniek voor het genereren van gegevens uit de geraadpleegde documenten. Het gaat hierbij om het reduceren van de voor het onderzoek relevante informatie uit het materiaal. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een categorieënstelsel (Verschuren & Doorewaard, 2004: 136). In dit onderzoek bestaat dit stelsel uit een lijstje met uit de vraagstelling afgeleide aandachtspunten, vergelijkbaar met de lijst van topics, waaruit de interviewgide bestaat. De waarnemingscategorieën zijn dus open en op basis daarvan is op zoek gegaan naar de betekenissen die de producenten aan het materiaal van bepaalde zaken verlenen.

4.3 Operationalisering

In het vorige hoofdstuk is tot een antwoord gekomen op de theoretische deelvragen van dit onderzoek. Het is op deze plaats van belang te kijken hoe deze theoretische elementen aan de empirie gekoppeld

⁷ De interviewgide is opgenomen in bijlage 2.

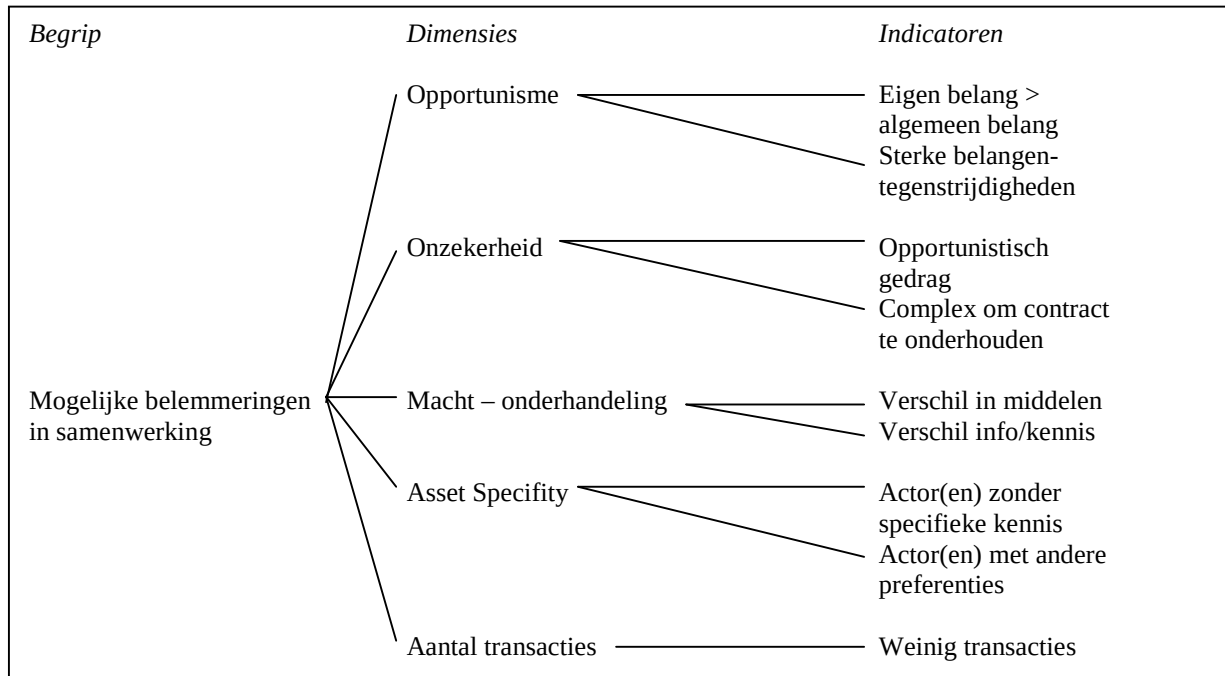
kunnen worden. Hier komt de term 'operationalisering' om de hoek kijken. Operationaliseren betekent letterlijk: 'het gereedmaken voor gebruik'. Het gaat erom aan te geven wanneer of onder welke voorwaarden een bepaald begrip of theoretisch element op verschijnselen in de realiteit van toepassing is (Verschuren & Doorewaard, 2004: 102). Hiertoe is het nodig te komen tot indicatoren. "Een indicator is een zintuiglijk waarneembaar fenomeen dat ons informatie verschaft over het (niet direct waarneembare) verschijnsel dat met te definiëren begrip wordt bedoeld" (Verschuren & Doorewaard, 2004: 103).

Centraal in dit onderzoek staat het begrip: succesvolle regie. Met succesvolle regie wordt bedoeld op de mate waarin de door de gemeente gekozen *strategie* aansluit op de *belemmeringen in de samenwerking* tussen gemeente en schoolbesturen. Uit bovenstaande blijkt dat in dit onderzoek twee operationalisaties nodig zijn. Allereerst moet gekeken worden wat in werkelijkheid gevonden moet worden om vast te kunnen stellen dat sprake is van een bepaalde belemmering die de theorie benoemt (4.4.1). Daarnaast wordt gekeken wat in de werkelijkheid gevonden moet worden opdat je kunt concluderen dat er een bepaalde strategie wordt gevolgd (4.4.2).

Opgemerkt dient te worden dat er ten aanzien van deze twee operationalisaties een belangrijk verschil bestaat. Zo zijn in het geval van de door de gemeente toe te passen strategieën al verschillende waarneembare aspecten in het theoretisch kader naar voren gekomen. Deze aspecten bestaan uit concrete acties, behorend bij bepaalde type handelingen die direct waarneembaar zijn. Bij de belemmeringen is dit niet het geval. De indicatoren voor de belemmeringen in samenwerking zijn slechts indirect waarneembaar. De operationalisering hiervan bestaat daarom uit de gevolgen van belemmeringen die waarneembaar zijn (Verschuren & Doorewaard, 2004: 103).

4.3.1 Operationalisering mogelijke belemmeringen in samenwerking

Per factor, afkomstig van de transactiekostentheorie is in het vorige hoofdstuk ingegaan op welke belemmeringen mogelijk een optimale samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen in de weg staan. In onderstaande boomdiagram zijn de belemmeringen die horen bij de verschillende te onderscheiden factoren nog eens weergegeven.



De indicatoren die worden gebruikt voor de mogelijke belemmeringen in samenwerking zijn globaal van aard. Dit heeft te maken met dat deze indicatoren afgeleid zijn van de transactiekostentheorie. De toepassing van een economische en abstracte theorie op een genuanceerd sociaal proces maakt dat de afstand tussen de theorie en praktijk groot is. Bij de operationalisering van de theoretische elementen is - zoals hierboven ook is aangegeven - gekeken naar de (waarneembare) gevolgen die de theoretische

elementen met zich meedragen. Hieronder zal per indicator aan worden gegeven wat haar betekenis kan zijn in de praktijk.

Eigen belang > algemeen belang

Deze belemmering doet zich voor wanneer één van beide actoren meer waarde hecht aan het belang van de eigen organisatie in plaats van het gedeelde algemeen belang, in casu: de realisatie van een brede school.

Sterke belangentegenstrijdigheden

Indien de belangen van beide actoren sterk uit elkaar lopen, wordt het moeilijker voor actoren om overeenstemming te bereiken. De kans op een conflict wordt dan groter. Dit komt de samenwerking niet ten goede.

Opportunistisch gedrag

Wanneer er sprake is van opportunistisch gedrag kan een informatierijke actor besluiten om bepaalde informatie voor een andere actor achter te houden. Dit vormt mogelijk een belemmering in de samenwerking omdat een actor over minder informatie beschikt dan dat hij nodig heeft.

Complex om contract te onderhouden

Wanneer niet duidelijk is vastgelegd hoe de onzekerheden (informatieasymmetrie) tussen actoren in de toekomst vermeden kunnen worden, is het voor actoren lastig om een contract met de andere actor te onderhouden. Dit kan leiden tot een belemmering in de samenwerking: men weet immers niet waar men aan toe is.

Verskil in middelen

Wanneer er sprake is van een verschil tussen de actoren in beschikbare middelen dan bestaat er binnen de onderhandeling een verschil in beïnvloedingsmogelijkheden tussen actoren. Actoren dienen binnen de onderhandeling in een zo gelijk mogelijke verhouding te staan. Wanneer één van de actoren over veel meer middelen beschikt, bestaat de kans dat de balans doorslaat en één van de actoren veel machtiger wordt. Het wordt dan moeilijker om te komen tot samenwerking.

Verskil in info/ kennis

Bovengenoemde belemmering kan zich ook voordoen wanneer er sprake is van een verschil tussen de actoren in aanwezige informatie of kennis.

Actor(en) zonder specifieke kennis

Wanneer één actor of beide actoren niet over specialistische kennis beschikken, leidt dat in dit opzicht niet tot meer afhankelijkheid tussen de partijen en zal er minder snel worden besloten tot samenwerking.

Actor(en) met andere preferenties

Indien één van de actoren (of beiden) andere preferenties hebben, zal deze minder snel besluiten tot de inzet van de eigen specialistische kennis. De samenwerking met deze actor is dan minder interessant voor de andere actor, hetgeen minder snel tot samenwerking leidt.

Weinig transacties

Indien er sprake is van weinig transacties - dus er worden slechts een beperkt aantal brede schooltrajecten binnen een gemeente ontwikkeld - dan is de kans toch klein dat er samenwerking plaatsvindt, ook al is er bij de aanwezige actoren sprake van specialistische kennis.

Om te kunnen onderzoeken welke belemmeringen zich daadwerkelijk voordoen in de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen binnen het brede schoolconcept (tweede empirische deelvraag) is op basis van de verschillende factoren een interviewvragenlijst opgesteld. De diverse factoren vormen de 'interviewtopics'.

4.3.2 Operationalisering strategieën

In het theoretisch raamwerk is op basis van de mogelijke belemmeringen in samenwerking geredeneerd waar de strategieën, die door de gemeente worden toegepast op in moeten spelen, wil er sprake zijn van optimale samenwerking. Vanuit deze redenatie is in de literatuur gekeken welke strategieën hierop aansluiten. Net als bij de operationalisering van de mogelijke belemmeringen, zijn ook de verschillende strategieën uiteengegafeld in dimensies en indicatoren. In de kolom: dimensies wordt aangegeven om welke type handelingen het gaat, in de kolom: indicatoren worden de bijbehorende concrete acties onderscheiden.

Strategieën opportunisme	Dimensie/ type handeling	Indicator/ concrete actie
Sturing als gezamenlijke beeldvorming	Open overleg	Het organiseren van een conferentie
	Internalisering	Het opzetten van een voorlichtingscampagne
	Frame-reflection	Actoren confronteren met uiteenlopende referentiekaders
Sturing door middel van doelvervlechting	Cognitieve invulling	Verskillende inzichten meenemen in de formulering van een doelstelling
	Sociale invulling	Verskillende actoren gezamenlijk een doelstelling laten formuleren
Selectieve activering op basis van persoonlijke middelen	Mobilisatie van coalities versterken of verzwakken (handeling door nieuw aangehaalde actor)	Blokkades opwerpen of doorbreken door te besluiten met anderen actoren samen te werken.
		Komen met oplossingen voor conflicten
	Creëren van een evenwichtige belangenvertegenwoordiging (handeling door nieuw aangehaalde actor)	Ideeën, inzichten en oplossingen van partijen bij elkaar brengen
Incentive sturing/ prikkelplanning	Het toedienen van materiële gedragsprikkel	Subsidiëring van actoren
	Het toedienen van niet-materiële gedragsprikkel	Actoren proberen te overtuigen

Strategieën onzekerheid	Dimensie/ type handeling	Indicator/ concrete actie
Negotiated knowlegde	Open overleg	Het organiseren van een conferentie
Arrangeren van interactieprocessen	Het instellen van duurzame organisatorische arrangementen	Het instellen van publiekprivate partnerships
		Het instellen van adviesorganen
		De introductie van consultatieprocedures
		Het aangaan van langlopende of omvattende contracten
	Het instellen van arrangementen om interacties te vergemakkelijken	Het maken van procedureafspraken
		Het opstellen van contracten/ convenanten
		Het ondertekenen van een 'letters of intent' ofwel een intentieverklaring
		Het formeren van een stuur-/ project-/ werkgroep

Strategieën macht - onderhandeling	Dimensie/ type handeling	Indicator/ concrete actie
Sturing door structurering	Actoren met (zwakkere) belangen een steuntje in de rug geven.	Subsidiëring van actoren
		Wijzigen van bevoegdheden van actoren
	Beïnvloeding van de machtsbron informatie	Nieuwe informatiesystemen introduceren
		Bestaande informatiesystemen aan elkaar koppelen
	Versterking van de legitimiteit van actoren	Legitimiteit versterken door een actor als gesprekspartner te erkennen
		Toegang te verlenen tot permanente overlegorganen
		Wettelijk monopolie toekennen
	Aantasting van de legitimiteit van actoren	Beïnvloeding van de verdeling van hulpbronnen
		Representativiteit of deskundigheid van actoren betwisten
		Toegang tot gezaghebbende fora weigeren
		Een wig drijven tussen leiders van een organisatie en hun achterban
Selectieve activering op basis van formele middelen	Strategisch inspelen op machtsposities	Gebruik maken van de machtspositie van actoren om anderen te committeren
	Strategisch inspelen op de verdeling van hulpbronnen	Mobiliseren 'steunverleners'
	Actoren met hindermacht blokkeren	Blokkades opwerpen door te besluiten om onderhandelingsvoorwaarden te veranderen ⁸ .

Strategieën asset specificity	Dimensie/ type handeling	Indicator/ concrete acties
Selectieve activering op basis van persoonlijke middelen	Het betrekken van partijen met een bepaalde expertise	Externe actoren brengen hun inzichten in
		Externe actoren confronteren andere partijen met de stand van kennis
		Externe actoren kunnen door partijen worden bevraagd op de robuustheid van de kennis
Het bevorderen van specialistische kennis en deskundigheid bij actoren	-	Het aanbieden van training en scholing.

Strategieën aantal transacties	Dimensie/ type handeling	Indicator/ concrete acties
Sturen door leren	Actoren laten leren van de verscheidenheid aan informatie die tijdens uitvoering ontstaat.	Het invoeren van een verplichte evaluatie
Selectieve activering op basis van persoonlijke middelen	Het betrekken van partijen met een bepaalde expertise	Het betrekken van actoren die eerder bij eenzelfde soort beleidsproces betrokken zijn geweest.

⁸ Bijvoorbeeld door een verandering aanbrengen ten aanzien van de financiën, de regelgeving of grenzen stellen aan het beleid.

Om te kunnen onderzoeken hoe de gemeente haar regiefunctie aanwendt om de belemmeringen in de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen binnen het brede schoolconcept weg te nemen (derde empirische deelvraag) is per interviewtopic, bestaande uit de diverse factoren afkomstig uit de transactiekostentheorie, naast mogelijke belemmeringen die zich voordoen in de samenwerking gevraagd op welke wijze de gemeente probeert om deze belemmeringen weg te nemen.

4.4 Data-analyse

Nu aangegeven is op welke wijze de data is verzameld, zal in deze paragraaf uiteen worden gezet hoe de verzamelde data is geanalyseerd. In het analyseproces zijn verschillende stappen gezet. De eerste stap bestaat uit de dataregistratie, daarna volgt in de tweede stap, de fase van ordening en transcriptie van het materiaal. Waarbij de informatie die voor het onderzoek niet terzake doet wordt verwijderd. In deze stap wordt de overgebleven informatie tevens in zogenaamde ‘displays’ neergezet. Hierin wordt de informatie op overzichtelijke wijze gerangschikt (Vennix, 2006: 213). In de derde stap wordt gekomen tot algemene bevindingen per onderzochte gemeente. Tenslotte vindt in de vierde stap een vergelijking tussen de cases plaats. De verschillende stappen zullen hieronder nader worden toegelicht⁹.

In de *eerste stap* worden aan de hand van de geluidsopnames interviewverslagen gemaakt van de 24 interviews die zijn afgenomen bij de verschillende respondenten. De gesprekken zijn letterlijk uitgewerkt. De 24 interviewverslagen vormden het ruwe werkmateriaal. De interviewverslagen zijn geordend per gemeente.

In de *tweede stap* worden vervolgens per interviewverslag de uitspraken van respondenten per factor (afkomstig van de transactiekostentheorie) gecodeerd. Daarbij werden de interviewfragmenten die betrekking hadden op een bepaalde factor met een bepaalde kleur gemarkeerd. Dit heeft per respondent tot een overzicht van interviewfragmenten geleid. Met interviewfragmenten wordt hier bedoeld op afgeronde interviewdelen die over één bepaald onderwerp gaan. In deze stap zijn ook de fragmenten die niet relevant zijn geschrapt. Per factor is daarnaast een onderverdeling gemaakt in uitspraken die betrekking hebben op de verschillende empirische deelvragen van het onderzoek. Met andere woorden: per factor is aangegeven of er sprake was van een belemmering en welke strategie de gemeente daarop toepast. Vervolgens zijn de interviewfragmenten verkort weergegeven in verscheidene displays die per gemeente zijn opgesteld. In deze schema's worden aan de hand van de interviewverslagen op basis van de relevante interviewfragmenten in de cellen van het schema de belangrijkste opmerkingen van elke respondent over een bepaalde topic weergegeven (Vennix, 2006: 214).

De *derde stap* in het analyseproces van de gegevens is het komen tot een algemeen resultaat per gemeente en per factor. De cases worden in deze fase onafhankelijk van elkaar onderzocht. Om te komen tot bevindingen per gemeente zijn twee methoden toegepast. Allereerst zijn de uitspraken van de verschillende respondenten binnen één gemeente bij iedere factor met elkaar gecorreleerd. Er is gekeken of de respondenten al dan niet eenzelfde interpretatie aan een belemmering of toegepaste strategie geven. Op deze manier is de betrouwbaarheid gewaarborgd. Het laten correleren van de antwoorden van respondenten gebeurde via een vast patroon. Er werden overeenkomsten en verschillen tussen respondenten vastgesteld. Daarnaast werden ook de specifieke gevallen en belangrijke persoonlijke opmerkingen meegenomen. In onderstaand schema is aangegeven op welke wijze dit is gebeurd.

⁹ Bijlage 5 laat zien hoe de stappen twee en drie concreet zijn toegepast op één van de onderzochte gemeenten.

Het vaststellen van overeenkomsten
Allereerst zijn de overeenkomsten in de informatie van de respondenten vastgesteld. Deze informatie is met groen gemarkeerd in de tekst. Om overeenkomsten vast te kunnen stellen is uitgegaan van de antwoorden van de beleidsmedewerkers. Vervolgens is in de informatie van de overige respondenten (bovenschoolsmanagers en coördinatoren) nagegaan of hierin soortgelijke antwoorden zijn te vinden.
Het vaststellen van verschillen
Vervolgens zijn de verschillen vastgesteld. Ook hierbij is uitgegaan van de informatie van de beleidsmedewerkers. Wanneer in de passages antwoorden naar voren kwamen die niet overeenkomen met wat de eerste respondent over een bepaald onderwerp had aangegeven, werden deze met een rode kleur gemarkeerd.
Het vaststellen van de specifieke gevallen
Er kunnen ook opmerkingen voorkomen die niet direct zijn aan te merken als verschillend van de eerste respondent, maar ook niet geheel overeenkomen. Deze opmerkingen zijn ook van belang voor het onderzoek. Zij zijn met een met een oranje kleur gemarkeerd.
Het vaststellen van belangrijke persoonlijke opmerkingen
Naast overeenkomsten, verschillen en specifieke gevallen is het ook van belang belangrijke persoonlijke opmerkingen van de respondenten te bekijken. Deze kunnen soms extra informatie opleveren over het betreffende onderwerp. De belangrijke persoonlijke opmerkingen zijn met een blauwe kleur gemarkeerd.

Naast het correleren van de antwoorden van verschillende respondenten binnen één gemeente is nog een tweede methode toegepast. Er is namelijk gekeken of de gegevens verkregen uit de inhoudsanalyse al dan niet aan de uitspraken van de respondenten bijdroegen. Er bleek dat niet op elke factor gegevens vanuit de inhoudsanalyse waren verkregen. Daar waar wel gegevens voorhanden waren, heeft dit bijgedragen aan de betrouwbaarheid.

Uit bovenstaande blijkt dat (losgezien van de inhoudsanalyse) binnen dit onderzoek gebruik is gemaakt van twee coderingssystemen. Binnen de displays zijn deze terug te vinden op verticaal niveau (belangrijkste trefwoorden van respondenten per factor) als op horizontaal niveau (overeenkomsten, verschillen etc. per factor). Met behulp van deze coderingssystemen is er per gemeente en daarbinnen per factor een algemeen resultaat ontstaan, deze resultaten zijn te vinden in hoofdstuk vijf.

In de *vierde stap* zal op basis van de bevindingen van de tien onderzochte gemeenten worden gekomen tot een algemene conclusie. Voordat in hoofdstuk zeven tot een antwoord op de centrale vraag wordt gekomen, zal in hoofdstuk zes eerst een vergelijking tussen de verschillende gemeenten worden gemaakt. Naast het komen tot een conclusie zullen in hoofdstuk zeven ook aanbevelingen worden gedaan voor succesvolle regie-aanpakken voor specifieke samenwerkingsverbanden.

4.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Bij het doen van wetenschappelijk onderzoek worden er een aantal voorwaarden aan de wetenschappelijke bewijsvoering gesteld. Volgens Hutjes en Van Buuren (1996) moeten er altijd drie kwaliteitscriteria in acht worden genomen. Deze criteria bestaan uit: de begripsvaliditeit, de interne validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek (1996: 51).

4.5.1 Validiteit

Ten aanzien van de begripsvaliditeit dienen de begrippen die in het conceptuele model worden gehanteerd een juiste interpretatie te zijn van de empirische verschijnselen waarvoor ze worden gehanteerd (Hutjes & Van Buuren, 1996: 51). Met andere woorden: er dient dus nagegaan te worden of het theoretisch concept een goede weergave vormt van het empirisch verschijnsel. Binnen dit onderzoek is tegemoet gekomen aan de begripsvaliditeit door middel van de operationalisering van de theoretische elementen. De operationalisatie ten aanzien van de strategieën is gebaseerd op de theorieën rondom netwerkmanagement. Binnen deze theorieën werd aangegeven welke concrete acties passen bij bepaalde strategieën. Moeilijker was het om tot een goede operationalisatie ten aanzien van de mogelijke belemmeringen te komen, omdat daar de afstand tussen de theoretische en empirische betekenis wat groter bleek. Hier is gekomen tot een oplossing door aan het begin van het onderzoek de theoretische begrippen wat meer 'open' te laten en hier gedurende het onderzoek meer invulling aan te geven. In de voorgaande paragraaf is uiteengezet hoe de aanvankelijk nog globaal gedefinieerde begrippen zich hebben ontwikkeld naar begrippen met een meer omliggende inhoud. Om te zorgen dat

zowel door de onderzoeker als de respondenten een eenduidige betekenis aan een bepaald begrip wordt geven, is waar nodig uitgelegd wat onder bepaalde begrippen wordt verstaan of is gecontroleerd of het beeld wat bij respondenten naar voren kwam tijdens de interviews overeenkwam met de geoperationaliseerde definitie. Vaak vroegen respondenten ook zelf wanneer een bepaald begrip of vraagstelling hen niet duidelijk was.

Naast de begripsvaliditeit is ook de *interne validiteit* van een onderzoek van belang. Ten aanzien van de interne validiteit wordt gekeken of de relaties die in de uitspraken van het conceptuele model tussen de begrippen worden verondersteld, eveneens een juiste interpretatie van de samenhangen tussen de onderzochte verschijnselen zijn die in de realiteit worden gevonden (Hutjes & Van Buuren, 1996: 51). De vraag is dus: 'Zijn de theoretische concepten en de onderlinge relaties hiertussen een goede weergave van de empirische verschijnselen die onderzocht worden,' of nog simpeler gezegd: 'Meet je wat je wilt meten?' Zoals al eerder gezegd zijn binnen dit onderzoek meerdere respondenten per casus geïnterviewd. Hierdoor is een integraal beeld van de situatie per gemeente verkregen. Bovendien kenden de interviews een redelijk open karakter, waardoor het makkelijk was om door te vragen en zodoende alle relevante informatie uit het gesprek te halen. Op deze wijze is informatie verkregen die specifiek gezocht werd. Een nadeel die aan de dataverzamelingstechniek: het interview verbonden is, is dat vragen verkeerd geïnterpreteerd kunnen worden. Als interviewer is daarom getracht de vragen zo eenduidig mogelijk te stellen. Bovendien zijn, om te voorkomen dat de informatie ontvangen van de respondenten door de onderzoeker verkeerd geïnterpreteerd worden, de interviewverslagen voorgelegd aan de betreffende respondent. Via deze 'member check' kon aan de onderzoeker teruggekoppeld worden of er eventueel verkeerde interpretaties waren ontstaan. Bovendien is ter validering van de verkregen informatie uit de interviews gebruik gemaakt van een documentanalyse. Tot slot geldt dat een kenmerk van kwalitatief onderzoek is dat wanneer er interpretaties en conclusies aan gegevens worden verbonden, er altijd ruimte overblijft voor de interpretatie van de onderzoeker. Op basis hiervan kan de validiteit van de interpretaties in twijfel worden getrokken. Om aan dit punt tegemoet te komen, heeft er een 'check' plaatsgevonden ten aanzien van de bevindingen en deelconclusies bij een deskundige adviseur binnen het stagebedrijf. Gekeken is of de deskundige dezelfde stappen in het analyseproces zou nemen en of deze persoon dezelfde conclusies aan de bevindingen zou verbinden.

4.5.2 Betrouwbaarheid

Een laatste kwaliteitscriterium die wordt gesteld betreft de betrouwbaarheid van het onderzoek. Volgens deze eis dienen uitspraken gebaseerd te zijn op een nauwkeurige waarneming van de werkelijkheid en dienen niet terug te voeren te zijn op toevallige omstandigheden in het meetinstrumentarium of in de onderzochte eenheden (Hutjes & Van Buuren, 1996: 51). Gesteld wordt dat in de praktijk zich altijd situaties voor kunnen doen waarbij toeval niet kan worden uitgeschakeld. Toeval kan wel geminimaliseerd worden (Swanborn, 2003: 113). Hieronder zal aangegeven worden op welke manieren getracht is de betrouwbaarheid van het onderzoek - ten aanzien van de onderzochte eenheden en het meetinstrumentarium - positief te beïnvloeden.

De respondenten voor dit onderzoek zijn zorgvuldig uitgekozen. Zij zijn allen persoonlijk benaderd met de vraag of zij met het onderzoek mee wilden werken. Slechts twee personen gaven aan dit niet te willen. Uiteindelijk is zo een groep respondenten geselecteerd die allen bereidwillig waren informatie te verstrekken. Twee belangrijke valkuilen die in de methodologische literatuur worden genoemd zijn het selectieve geheugen en het gevaar van sociaal wenselijke antwoorden van respondenten (Baarda & De Goede, 2001: 222-223; Verschuren & Doorewaard, 2004: 140). Dit mogelijke gevaar is ondervangen door meerdere betrokkenen per casus te ondervragen en open vragen te stellen. Binnen dit onderzoek is ervoor gekozen om de gegevens verkregen van de lokale beleidsmedewerkers als uitgangspunt te nemen. De verkregen informatie wordt vervolgens gecorreleerd door een vergelijking te maken met de informatie verkregen uit de interviews met bovenschoolsmanagers en coördinatoren van de brede school. Op deze manier is gekeken of de gemeente inderdaad die rol vervult, die zij zegt te vervullen. Bovendien is gebruik gemaakt van meerder bronnen, er is namelijk op verschillende beleidsdocumenten een inhoudsanalyse toegepast. De gegevens die hiermee verkregen zijn op haar beurt gecorreleerd met de antwoorden van respondenten. Op deze manier is geprobeerd het onderzoek zo betrouwbaar mogelijk te laten zijn.

Ten aanzien van de betrouwbaarheid van het meetinstrumentarium geldt dat bij elk interview steeds gebruik is gemaakt van dezelfde interviewgide. Aan de betrouwbaarheid hiervan kan getwijfeld worden, omdat gebruik is gemaakt van een semigestructureerd interview. Aan de verschillende respondenten zijn wel dezelfde topics voorgelegd. Bovendien zijn de gesprekken met behulp van een bandrecorder vastgelegd. Op deze manier is de verkregen informatie bewaard gebleven. De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt vergroot door het opnemen van de interviewgide en door het zo gedetailleerd mogelijk omschrijven van de analysestrategie en de operationalisering van de theoretische elementen.

H5. Bevindingen

'It takes a village to raise a child'

Bovenstaande uitspraak is een oud Afrikaans gezegde en is een veel gehoorde uitspraak wanneer het gaat over de opvoeding van kinderen. Dat er veel met opvoeden gepaard gaat, blijkt ook uit het brede schoolconcept waarbinnen organisaties afkomstig vanuit verschillende sectoren met elkaar samenwerken. Al eerder is aangegeven dat een brede school staat of valt met een goede samenwerking. Binnen dit onderzoek is de nadruk gelegd op de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen, de belemmeringen die zich daarin voordoen en de strategieën die de gemeente hanteert om de belemmeringen weg te nemen. Nu in de voorgaande hoofdstukken de basis van het onderzoek is gelegd, zullen in dit hoofdstuk de bevindingen - die verkregen zijn uit de interviews en de documentanalyse - per onderzochte gemeente worden gepresenteerd. Per gemeente wordt eerst een stukje achtergrondinformatie gegeven¹⁰. Daarna volgt een algemene omschrijving van de gemeente op basis van de vijf punten, zoals onderscheiden door de transactiekostentheorie, daarmee wordt antwoord gegeven op de eerste empirische deelvraag, namelijk: *'Hoe kenmerkt zich de relatie tussen gemeente en schoolbestu(u)r/en binnen het brede schoolconcept op basis van de factoren, die optimale samenwerking tussen actoren kunnen bemoeilijken?'* In hoofdstuk zes: analyse, zal vervolgens per gemeente expliciet antwoord worden gegeven op de andere drie empirische deelvragen van het onderzoek. Op basis van de deelconclusies die op deze manier per gemeente ontstaan, zal een vergelijking tussen de gemeenten worden gemaakt. In hoofdstuk zeven: conclusie, zal tenslotte tot een antwoord worden gekomen op de centrale vraag van het onderzoek.

5.1 Gemeente A

De Gemeente A verkeert ten aanzien van het brede schoolconcept in de initiatieffase. De brede school vormt een belangrijk onderdeel binnen de LEA en wordt dan ook door de gemeente gestimuleerd. Op het moment van schrijven is de gemeente bezig met het opstellen van een beleidsnotitie brede scholen. In 2000 is het eerste brede schoolinitiatief gestart. Op de betreffende locatie is nieuwbouw toegepast. Verder zijn ook enkele basisscholen bezig met het ontwikkelen van brede schoolinitiatieven.

Ten aanzien van de brede schoolontwikkeling in de Gemeente A is in de eerste plaats een duo-interview gehouden met de beleidsmedewerkers jeugd en onderwijs. Hiervoor is gekozen, omdat in deze gemeente met name de beleidsmedewerker jeugd bij het eerste brede schoolinitiatief betrokken is geweest. Daarnaast zijn ook twee bovenschoolsmanagers ondervraagd, welke ook betrokken zijn bij andere gemeenten die in dit onderzoek centraal staan. Dit heeft te maken met dat de schoolbesturen waarvoor zij werken een werkomgeving bevatten die gemeenteverstijgend is. Daar binnen de Gemeente A vooral directies van basisscholen bij de brede schoolontwikkeling betrokken zijn, is niet heel veel informatie van de bovenschoolsmanagers verkregen. De beleidsmedewerkers geven ook aan dat er niet aan is gedacht om bovenschoolsmanagers bij het overleg uit te nodigen.

5.1.1 Samenwerking, belemmeringen en strategieën

5.1.1.1 Opportunisme

De beleidsmedewerkers geven enerzijds aan dat de scholen door de LEA wel iets verder durven te kijken dan hun eigen belangen. Anderzijds stellen ze dat schoolbesturen nog wel eens een beroep willen doen op de extra middelen als ze een stukje zorg naast het onderwijs aan moeten bieden. Scholen willen de extra in te zetten uren declareren, terwijl de gemeente aangeeft dat schoolbesturen met het oog op het maatschappelijk belang hun taken breder op zouden moeten pakken. Er blijkt hier sprake te zijn van de belemmering *eigen belang is groter dan het algemeen belang*. De gemeente ziet het als haar taak om de scholen en schoolbesturen achter het algemeen belang te krijgen. Daartoe heeft de gemeente onder andere een *'procesbegeleider dagarrangementen'* aangesteld, die de partijen - met elk hun eigen ideeën, inzichten en oplossingen - binnen de verschillende sectoren van onderwijs, jeugd

¹⁰ Voor meer achtergrondinformatie over de brede schoolprocessen in de onderzochte gemeenten zie bijlage 3.

en welzijn bijeen moet brengen. Verder tracht de gemeente de schoolbesturen te overtuigen van het belang van de medewerking van schoolbesturen. Door aan te geven dat brede scholen niet tot stand komen zonder hun medewerking, probeert de gemeente hen op de gedeelde verantwoordelijkheid te wijzen. Regie voeren op basis van enkel overtuigingskracht werkt volgens beide beleidsmedewerkers niet. Naast overtuigen zijn ook financiële middelen nodig om de actoren te kunnen subsidiëren. Tot slot probeert de gemeente de scholen in kerkdorpen te stimuleren door ze nadrukkelijk te betrekken. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van de *impact van een lokale bestuurder*, immers wordt de burgemeester dan naar de dorpen gestuurd.

“Er wordt heel makkelijk gezegd ‘Je kunt ook regie voeren zonder dat je daarvoor het geld hebt’, maar het werkt niet als je het alleen van je overtuigingskracht moet hebben. Als je daar niet financieel iets aan bij kunt dragen, dan ben je al snel weg als partner,” aldus de beleidsmedewerker onderwijs.

5.1.1.2 Onzekerheid

De beleidsmedewerkers geven aan breed geïnformeerd te zijn over de brede schoolontwikkelingen in Gemeente A. Dit komt volgens de beleidsmedewerkers doordat de communicatielijnen tussen de gemeente en andere instellingen kort zijn en de scholen de gemeente dus makkelijk weten te vinden. Of de schoolbesturen met alle informatie naar buiten komen, ligt volgens de gemeente aan de

“Wanneer alle partijen met de neus dezelfde kant op wijzen, dan moet een convenant ondertekend worden, waarin staat: ‘We gaan met z’n allen deze kant op’,” aldus de beleidsmedewerker onderwijs.

rolopvatting die scholen hebben: “(...)of je streeft een optimaal doel voor jezelf na of je betreft de gemeente er als partner bij”. De mogelijkheid dat actoren opportunistisch gedrag vertonen lijkt daarmee aanwezig te zijn. De gemeente probeert wel te voorkomen dat er informatieverschillen of onduidelijkheden in de

samenwerking optreden. Hiertoe is binnen de LEA een werkgroep ten aanzien van de brede school opgezet. Daarbinnen vindt informatie-uitwisseling plaats. Verder wil de gemeente dat de bij de brede school betrokken partijen in de toekomst een convenant ondertekenen, waarin gezamenlijke afspraken vastgelegd worden.

5.1.1.3 Macht - onderhandeling

Uit het interview met de beleidsmedewerkers blijkt dat het brede schoolproces in Gemeente A grotendeels wordt gefaciliteerd door de gemeente, daar zij financiële bijdragen levert. Aangegeven wordt dat de gemeente voorwaarden aan de brede schoolinitiatieven stelt en zelf op basis van de brede schoolplannen beoordeelt of scholen al dan niet voor de gelden in aanmerking komen. Er lijkt daarmee een verschil in middelen te bestaan, maar door de beleidsmedewerkers wordt aangegeven dat er de afgelopen jaren steeds meer middelen vanuit het onderwijsachterstandenbeleid bij de scholen zelf zijn komen te liggen. De beleidsmedewerkers stellen dat dit een omslag van de scholen en hun besturen vergt, daar zij nu ook zelf een financiële bijdrage moeten gaan leveren. Wetende dat het draaiend houden van een brede schoolorganisatie in het belang van de gemeente is, hebben de scholen en overige betrokken partijen binnen de Gemeente A voor elkaar weten te krijgen dat de gemeente de procesbegeleider financiert.

“Uiteindelijk is de gemeente verantwoordelijk voor de financiële inzet (...) binnen de LEA is gezegd: ‘Wij als gemeente beoordelen of een project geld krijgt en hoeveel’,” aldus de beleidsmedewerker onderwijs.

5.1.1.4 Asset specificity

De beleidsmedewerkers geven aan zelf specifieke kennis te hebben op het gebied van regelgeving ten aanzien van de brede school. De scholen en hun besturen worden door de beleidsmedewerkers gezien als de professionals in het veld, die het brede schoolconcept invulling moeten geven. Eén van de bovenschoolsmanagers geeft aan dat de kennis van de gemeente ten aanzien van regelgeving niet zo specifiek is. Deze actor geeft namelijk aan dat de bij de brede school betrokken partijen hier even goed van op de hoogte zijn. Schoolbesturen hebben de gemeente in dit opzicht daarom niet nodig. Er blijkt hier sprake te zijn van de belemmering: *actor zonder specifieke kennis*. De beleidsmedewerkers geven aan dat de gemeente een procesbegeleider heeft aangetrokken. Naast het bijeenbrengen van partijen,

brengt deze ook inzichten in. Volgens beide bovenschoolsmanagers is dat echter niet nodig. Scholen kunnen dit soort zaken volgens hen makkelijk zelf regelen.

“(...) nu zijn er weer subsidies aangevraagd en hebben ze een brede school coördinator aangetrokken van buiten. Dat is eigenlijk niet nodig, want dat kunnen we makkelijk zelf,” aldus een bovenschoolsmanager.

5.1.1.5 Aantal transacties

In de Gemeente A zijn nog maar een paar brede schoolinitiatieven tot stand gekomen. Er is dus sprake van *weinig transacties*. Eén van de bovenschoolsmanagers geeft aan dat men binnen de gemeente - op het moment van schrijven - is gestart met het tweede brede schooltraject. De manager geeft aan dat het proces daar al wat soepeler verloopt dan bij het eerste proces. Uit het interview met de beleidsmedewerkers blijkt dat de gemeente heeft aangegeven dat de scholen gebruik kunnen maken van de inzichten die verkregen zijn bij de opzet van het eerste initiatief. De beleidsmedewerkers geven aan te stimuleren dat bij volgende initiatieven de *inhoudelijk coördinator - die al eerder bij het proces betrokken was - te raadplegen*. Daarnaast kan ook gebruik worden gemaakt van de *evaluatie* die bij het eerste traject is verschenen. Tot slot geven de beleidsmedewerkers aan dat *overleg wordt gevoerd met de vijf omliggende gemeenten om tot afstemming ten aanzien van het brede schoolconcept te komen*. Eén bovenschoolsmanager geeft echter aan dat de gemeente te weinig oog heeft voor brede schoolprojecten in de buurgemeenten.

“We hebben ook aangegeven: ‘Maak wel gebruik van het leerproces wat zich in ’t Bolwerk heeft voltrokken.’ Daar is al een jaar lang een coördinator bij betrokken, bovendien is daar ook een evaluatierapport verschenen. Begin dus niet uit het niets, maar kijk wat er al ontwikkeld is,” aldus de beleidsmedewerker onderwijs.

5.2 Gemeente B

Het brede schoolproces startte in de Gemeente B in 1998 met een miniconferentie. Tijdens deze bijeenkomst werd gekeken of er voldoende draagvlak was. Dit bleek zo te zijn. Een jaar later volgde de startnotitie en in 2000 werd de eerste brede school gerealiseerd, welke gericht was op het bestrijden van onderwijsachterstanden. Een paar jaar later volgde een tweede brede school die in een multifunctionele accommodatie werd gehuisvest. Om het brede schoolconcept beter aan te kunnen sturen, werden de besturen van de twee brede scholen samengevoegd en ondergebracht in een stichting. Bovendien werd een projectleider aangesteld. Die de gehele gang van zaken coördineert. In 2006 zijn vervolgens nog twee brede scholen opgericht.

Naast de lokale beleidsmedewerker onderwijs en de projectleider is binnen de Gemeente B een schooldirecteur ondervraagd in plaats van een bovenschoolsmanager. Dat heeft te maken met het gegeven dat binnen de gemeente op directieniveau overleg met het onderwijsveld wordt gevoerd. Momenteel is men op bovenschoolniveau bezig met fusies. Verwacht wordt dat de rol van schoolbesturen in de toekomst daarom groter zal worden. Nu zit de directeur nog in het bestuurlijk overleg, omstreeks 2008 zal dat de algemeen directeur van het betreffende schoolbestuur zijn.

5.2.1 Samenwerking, belemmeringen en strategieën

5.2.1.1 Opportunisme

Zowel de beleidsmedewerker als de projectleider brede school geven aan dat er binnen de Gemeente B sprake is van tegengestelde belangen. De beleidsmedewerker stelt dat de gemeente ten alle tijden staat voor het algemeen belang, *de scholen zouden meer gericht zijn op het eigen belang*. De projectleider blijkt zich in dit punt te kunnen vinden, daar deze persoon aangeeft dat scholen gefocust zijn op het *‘draaiend houden van de eigen organisatie’*. Door de projectleider wordt wel een verschil gemaakt tussen directeuren van

“De doelstellingen zijn altijd gericht op dat het kind zich goed moet kunnen ontwikkelen, maar waar het werkelijk om gaat is dat scholen hun eigen toko draaiende willen houden. Als ze dat zelf ook eerlijk aan zouden geven, dan zou dat het een stuk makkelijker maken. Doe niet alsof het jou om het nut van het kind gaat, want dat is lang niet altijd het geval. Het gaat heel vaak om zaken als: kan ik mijn leerkrachten behouden of moet ik iemand ontslaan (...) Durf dus te zeggen waar het echt om gaat,” aldus de stedelijk coördinator.

basisscholen. Gesteld wordt dat sommigen inderdaad alleen maar naar het belang van de eigen schoolorganisatie kijken, anderen staan geheel achter het algemeen belang. Dit laatste blijkt ook te gelden voor de ondervraagde schooldirecteur. Volgens haar geldt dat de brede school niet tot ontwikkeling kan komen als betrokken partijen slechts af en toe een keertje hun deuren besluiten open te doen. Dezelfde respondent geeft aan dat zich mogelijk in de toekomst een conflict tussen de gemeente en schoolbesturen kan voordoen omtrent de financiën. Dit heeft te maken met dat de gemeente heeft aangegeven na 2007 minder financiële middelen te willen investeren, terwijl de schoolbesturen aangeven zelf niet over voldoende middelen te beschikken. De Gemeente B hanteert veel verschillende strategieën om te voorkomen of tegengaan dat er sprake is van opportunisme tussen

“In Boxtel is het heel fantastisch gegaan (...) ik denk dat dat het gevolg is van al die gesprekken die we eind jaren negentig gevoerd hebben. We hebben zoveel gesprekken gevoerd met allerlei personen. We noemden ze de ene keer bondgenoten, dan weer sleutelfiguren. Iedere keer waren er andere mensen rondom hetzelfde thema aan tafel,” aldus de beleidsmedewerker.

de gemeente en scholen. De beleidsmedewerker geeft aan dat is besloten om de *startnotitie in samenspraak met de verschillende partijen op te stellen*. Verder geven alle drie de respondenten aan dat de gemeente tegemoet is gekomen aan het veld, waarbinnen de vraag was ontstaan of het niet mogelijk was om vóór de start van het concept een *conferentie te organiseren*. Naast de startconferentie, is in het najaar van 2007 door de gemeente opnieuw een conferentie georganiseerd. Dit heeft te maken met dat men binnen de Gemeente B al een aantal jaren bezig is

met het brede schoolconcept. Daar niet altijd duidelijk was of de betrokken partijen nog wel hetzelfde onder de brede school verstaan en de gemeente niet een bepaalde visie wil opleggen, is opnieuw besloten met de partijen om de tafel te gaan zitten. De beleidsmedewerker geeft aan dat de gemeente op deze manier hoopt dat partijen zelf het belang van het brede schoolconcept gaan inzien. De gemeente wil namelijk voorkomen dat een bepaalde gedragsverandering aan de partijen wordt opgelegd. De gemeente probeert dit wel te stimuleren door *impact uit te oefenen door middel van het houden van een toespraak*. De beleidsmedewerker meldt dat ook de *inzet van subsidies* als regie-instrument wordt gebruikt. Dit vanuit het idee dat scholen vaak het belang van het brede schoolconcept wel inzien, maar vaak pas echt ‘overstag’ gaan als de gemeente met een zak geld aan komt zetten. Belangrijk hierbij is dat de hoogte van de subsidies worden gekoppeld aan het ambitieniveau van de instellingen. De projectleider geeft in het interview aan dat de taak van het daadwerkelijk *‘bijeenbrengen van ideeën, inzichten en oplossingen van partijen’* toekomt aan de projectleider. Deze werkt onder de Stichting BSB. De beleidsmedewerker en projectleider geven beide aan dat de gemeente nadrukkelijk voor *de opzet van een onafhankelijke en neutrale stichting* heeft gekozen. De gemeente wilde voorkomen dat er een organisatie zou ontstaan, waarin mensen met bepaalde belangen ten aanzien van het onderwijs, de zorg of welzijn vertegenwoordigd zouden zijn. In een beleidsdocument komt dit punt ook aan de orde, daar wordt gesteld: *“Belangrijk is dan ook regie vanuit een onafhankelijke positie. Eigenbelang moet ondergeschikt blijven aan algemene lang, zeker als het gaat om onderwijs, zorg of welzijn (Wielders et al., 2007: 37).”* De stichting richt zich met name op een stukje inhoudelijke ondersteuning en neemt het voortouw in het brede schoolproces.

5.2.1.2 Onzekerheid

Uit de interviews is gebleken dat er volgens de beleidsmedewerker geen sprake is van informatieverschillen. De beleidsmedewerker geeft aan dat er vaak overleg plaatsvindt. Bovendien is er volgens deze respondent sprake van een ‘informeel circuit’. De projectleider erkent dit laatste en geeft aan dat als gevolg van dit informele circuit het contact met andere partijen soepel verloopt. Volgens de projectleider blijkt de informatie op bestuurlijk niveau echter niet altijd door te sijpelen tot

“(...) als ik over een jaar wegga, dan moet een nieuwe directeur makkelijk mijn positie over kunnen nemen en zich goed in kunnen lezen. Ik heb nu een nieuwe algemeen directeur en het is heel moeilijk om uit te leggen hoe het hier allemaal werkt. Dat is vrij gecompliceerd,” aldus de basisschooldirecteur.

het uitvoerend niveau. Dit wordt bevestigd door de directeur van de basisschool, die stelt dat het lastig is om informatie te verzamelen. Dit terwijl er wat betreft de gemeente en de stichting vooral contact is met basisschooldirecteuren en minder met bovenschoolsmanagers. Bovendien stelt de basisschooldirecteur dat niet altijd duidelijk is op welke momenten er overleg plaatsvindt en om welk

overleg het dan gaat. Door deze respondent wordt gesteld dat het ten aanzien van de opgestelde

samenwerkingscontracten gaat om ingewikkelde materie. Men komt al snel voor verassingen te staan en het ontbreekt aan continuïteit. Vastlegging van de structuur zou wat betreft de basisschooldirecteur wat ‘simpeler’ mogen, zodat het ook voor mensen die nieuw toetreden begrijpelijk wordt. Het blijkt dus *complex om het contract te onderhouden*. Nu heeft de gemeente voornamelijk contact met de basisschooldirecteuren, straks wordt dat contact meer uitgebreid met bovenschoolsmanagers. Strategieën die de gemeente hanteert met betrekking tot de informatieverstrooming en eventuele onzekerheden, die hierdoor ontstaan, zijn: *het laten opstellen van een communicatieplan* en *het voeren van structureel overleg*. Beide strategieën worden zowel door de beleidsmedewerker als door de projectleider genoemd. In het beleidskader ten aanzien van het onderwijs- en jeugdbeleid staat dan ook: *“De gemeente voert regelmatig overleg met schoolbesturen en andere organisaties over het lokale onderwijsbeleid en wil dat in de toekomst ook blijven doen”* (Gemeente B, 2005). Er wordt echter door de beleidsmedewerker aangegeven dat de brede school niet altijd binnen elk overleg aan de orde komt. Wel geven alle drie de respondenten aan dat het brede schoolconcept wordt besproken binnen de Lokale Educatieve Agenda (LEA) van de Gemeente B. Tot slot geeft de basisschooldirecteur aan dat de gemeente de betrokken partijen een *intentieverklaring* laat ondertekenen.

5.2.1.3 Macht- onderhandeling

Wat betreft de onderhandelingspositie van de gemeente en scholen wordt door de beleidsmedewerker gesteld dat tot een bepaald moment vooral de gemeente ‘leidend’ was. Nu heeft deze partij het niet altijd meer voor het zeggen. Dit heeft volgens de respondent te maken met dat het onderwijs is overgegaan tot tactisch zakelijk overleg. Verder geeft de beleidsmedewerker aan dat als gevolg van de wederzijdse afhankelijkheid sprake is van beïnvloeding ‘over en weer’. Volgens de schooldirecteur slaat de balans af en toe door, daar het onderwijs zich wel heel veel moet verantwoorden. Dit heeft te maken met dat er een *verschil in middelen* bestaat, daar de gemeente nog steeds de partij is die de meeste middelen in het brede schoolconcept stopt. De stedelijk coördinator bevestigt dat het onderwijs naar de gemeente toe veel moet verantwoorden. Zij stelt dat alle activiteiten die worden georganiseerd door de coördinator goedgekeurd moeten worden. Bovendien moeten alle organisaties aan bepaalde voorwaarden voldoen en moet ook duidelijk gerapporteerd worden over hoe de subsidies worden besteed. De coördinator legt op haar beurt weer verantwoording aan de gemeente af via een jaarverslag. Zowel de beleidsmedewerker als de projectleider geven aan dat ze kijken of bepaalde *taken* - die nu door de stichting vervuld worden - niet *naar de scholen toegeschoven kunnen worden*. Door de gemeente wordt het vanzelfsprekend gevonden dat een deel van de gelden door de scholen beschikbaar gesteld moet worden. De beleidsmedewerker geeft aan dat de gemeente in de toekomst zeker nog financiële middelen ter beschikking wil stellen, maar verwacht dan ook dat de scholen een eigen bijdrage leveren. Dit heeft ook te maken met het gegeven dat de Gemeente B een kleine gemeente is en met weinig onderwijsachterstanden te maken heeft, zij ontvangt dan ook relatief weinig middelen vanuit het Rijk. Op haar beurt geeft de schooldirecteur aan dat zij deze middelen ook niet heeft, zij stopt haar beschikbare middelen al in het gebouw, wat zij van de gemeente huurt.

“Daar waar gebruik gemaakt wordt van middelen die door de gemeente beschikbaar worden gesteld, geldt de verplichting om de middelen conform de daarvoor geldende criteria in te zetten en te verantwoorden. Dit impliceert dat schoolbesturen de vrijheid hebben om hun eigen koers te varen met betrekking tot de Brede School, maar geen claim op middelen kunnen doen als zij afzien van participatie of zich niet willen richten naar het lokaal kader, dat binnen het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) in de stuurgroep tot stand is gekomen” (Seuren, 1999: 9-10).

5.2.1.4 Asset specificity

Ten aanzien van de asset specificity blijkt dat de specialistische kennis van de gemeente en de stichting enerzijds en van de scholen anderzijds aanvullend op elkaar is. De beleidsmedewerker geeft aan specialistische kennis te hebben op het gebied van huisvesting en financiën. De projectleider stelt dat zij kennis heeft ten aanzien van subsidies. De schooldirecteur bevestigt deze uitspraken en voegt nog toe dat de gemeente de integraliteit van de verschillende beleidsterreinen die elkaar op het gebied van het brede schoolconcept raken, waarborgt. De beleidsmedewerker geeft aan dat de scholen/schoolbesturen expertise hebben op de inhoud en dat hier ook een diep verankerd gevoel van

autonomie ligt. Ook uit het citaat - afkomstig uit een beleidsdocument - dat hiernaast is afgebeeld blijkt dat de gemeente de inhoudelijke invulling overlaat aan de professionals in het onderwijs. De schooldirecteur geeft ook aan dat de professionals in het veld zich op de inhoud moeten richten, maar

“De professionals in het onderwijs hebben het beste zicht op achterstanden van leerlingen en de wijze waarop deze succesvol kunnen worden bestreden. Daarom krijgen schoolbesturen en scholen de ruimte om de middelen voor onderwijsachterstanden naar eigen inzicht te besteden, onderwijs op maat te realiseren én de creativiteit en professionaliteit van de krachten in het onderwijs maximaal in te zetten” (Gemeente B, 2005).

maakt hierbij de kanttekening dat inhoudelijke ondersteuning nodig is. De gemeente ondersteunt de scholen indirect daar zij is overgegaan tot de opzet van de stichting en de leden van de stichting (als zijnde externe actoren) hun inzichten inbrengen en daardoor inhoudelijke ondersteuning

bieden. De beleidsmedewerker geeft aan scholen als steeds meer autonoom te beschouwen. Dit terwijl de basisschooldirecteur aangeeft liever wat meer van de inhoudelijke ondersteuning te willen genieten dan dat nu het geval is.

5.2.1.5 Aantal transacties

De Gemeente B heeft inmiddels vier brede scholen gerealiseerd, elk van verschillende aard en met een eigen achtergrond. De ene brede school kenmerkt zich bijvoorbeeld door een profiel van: cultuur, sociale ontwikkeling en contacten in de wijk, de andere door achterstanden. De beleidsmedewerker stelt dat de gemeente als gevolg van de totstandkoming van meerdere brede scholen steeds beter leert over ‘hoe het beste de regie te voeren’. Ook de basisschooldirecteur geeft aan dat scholen leren gedurende het brede schoolproces. De beleidsmedewerker geeft aan dat om te waarborgen dat ervaringen uit eerdere trajecten worden meegenomen naar de opzet van nieuwe brede scholen, de gemeente een *inhoudelijk coördinator* heeft aangesteld. Deze is in dienst van de Stichting BSB en stuurt op de diverse brede scholen het proces aan. Zij neemt haar ervaringskennis mee in de projectuitvoering. De projectleider stelt dat de stichting er op toe ziet dat de brede schoolactiviteiten worden *geëvalueerd*. Met de leerpunten kan bij een volgende activiteit rekening worden gehouden. Opvallend is wel dat daar waar de projectleider aangeeft dat de activiteitenprogramma's voldoende overdraagbaar zijn om de continuïteit te waarborgen, de directeur aangeeft dat deze in het geding is.

“Er liggen hier mappen vol met evaluaties. Dit vanuit het idee dat als je een volgende keer iets moet, je gewoon een map uit de kast kan trekken waarin de evaluatie en leerpunten te vinden zijn. Je weet dan wat je wel en niet meer moet doen. Dat scheelt beduidend minder tijd en moeite. De programma's moeten ook overdraagbaar zijn, want de continuïteit moet gewaarborgd worden,” aldus de stedelijk coördinator.

5.3 Gemeente C

Aanvankelijk is het brede schoolproces in de Gemeente C in 2001 gestart. Aanleiding hiervoor was de nieuwbouw van scholen in een tweetal wijken en wijzigingen binnen het onderwijsachterstandenbeleid. Er is toen een convenant ondertekend met de op dat moment betrokken partijen. In de daaropvolgende jaren heeft de brede schoolontwikkeling stil gelegen. In het onderwijsveld daarentegen is van alles veranderd. Partijen die aanvankelijk betrokken waren bestaan niet meer en nieuwe partijen zijn toegetreden. De gemeente heeft daarom besloten tot een actualisatie van het convenant. Daarnaast wil men binnen de gemeente komen tot een breed gedragen visie en dienen prioriteiten ten aanzien van de brede schoolontwikkelingen gesteld te worden. De gemeente heeft een externe coördinator aangesteld om het brede schoolproces te begeleiden. Op het moment van schrijven is het nieuwe convenant nog niet ondertekend, daarvoor is meer overleg tussen gemeente, schoolbesturen en overige partijen nodig. De gemeente wil verder een regiegroep opstellen en wil in 2008 een werkconferentie organiseren.

Binnen de Gemeente C zijn de beleidsmedewerker onderwijs en twee bovenschoolsmanagers van de twee grootste schoolbesturen in de gemeente ondervraagd. Beide schoolbesturen hebben, doordat hun werkgebied gemeentete overstijgend is, ervaring met brede scholen in meerdere gemeenten. Beide bovenschoolsmanagers zijn overigens ook van mening dat de regierol ten aanzien van het brede schoolconcept niet in handen van de gemeente moet liggen.

5.3.1 Samenwerking, belemmeringen en strategieën

5.3.1.1 Opportunisme

De belangen ten aanzien van de brede school komen binnen de Gemeente C niet overeen. Zo stelt de beleidsmedewerker dat de *gemeente een algemeen belang voor ogen heeft, schoolbesturen zouden daarentegen gericht zijn op het eigen belang*. Eén van de ondervraagde bovenschoolsmanagers onderschrijft dit laatste, doordat deze aangeeft dat binnen het betreffende schoolbestuur wordt gewerkt aan het brede schoolconcept vanuit de visie van het eigen schoolbestuur. Het schoolbestuur past zich niet aan het samenwerkingsverband aan, maar stelt zichzelf centraal. Binnen deze visie wil men het concept wel zo breed mogelijk organiseren. Dat schoolbesturen het maatschappelijk belang daarmee wel voor ogen houden, merkt ook de andere bovenschoolsmanager op. Er worden vanuit beide schoolbesturen dan ook veel initiatieven ten aanzien

“(…) ons wordt gezegd te redeneren vanuit het samenwerkingsverband, maar dat doe ik niet. Ik ben aangesteld als directievoorzitter van mijn schoolbestuur, dus ik redeneer ook vanuit die eenheid. Dat doe ik ook in een brede schoolperspectief. Dan zeg ik: ‘Wij hebben een visie wat betreft brede scholen, wij weten wat we met brede scholen willen en dat is voor ons niet anders in gemeente x of y. Wat het moet opbrengen, wat we ermee willen en waarom we het willen doen, daar stellen wij onszelf centraal in,’ aldus een bovenschoolsmanager.

van de brede school ontwikkeld. Volgens beide bovenschoolsmanagers moet de gemeente zich daarom wat terughoudender op stellen. De gemeente heeft echter besloten tot een aantal maatregelen om de schoolbesturen gelijk met de gemeente op één lijn te krijgen. Zo geeft de beleidsmedewerker aan dat de gemeente een *overgangsjaar heeft gecreëerd*, waarin ze met de schoolbesturen tot een gezamenlijk standpunt ten aanzien van de gebouwenkwestie wil komen. In de werkgroep brede school – welke een onderdeel vormt van de LEA – wil de gemeente met de schoolbesturen *gezamenlijke een doelstelling formuleren*. Eén van de schoolbesturen geeft aan deze maatregelen niet zinvol te vinden, aangezien er al regelmatig overleg werd gevoerd tussen de betrokken partijen onderling. Nu komt er alleen maar een overleg bij. Verder geven alle drie de respondenten aan dat de gemeente een *coördinator heeft aangesteld*. Deze is afkomstig van een extern adviesbureau. Deze persoon zal meehelpen bij het maken van een plan van aanpak en verzorgt de coördinatie van het proces. Dat wil zeggen dat deze persoon de *ideeën, inzichten en oplossingen van partijen bijeen brengt*. Eén van de schoolbesturen is hier nogal sceptisch over, de bovenschoolsmanager zou liever zien dat de ideeën van de schoolbesturen ten aanzien van de procesaanpak gehoord worden, voordat er een coördinator aan te pas komt.

“Als gemeente zou ik eerst inventariseren van wat er allemaal speelt en wat er allemaal is en dan kijken wat voor type regisseur je moet zijn: moet ik me er veel mee bemoeien of weinig, dan is het goed,” aldus een bovenschoolsmanager.

5.3.1.2 Onzekerheid

Uit de interviews is naar voren gekomen dat er zowel op inhoud als op de proceskant sprake is van informatieverschillen tussen gemeente en schoolbesturen. Zowel de beleidsmedewerker als de bovenschoolsmanagers geven aan dat schoolbesturen beter op de hoogte zijn qua inhoud. Zij weten welke ontwikkelingen zich afspelen op het brede schoolgebied. De gemeente is hierover niet geïnformeerd. Eén van de schoolbesturen geeft aan dat zij wat betreft de informatievoorsprong in overleg met de gemeente daar wel eens op ‘slinkse’ wijze gebruik van maakt. Als het gaat over de ontwikkelingen ten aanzien van het brede schoolproces geven de respondenten aan dat de gemeente beter op de hoogte is. Deze informatie wordt ook niet altijd even goed met de schoolbesturen gedeeld. De managers klagen bovendien over de traagheid van het project. Soms horen de partijen een jaar niks. Bovendien komt het voor dat de schoolbesturen zelf de informatie uit de krant moeten halen, in plaats van dat de beleidsmedewerker dat persoonlijk vertelt. Volgens de bovenschoolsmanagers legt de gemeente haar agenda niet voldoende open. Uit bovenstaande blijkt dat bij beide partijen sprake is van *opportunistisch gedrag*. De managers geven aan dat ze vaak niet weten wat er binnen een overleg

“In Gemeente C hebben we in de wijk Padbroek te maken met vervuilde grond op het stuk waar de bouw van een nieuwe school voorzien is. Er gaat vaak veel tijd over heen, voordat er een besluit komt van wat ermee te doen. Dat ligt er dan, maar niemand weet meer wat er dan gebeurt,” aldus een bovenschoolsmanager.

van hen verwacht wordt. Dit leidt tot wantrouwen onder de partijen. Eén van de bovenschoolsmanagers stelt dat het wel eens voorgekomen is dat de wethouder en beleidsmedewerker verschillende dingen zeggen. Dit leidt tot onduidelijkheid bij de schoolbesturen over wie er binnen de gemeente nu verantwoordelijk is voor het project. Dit maakt het *complex om en contract te*

“(...) als je aan tafel moet zitten en je moet denken: ‘Wat kan er achter hetgeen dat die persoon zegt achter zitten en met welke consequenties moet ik rekening houden?’ Dan wordt het overleg te ingewikkeld,” aldus een bovenschoolsmanager.

onderhouden. De gemeente heeft wel een paar strategieën toegepast om aan de onzekerheden tegemoet te komen. Zo geeft de beleidsmedewerker aan dat er een *actualisatie van het covenant* heeft plaatsgevonden. Beide schoolbesturen hebben echter besloten het covenant nog niet te ondertekenen. De bovenschoolsmanagers geven aan dat ze eerst nog wat

meer duidelijkheid willen hebben. Bovendien moet bij beide partijen het vertrouwen in de gemeente nog groeien. Daarnaast stelt de beleidsmedewerker dat de *opzet van de werkgroep brede school* - waarbinnen partijen tot één gezamenlijke visie moeten komen - dient om over te gaan tot informatie-uitwisseling.

5.3.1.3 Macht – onderhandeling

De beleidsmedewerker geeft aan dat de gemeente ten aanzien van het brede schoolconcept soms bepaalde besluiten moet nemen ook al zijn de schoolbesturen het daarmee niet eens. Dit heeft te maken met dat de gemeente de meeste middelen in het project steekt. Er is dus sprake van een *verschil in middelen*. Eén van de schoolbesturen geeft aan het vervelend te vinden dat ze de regierol van

“Uiteindelijk moeten er dan soms toch knopen doorgehakt worden en dat is een taak van de gemeente. Hier komt onze regierol naar voren, omdat we faciliteren en er ook geld in steken,” aldus de beleidsmedewerker.

de gemeente krijgen opgelegd. De gemeente komt volgens de betreffende bovenschoolsmanager daarmee te laat, omdat *‘de film al gemaakt is.’* De gemeente kan binnen het brede schoolproces niets meer bewerkstelligen, omdat veel dingen door de betrokken partijen onderling al geregeld zijn. Beide

“(...) een gemeente zou in de spiegel moeten kijken en moeten zeggen: ‘We hebben hier te maken met grote besturen, die veel meer met hun bijltje gehakt hebben dan wij’ en waarvan wij veel beter kunnen zeggen: ‘Geef hen wat meer het heft in handen, dan voorkomen we dat we onszelf iets op de hals halen, wat - en dat klinkt misschien wat pessimistisch - tot mislukken gedoemd is,” aldus een bovenschoolsmanager.

bovenschoolsmanagers geven aan ten aanzien van het brede schoolconcept over meer ervaring en kennis te beschikken dan de gemeente. Er blijkt daarmee ook een *verschil in info/ kennis* te bestaan. De gemeente zou alleen nog kunnen dwingen met behulp van financiële middelen. Wat betreft de verantwoording geldt dat schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor het onderwijs, de

gemeente is verantwoordelijk voor de huisvesting. Volgens beide bovenschoolsmanagers neemt de gemeente haar verantwoordelijkheid niet goed op. Afspraken worden bijvoorbeeld niet nagekomen. Bovendien geven de managers aan dat de gemeente het stukje huisvesting het beste aan hen over kan dragen. Daar beide schoolbesturen gemeenteverstijgend zijn, hebben zij ook de meeste ervaring op dit gebied. De schoolbesturen krijgen deze ruimte niet daar zij als een bedreiging worden gezien. Zij stellen dat de gemeente *blokkades op gaat werpen door grenzen aan het beleid te stellen*. Dit is volgens de bovenschoolsmanagers een lastig punt, omdat zij inzien dat de gemeente een essentiële partner is binnen het brede schoolconcept. Wanneer je de gemeente niet meekrijgt, dan houdt het op.

Zo’n discussie wint zo’n gemeente nooit. Dan krijg je vaak dat de gemeente merkt dat ze er inhoudelijk beter niet over kunnen praten en dan komen argumenten op tafel dat het niet kan, omdat grenzen overschreden worden of de raad het niet accepteert. Op zo’n moment zijn we dan uitgepraat, aldus een bovenschoolsmanager.

5.3.1.4 Asset specificity

De beleidsmedewerker stelt dat de specialistische kennis van de gemeente en schoolbesturen samenhangt met hun verantwoordelijkheden. De gemeente heeft kennis op het gebied van financiën en gebouwtechnische zaken. De schoolbesturen zijn deskundig op het gebied van onderwijsinhoudelijke zaken. In tegenstelling tot de gemeente zijn beide bovenschoolsmanagers het erover eens dat de gemeente niet de deskundigheid in huis heeft om het brede schoolproces in gang te zetten. Volgens

één van de bovenschoolsmanagers heeft dit te maken met dat de gemeente - als gevolg van haar kleine omvang en haar kleine ambtenarenapparaat - slechts over een beperkte capaciteit beschikt. Er blijkt

“Als ik toneelspeler ben en iemand geeft aan wat ik moet doen, terwijl ik die niet vertrouw en diegene nog maar de helft van het toneelspel weet dan wat ik ervan weet, dan hoeft het voor mij niet,” aldus een bovenschoolsmanager.

hier dus sprake te zijn van de belemmering: *actor zonder specifieke kennis*. De managers stellen daarentegen dat de schoolbesturen ervaring hebben met de brede schoolrealisatie. Bovendien beschikken ze over de nodige capaciteit, daar er op de stafbureaus een aantal mensen zich met de brede

scholen bezighouden. Door één van de bovenschoolsmanager wordt gesteld dat de kennis van het schoolbestuur vergelijkbaar is met die van een onderwijsafdeling van een grote gemeente. De managers vinden het jammer dat hun specialistische kennis door de gemeente als een bedreiging wordt gezien. Alle drie de respondenten geven aan dat de gemeente ten aanzien van de asset specificity een

coördinator heeft aangesteld - die de gemeente begeleidt in het proces - door inzichten in te brengen. Eén van de bovenschoolsmanagers is hier wat sceptisch over. Deze respondent stelt dat vanaf 2001 al een coördinator is aangetrokken, maar dat er sindsdien nog niks gebeurd is.

Ik kom uit een achtergrond, waar ik al ervaring heb met verandertrajecten en partijen bij elkaar brengen. Maar het lijkt wel dat als je met deze kennis komt dat het als bedreigend wordt ervaren. Dat wordt niet gezien als iets wat wat extra's toe kan voegen en dat vind ik jammer, aldus een bovenschoolsmanager.

5.3.1.5 Aantal transacties

Binnen de Gemeente C zijn nog maar een paar brede scholen gerealiseerd. Er is dus sprake van *weinig transacties*. Daar slechts enkele brede schoolinitiatieven in gang zijn gezet moet nog blijken of het aantal brede schooltrajecten maakt dat het brede schoolproces soepeler verloopt. De bovenschoolsmanagers geven aan het jammer te vinden dat de gemeente geen gebruik maakt van ervaringen in buurgemeenten. Verder geven ze aan dat ze de ervaringen die ze in andere gemeente hebben opgedaan, willen delen met de gemeente.

5.4 Gemeente D

Het brede schoolconcept vormt één van de speerpunten binnen het onderwijsbeleidsplan van de gemeente. In de periode 2000-2003 zijn er zes brede scholen tot stand gekomen, een zevende is in ontwikkeling. Bij bijna elke brede school is sprake van nieuwbouw. In Gemeente D is ervoor gekozen om het inhoud en beheer ten aanzien van de brede school strikt te scheiden. De verantwoording voor de inhoudelijke invulling van het concept ligt bij de stuurgroep brede school, wat vroeger de Stichting Brede School was. De verantwoording over het beheer ligt bij de gemeente. Binnen de gemeente is een projectleider aangesteld, deze coördineert de inhoudelijke werkzaamheden, die voortvloeien uit de beleidsplannen. Daarnaast is er een manager beheer, die het facilitaire beheer coördineert. Om de interne afstemming van gemeentelijk beleid te waarborgen is er een beleidsmedewerker brede school aangesteld. Deze laatst genoemde personen hebben regelmatig overleg en stemmen hun werkzaamheden op elkaar af.

Binnen de Gemeente D zijn de beleidsmedewerker brede school, de projectleider brede school en twee bovenschoolsmanagers ondervraagd. Wat betreft de bovenschoolsmanagers geldt dat één van hen vanaf het begin af aan erg nauw bij het proces betrokken is geweest, de andere bovenschoolsmanagers heeft wat minder ervaring met de brede school, daar hij slechts bij één daarvan betrokken is.

5.4.1 Samenwerking, belemmeringen en strategieën

5.4.1.1 Opportunisme

Eén van de bovenschoolsmanagers geeft aan dat het onderwijs op het begin van het brede schoolproces nog geen oog had voor de problematiek van andere sectoren, zoals zorg en welzijn. Dit was voor hen niet grijpbaar. Alle respondenten zijn het erover eens dat de schoolbesturen gedurende de jaren hebben geleerd om over de eigen grenzen heen te kijken. Schoolbesturen hebben nu net als de gemeente het belang van de doelgroep, dus het gezamenlijk belang voor ogen. De eigen organisatie

wordt daarmee wat op de achtergrond geplaatst. Er is dus geen sprake van tegenovergestelde belangen. De beleidsmedewerker brede school geeft aan dat partijen inzien dat ze door samen te werken meer bereiken dan alleen. In plaats van belangentegenstrijdigheden is dus sprake van belangenverstrengeling. Er hebben zich dan ten aanzien van het brede schoolconcept binnen de gemeente ook nog geen conflicten voorgedaan. Eén van de bovenschoolsmanagers

"(...) we staan dicht bij elkaar en kunnen elkaar daarom overtuigen van dingen die relevant zijn en waar je ook met z'n allen voor moet gaan. Het gaat niet om wat de schoolbesturen willen of wat de gemeente wil. Er is maar één partij die moet 'willen' en dat is de doelgroep, namelijk de buurt, de school en de kinderen. Vanuit dit opzicht plaats je je eigen toko wat meer op de achtergrond, dan kom je een heel eind," aldus een bovenschoolsmanager.

geeft aan dat in gezamenlijkheid wordt gekeken naar wat goed is voor het onderwijs in de stad. Zowel de beleidsmedewerker als de projectleider geven aan dat ze vanuit hun *onafhankelijke positie proberen*

"Negen van de tien instellingen die partner zijn binnen de BBS, de convenantpartners, die hebben ook een subsidierelatie met de gemeente, daar kunnen wij op sturen," aldus de beleidsmedewerker BBS.

de partijen bijeen te brengen, zodat partijen besluiten om samen hun krachten te bundelen. Alle vier de respondenten geven aan dat *in gezamenlijk overleg de beleidsplannen worden geformuleerd*. De beleidsmedewerker geeft aan dat de gemeente *subsidies inzet* om partijen bij het brede schoolproject te betrekken.

5.4.1.2 Onzekerheid

De projectleider geeft aan dat je altijd wel te maken hebt met informatieverschillen binnen de projectorganisatie. Deze worden altijd binnen korte termijn weer rechtgetrokken. Dit heeft volgens de respondent te maken met dat de communicatielijnen tussen gemeente en schoolbesturen kort zijn. De schoolbesturen zijn gehuisvest in één gebouw. Voorheen zaten daar ook nog een aantal beleidsmedewerkers onderwijs bij vanuit de gemeente. Volgens de projectleider wordt er dan ook eerlijk gecommuniceerd en is er geen sprake van dubbele agenda's of iets dergelijks. Eén van de bovenschoolsmanagers geeft echter aan zich op bestuurlijk niveau niet altijd betrokken te voelen. Vaak moet deze persoon informatie via de directeur verkrijgen of bijvoorbeeld via een jaarverslag. De respondent geeft wel aan dat de beleidsmedewerker hiervan op de hoogte is en dat deze wel bezig is om dit beter op elkaar te laten afstemmen. Zowel de beleidsmedewerker als de bovenschoolsmanagers hechten er waarde aan dat ze op de hoogte zijn van de brede schoolontwikkelingen. De projectleider

en één van de managers geven aan dat om het overleg - binnen de toch al redelijk complexe organisatiestructuur - zo soepel mogelijk te laten verlopen, de gemeente en de schoolbesturen zich ten opzichte van elkaar hebben *verenigd in één gesprekspersoon*. Ten aanzien van de gemeente is dit de beleidsmedewerker brede school. De bovenschoolsmanagers van de schoolbesturen hebben zich verenigd in de Stichting Bovenschooldirecteuren (BSD). De

"Alle schoolbesturen werken met bovenschoolsmanagers en die hebben zich weer verenigd in een Stichting Bovenschooldirecteuren (BSD). Voor de gemeente is er dus maar één aanspreekorgaan, dus kunnen ze weer op hoofdlijnen sturen (...) Dit zorgt voor een goede organisatie, waarin je mandaat hebt, vertrouwen in elkaar hebt, dat zorgt voor kortere lijnen en een strakkere regie wederzijds," aldus de projectleider.

beleidsmedewerker geeft verder aan dat een *stuurgroep is opgezet*, waarbinnen direct contact plaatsvindt tussen de partijen. Tot slot geeft de respondent aan dat er bij de oprichting van elke brede school door de betrokken partijen *een convenant wordt ondertekend*, waarin de gemaakte afspraken worden vastgelegd.

5.4.1.3 Macht – onderhandeling

Uit de interviews met de beleidsmedewerker en de projectleider blijkt dat ten aanzien van de brede scholen de gemeente de partij is die de kaders opstelt. Dit heeft er mee te maken met dat deze partij

"De basis is: 'Alles in goed overleg' en niet perse in onderhandeling. Punten die het algemeen belang in de weg staan worden gezamenlijk aangepakt. De kern van regie is immers dat je je macht niet hoeft te gebruiken," aldus de beleidsmedewerker BBS.

verantwoordelijk is voor de huisvesting en over de meeste financiële middelen beschikt. De beleidsmedewerker geeft aan dat schoolbesturen wel worden betrokken bij de formulering van de hoofdlijnen, waaraan het concept moet voldoen. Drie respondenten geven aan dat de verdere

inhoudelijke invulling van het concept wordt overgelaten aan de schoolbesturen. Eén van de bovenschoolsmanagers geeft in dit kader aan dat de gemeente zich terughoudend opstelt, om zo het beste in de ‘spelers’ naar boven te halen. De beleidsmedewerker merkt op dat de gemeente wel de partij is die de inhoudelijke plannen toetst aan de gemaakte subsidieafspraken. Alle respondenten geven aan dat gemeente en schoolbesturen elkaar nodig hebben. De projectleider maakt duidelijk dat de schoolbesturen dan ook zeker niet onderdoen voor de gemeente. Schoolbesturen zijn immers groter in aantal, beschikken over een grote hoeveelheid deskundigheid en over voldoende financiële middelen. Uit bovenstaande wordt duidelijk dat ondanks dat er een verschil in middelen bestaat er toch sprake lijkt te zijn van een evenwichtige machtsverhouding. De projectleider geeft aan dat de overleggen die tussen de gemeente en schoolbesturen worden gevoerd ook gericht zijn op consensus.

“Ik ben er niet bang voor dat de schoolbesturen ondergesneeuwd worden als ze met de gemeente aan tafel zitten. Ze zijn ook tot elkaar veroordeeld. Werk samen en je kunt prachtige dingen realiseren, vlieg elkaar in de haren en het gaat helemaal mis. Ik denk dat men hier prachtige dingen realiseert in de stad,” aldus de projectleider.

5.4.1.4 Asset specificity

Uit alle vier de interviews blijkt dat de gemeente binnen het brede schoolconcept specialistische kennis heeft op het gebied van huisvesting en beheer. Bovendien waarborgt de gemeente een zekere mate van integraliteit. Eén van de bovenschoolsmanagers voegt daar nog aan toe dat de gemeente kennis heeft over het klaarzetten van een organisatiestructuur en vanuit haar maatschappelijke betrokkenheid weet wat er zich allemaal op het gebied van brede scholen afspeelt. Daarnaast zijn alle respondenten het erover eens dat de schoolbesturen gespecialiseerd zijn in de onderwijsinhoudelijke invulling van het concept. Eén van de bovenschoolsmanagers geeft aan dat de schoolbesturen in Gemeente D op dat punt ‘voor de troepen uitlopen’. De schoolbesturen zitten landelijke overleggen bij, nemen kennis van andere gemeenten en hebben binnen hun staffbureau mensen die zich met name met de brede schoolontwikkeling bezig houden. Alle respondenten zijn het er verder over eens dat de kennis van gemeente en schoolbesturen aanvullend op elkaar is. De beleidsmedewerker brede school stelt in dit opzicht dat er sprake is van ‘twee handen op één buik’ en ‘coproductie’. De projectleider noemt de schoolbesturen ambitieus, daar zij geregeld met nieuwe dingen aan komen. Ze houden de gemeente scherp. De bovenschoolsmanagers geven dan ook aan dat de gemeente dankbaar gebruik maakt van hun voorstellen.

“Eén van de belangrijke punten waarop de gemeente haar kennis in huis heeft is het beheer, omdat we dat al een aantal jaren zelf doen, hebben we inmiddels zoveel kennis en ervaring opgebouwd. Daar hebben we nu een belangrijke positie in en dat wordt ook door de scholen gewaardeerd. Ze geven ook aan dat de gemeente dat beter kan dan zichzelf, dus dat is een belangrijk punt,” aldus de beleidsmedewerker.

“(…) de gemeente is daar wel gevoelig voor. In de zin van: als je goede ideeën hebt, kom daarmee, want we zijn benieuwd. Wij hebben natuurlijk ook een stevige inbreng in de notities gehad,” aldus een bovenschoolsmanager.

5.4.1.5 Aantal transacties

De Gemeente D heeft - op het moment van schrijven - zes brede scholen. De beleidsmedewerker en projectleider stellen dat bij elke brede school sprake is van maatwerk. Eén van de bovenschoolsmanagers is van mening dat de brede scholen veel meer gemeen hebben met elkaar dan dat ze zichzelf positioneren. “Ze hebben allen wel iets ‘eigens’, maar dat is zeker niet meer dan bij reguliere scholen.” Ondanks dit meningsverschil geven alle respondenten aan dat de ervaringen die zijn opgedaan in eerdere brede scholen meegenomen worden bij de opzet van nieuwe brede scholen. De beleidsmedewerker geeft aan dat de samenwerking dan ook ‘lerend’ van aard is. De

“We zitten nu wel in de fase dat we weten hoe dat spel gespeeld moet worden. Dus ik denk dat bij de aanvang van de zevende brede school, het proces anders, makkelijk, soepeler en met meer ervaring: knowhow en kennis gerealiseerd zal worden dan alle voorgaande projecten. Dat staat los van het gegeven dat die zevende brede school ook weer maatwerk moet zijn. Elke wijk is anders en er zijn weer andere partijen bij betrokken. Het blijft dus altijd wel een uitdaging, maar fouten die al ooit gemaakt zijn, die maak je niet meer,” aldus de projectleider.

projectleider stelt dat - ondanks dat er sprake is van maatwerk - de opzet van de zevende brede school, wellicht tien keer zo snel zal verlopen dan de opzet van de eerste brede school. Eén van de bovenschoolsmanagers geeft aan dat de gemeente - om het leerproces te bevorderen - na twee jaar een *evaluatie heeft gehouden*.

5.5 Gemeente E

In Gemeente E is men in 1998 met het Open Wijkschoolconcept (OWS) van start gegaan. De Open Wijkschool werd als instrument ingezet om het onderwijs- en jeugdbeleid met elkaar te integreren. Al snel werd door de gemeente een visie- en kadernota opgesteld en werd een bijeenkomst georganiseerd, waarin partijen de mogelijkheid werd geboden om op de beleidsstukken te reageren. Inmiddels zijn er in Gemeente E twaalf Open Wijkscholen gerealiseerd. Bij de opzet van de scholen is voorrang gegeven aan de basisscholen die met de meeste onderwijsachterstandleerlingen te maken hadden. In 2006 en 2007 zijn er door de drie grootste schoolbesturen en de gemeente evaluaties uitgevoerd. Met behulp van de uitkomsten wil men kijken hoe men in de toekomst het concept verder wil inkleden. Daartoe zal in 2008 een werkconferentie worden georganiseerd.

Met betrekking tot de Gemeente E zijn de beleidsadviseur onderwijs en de coördinator Open Wijkscholen geïnterviewd. De coördinator is aangesteld door het ADN. De coördinator vervult een aantal opdrachten voor het ADN - waaronder het maken van een verdiepingsslag van de Open Wijkscholen - en heeft gedurende het interview ook namens deze groep gesproken.

5.5.1 Samenwerking, belemmeringen en strategieën

5.5.1.1 Opportunisme

De gemeente vertegenwoordigt het algemeen belang. Achter schoolbesturen daarentegen schuilt vaak nog een instellingsbelang. Dat is wat zowel de beleidsadviseur onderwijs als de stedelijk coördinator erkennen. Beide respondenten stellen overigens ook dat de schoolbesturen die binnen de Gemeente E bij de Open Wijkscholen betrokken zijn, geleerd hebben om over de eigen grenzen heen te kijken. De beleidsadviseur geeft aan dat schoolbesturen zich ervan bewust zijn dat zij naast een onderwijsinhoudelijke functie ook een maatschappelijke functie bekleden. Beide partijen zijn van mening dat het de taak van de gemeente is om partijen bijeen te brengen. Zo geeft de coördinator aan dat de gemeente het volledige overzicht heeft op basis waarvan ze de verschillende partijen kan stimuleren om iets op te pakken. De beleidsadviseur geeft aan dat om ervoor te zorgen dat er vanaf de start van het Open Wijkschoolproces sprake was van voldoende draagvlak bij de schoolbesturen, de gemeente heeft besloten tot *het organiseren van een conferentie*. Tijdens de conferentie kregen schoolbesturen en overige betrokkenen de mogelijkheid om te discussiëren over de

“Natuurlijk zie je wel een verschuiving dat onderwijsorganisaties er wel vanaf raken dat ze alleen maar verantwoordelijk zijn voor het onderwijsstukje (...) De focus wordt wel breder, maar toch blijft dat elke organisatie zijn eigen doelen heeft en de eigen agenda. Er moet iets zijn wat vanuit de parapluvisie de regie in handen houdt. Ik denk dat het logisch is dat dat bij de gemeente ligt,” aldus de stedelijk coördinator.

“Het creëren en het behouden van draagvlak voor de Open Wijkschool wordt door de gemeente van het grootste belang geacht. Professionals en bestuurders worden nadrukkelijk betrokken bij de ontwikkeling van visie, doelstellingen en uitgangspunten en de mogelijke uitwerking daarvan in de praktijk” (Grinten et al., 2002: 46).

vorm waarin het concept gegoten moest worden. In 2008 zal een dergelijke bijeenkomst opnieuw worden georganiseerd. Dan zullen de resultaten verkregen uit de gehouden evaluaties besproken worden. Uit het citaat – dat hiernaast is weergegeven – en uit de interviews met de beleidsadviseur en de coördinator blijkt dat *schoolbesturen door de gemeente worden betrokken bij het formuleren van de doelstellingen* binnen de gemeentelijke beleidskaders en het schrijven van beleidsvoorstellen voor de raad.

5.5.1.2 Onzekerheid

De coördinator geeft aan dat er tussen de gemeente en de schoolbesturen een informatieverschil bestaat. De gemeente heeft immers niet laten weten aan de schoolbesturen wat er met de uitgevoerde evaluaties wordt gedaan. Hier blijkt sprake te zijn van *opportunistisch gedrag*. Verwacht wordt dat op

dezelfde manier verder wordt gegaan, maar zoals de coördinator stelt, kan de gemeente ook ineens besluiten een heel andere weg op te gaan. Daarnaast geeft de beleidsadviseur aan dat er vanuit de gemeente verschillende personen bij de Open Wijkscholen betrokken zijn. De gemeentelijke functies ten aanzien van het concept zijn niet in één persoon vertegenwoordigd. Uit het interview met de coördinator blijkt dat er door de wisseling in betrokken beleidsadviseurs een grote onduidelijkheid over de gemaakte afspraken bestaat. Dit maakt dat niet altijd duidelijk is wie waar verantwoordelijk voor is. De wisseling in beleidsadviseurs en de onduidelijkheid ten aanzien van de afspraken maakt het *complex om een contract te onderhouden*. De beleidsadviseur onderwijs geeft aan dat het lastig is om de verschillende betrokken afdelingen op één lijn te krijgen. De gemeente is wel bezig met ‘ontschotting’ van de verschillende afdelingen. Om aan de onzekerheden tegemoet te komen, heeft de gemeente besloten om over te gaan tot het *formeren van een regiegroep Open Wijksschool*. Daarnaast vindt er één keer in de zes weken het ‘benen-op-tafel-overleg’ plaats, waarin de schoolbesturen, de beleidsadviseur onderwijs en haar programmamanager participeren.

“De gemeente heeft nu een eigen onderzoek gedaan. De gemeenteraad gaat op basis daarvan besluiten nemen over hoe de toekomst eruit moet komen te zien. Dat is natuurlijk hele relevante informatie en die zit nu nog bij een beperkte groep mensen. En nog niet bij het hele ADN. Terwijl deze informatie bepalend is voor hoe het verder gaat (...) Daar zit wel een informatieverschil,” aldus de stedelijk coördinator.

“We hebben binnen de gemeente een periode van reorganisatie gehad, veel verschillende beleidsadviseurs hebben elkaar afgewisseld. Deze periode is ook heel lastig geweest voor schoolbesturen, die hadden ook zoiets van: je maakt een afspraak met de ene adviseur, een maand later heb je een afspraak met een ander persoon en die weet dan weer te weinig. Ook wist men niet wie men nou waarvoor moest hebben. Dat leidde tot irritatie en frustratie,” aldus de beleidsadviseur onderwijs.

5.5.1.3 Macht - onderhandeling

Beide respondenten geven in de interviews aan dat men in Gemeente E de laatste jaren bezig is met het maken van een omslag in de bestuurlijke verhoudingen, waarbij de gemeente meer op afstand komt te staan. De coördinator geeft aan dat er voortaan een onderscheid wordt gemaakt tussen de beheersregie (het ‘wat’), welke in handen is van de gemeente en de uitvoeringsregie (het ‘hoe’), waar de schoolbesturen verantwoordelijk voor zijn. De beleidsadviseur stelt in dit opzicht dat de gemeente de kaders - waarbinnen de Open Wijkscholen opgezet moeten worden - vaststelt. Zodra de kaders bekend zijn, maakt de gemeente subsidieafspraken met scholen, waarin een aantal prestatieafspraken zijn opgenomen. Deze zijn op hoofdlijnen geformuleerd, maar wel zo specifiek mogelijk. De schoolbesturen dragen zorg voor de inhoudelijke invulling van het concept. Zij moeten daarbij verantwoording aan de gemeente afleggen in het kader van de vastgestelde prestatieafspraken. Bovenstaande verhoudingen hebben te maken met het gegeven dat de gemeente veelal over de middelen tot de realisering van Open Wijkscholen beschikt, schoolbesturen daarentegen beschikken over de kennis over hoe een dergelijk concept vorm te geven. Er blijkt dus sprake te zijn van een *verschil in middelen* en een *verschil in info/kennis*. Hoewel in eerste instantie lijkt dat deze verschillen niet tot belemmeringen in de samenwerking leiden, geeft de coördinator aan dat hier toch sprake is van een spanningsveld. De coördinator stelt dat schoolbesturen aangeven dat de gemeente zich niet op afstand plaats, maar dat zij zich juist veel bemoeit met de manier waarop schoolbesturen de Open Wijkscholen invullen. De respondent stelt dat prestatieafspraken gemaakt worden op basis van vertrouwen. Op hoofdlijnen moet inderdaad aangegeven worden aan welke projecten de gelden

“We zijn wel zoekende, op een gegeven moment hebben we een beleidskader gemaakt voor vier jaar, dan vragen we ons af, moeten we dan wachten tot we de eerste formele verantwoording krijgen, of mogen we tussentijds wel vragen hoe het loopt? Je wilt op afstand blijven, maar toch voeling houden,” aldus de beleidsadviseur onderwijs.

zijn besteed, maar volgens deze persoon moet dat ook voldoende zijn en moet men dat niet tot in detail willen weten. De beleidsadviseur geeft aan dat de gemeente nog zoekende is naar de manier waarop zij haar controlerende rol het best in kan vullen. De gemeente heeft wel besloten om bepaalde *bevoegdheden aan de schoolbesturen over te dragen*. Het ADN heeft de taak gekregen om een beheersstructuur voor de Open Wijkscholen op te zetten. Hiertoe heeft het ADN een subsidie van de gemeente gekregen.

5.5.1.4 Asset specificity

Zoals ook uit de vorige paragraaf blijkt, houdt de gemeente zich slechts op hoofdlijnen met de inhoud bezig, zij stelt de beleidskaders op. De coördinator geeft aan dat de schoolbesturen hier tevreden over zijn. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de invulling van het beleid. De specialismen van de partijen blijken dus goed op elkaar aan te sluiten. De beleidsadviseur geeft aan dat de gemeente niet kan bepalen wat goed is op lokaal onderwijsniveau. De gemeente is immers niet gespecialiseerd in het onderwijsdenken. De beleidsadviseur geeft bovendien aan dat de gemeente dan ook heeft besloten om ook de verbetering van de beheers- en exploitatiestructuur aan de schoolbesturen over te laten. De coördinator stelt dat het ADN voor deze taak de coördinator heeft aangetrokken. Dit omdat de agenda's van de schoolbesturen te vol bleken te zijn. Naast het ontwikkelen van een nieuw plan, richt de coördinator zich ook op de doorontwikkeling van de Open Wijkscholen en het op één lijn brengen van partijen in de uitvoering.

“Belangrijk is dat je als gemeente de voorwaarden goed regelt, zodat professionals hun werk goed kunnen doen. Wij zijn geen schooldirecteur of leerkracht, dus wij kunnen ook niet goed bepalen wat goed is op dat niveau,” aldus de beleidsadviseur onderwijs.

5.5.1.5 Aantal transacties

In de Gemeente E zijn twaalf Open Wijkscholen gerealiseerd. De beleidsadviseur geeft aan dat de Open Wijkscholen van elkaar verschillen qua gebouw, maar ook als het gaat om de georganiseerde activiteiten. Dit heeft volgens deze respondent te maken met het feit dat de Open Wijkscholen op willekeurige wijze zijn ontstaan. Bij de aanvang van het proces was de regel dat degene die goede ideeën had, geld kreeg om een Open Wijksschool op te zetten. Er waren nauwelijks kaders gesteld. Volgens de beleidsadviseur is er dan ook geen sprake van een lerend effect. Uit één van de beleidsdocumenten blijkt dat de gemeente eind 1999 heeft besloten om een *monitorsysteem op te zetten* om de ontwikkeling en de opbrengst van de Open Wijkscholen op een aantal kerndoelen te volgen. De nadruk van de monitor zal vooral liggen op het volgen van ontwikkelingen, het leren van de ervaringen en het verbeteren van de werkwijze (Grinten et al., 2002: 47). Verder geven beide respondenten aan dat er een tweetal *evaluaties zijn gehouden*. Eén daarvan is opgezet door een adviesbureau in opdracht van het ADN, de ander is uitgevoerd door de afdeling Onderzoek & Statistiek van de Gemeente E.

5.6 Gemeente F

De Gemeente F had zich voor de beleidsperiode 2002-2006 ten doel gesteld om vijf brede scholen te ontwikkelen. Deze doelstelling is inmiddels behaald. In twee jaar tijd zijn er vijf zogenaamde horizonscholen gerealiseerd. Elke horizonschool is gehuisvest in een nieuw gebouw. De Gemeente F is namelijk van mening dat de samenwerking tussen partijen wordt bevorderd wanneer deze plaatsvindt onder één dak. Momenteel is men bezig met de opzet van een zesde horizonschool. Hoewel de wens tot het oprichten van een zevende ook bestaat, wordt hiertoe niet overgegaan. Dit past namelijk niet in het budget. Als gevolg van een evaluatieonderzoek dat in 2005 is gehouden, hebben er zich de afgelopen jaren een aantal wijzigingen voorgedaan in de projectstructuur. De gemeente is daardoor wat meer op afstand komen te staan.

Ten aanzien van de Gemeente F zijn in dit onderzoek de beleidsmedewerker onderwijs en twee bovenschoolsmanagers geïnterviewd. Beide bovenschoolsmanagers staan aan het hoofd van schoolbesturen die gemeenteverstijgend zijn. Bovendien hebben zij beiden een basisschooldirecteur - die onder het schoolbestuur valt - als afvaardiging naar het stuurgroepoverleg gestuurd. Dit maakt dat de respondenten op bepaalde punten slechts op hoofdlijnen informatie konden geven.

5.6.1 Samenwerking, belemmeringen en strategieën

5.6.1.1 Opportunisme

De beleidsmedewerker en één van de bovenschoolsmanagers geven aan dat er op bestuurlijk niveau geen sprake is tegengestelde belangen tussen partijen. De beleidsmedewerker stelt dat op dit niveau ‘vage’ algemene doelstellingen worden geformuleerd, waar bovenschoolsmanagers het al snel mee eens zijn. Ten aanzien van het uitvoerend niveau ligt dat wat lastiger. Daar zijn basisschooldirecteuren het niet altijd eens met de richting die de gemeente op wil. Volgens de beleidsmedewerker heeft dit er mee te maken dat het beleid direct hun school raakt. De beleidsmedewerker geeft aan dat de gemeente

“(...)er is wel een verschil tussen een bovenschoolsmanager en een directeur op locatie. Deze hebben heel andere belangen, omdat het hun school direct raakt, terwijl een bovenschoolsmanager meer strategisch handelt. Het overleg met bovenschoolsmanagers is makkelijker, omdat je het over algemene dingen vaak wel eens bent,” aldus de beleidsmedewerker onderwijs.

de ideeën rondom de planvorming van de horizonscholen aan de stuurgroep heeft voorgelegd. Ook het voorstel tot de opzet van een zesde horizonschool is binnen dit bestuurlijk overleg besproken. Verder stelt deze respondent dat samen met de schoolbesturen en overige partijen een visie wordt ontwikkeld. Een andere manier waarop de gemeente partijen probeert te betrekken is op basis van overtuigen. In één van de geraadpleegde beleidsdocumenten wordt gesteld: “Actoren waar geen financiële relatie mee is, zullen op basis van de meerwaarde van samenwerking overtuigd moeten worden dat er sprake

“Zonder geld of met een beperkt budget wordt het al erg lastig, want zonder geld of beperkt budget kun je schoolbesturen echt niet overtuigen. Wij als gemeente hebben schoolbesturen moeten overtuigen dat we echt serieus een ontwikkeling in gang wilden zetten. Dus we zijn begonnen met twee horizonscholen,” aldus de beleidsmedewerker onderwijs.

is van een collectief belang” (Gemeente F, 2006: 11). De beleidsmedewerker geeft aan dat overtuigen met een beperkt budget niet mogelijk is. Deze persoon is van mening dat de inzet van subsidies daarvoor nodig is.

5.6.1.2 Onzekerheid

Eén van de managers merkt op dat er af en toe wel sprake is van informatieverschillen. De respondent

“Betrokkenen geven aan dat het samen praten over de activiteiten; het uitwisselen van informatie binnen de stuurgroep als zeer positief ervaren wordt. ‘Zo ver zijn we nog nooit geweest’” (Boot & Kolfschoten, 2005: 16).

is echter van mening dat je dit nooit tegen kan houden. Over het algemeen zijn de schoolbesturen volgens deze persoon goed op de hoogte. Ook uit de evaluatie blijkt dat er in de Gemeente F sprake is van een open informatie-uitwisseling op basis waarvan concrete afspraken kunnen worden gemaakt (Boot &

Kolfschoten, 2006: 11). De beleidsmedewerker geeft echter aan dat zij niet weet of de algemene doelen die worden opgesteld voldoende aansluiten op het schoolbeleid. De gemeente weet niet wat er zich inhoudelijk op uitvoerend niveau afspeelt. De gemeente probeert aan een goede informatie-uitwisseling bij te dragen, door onder andere voor een goede overlegstructuur te zorgen. Hiertoe is zij overgegaan tot het formeren van een stuurgroep en een overleg op locatie. Daarnaast geven alle respondenten aan dat er sinds een paar jaar per locatie een zogenaamde ‘leading partner’ wordt aangesteld. Naast de afstemming van partijen op locatie, zorgt deze persoon ook voor de schakel tussen het locatieoverleg op uitvoerend niveau en het stuurgroepoverleg op bestuurlijk niveau. De functie: leading partner is ingesteld, omdat uit een evaluatie bleek dat op de werkvloer niet altijd duidelijk was, wat de kapstok was van waaruit gestuurd werd (Boot & Kolfschoten, 2005: 10). Scholen weten nu beter wat er zich op bestuurlijk niveau afspeelt, daar er een verbinding wordt gemaakt tussen de werkvloer en de stuurgroep. Andersom geldt dat de gemeente daardoor ook beter op de hoogte is van wat er zich op de werkvloer afspeelt. Tot slot wordt door de beleidsmedewerker aangegeven dat er met de partijen binnen de stuurgroep een convenant is ondertekend.

“Bij de Gemeente Oss is sprake van een sterke overlegstructuur. Naast de stuurgroep is er per locatie een overleg opgericht en zijn er ‘leading partners’ aangesteld, die moeten zorgen voor een goede afstemming en samenwerking onder de betrokken partijen binnen één brede school,” aldus een bovenschoolsmanager.

5.6.1.3 Macht – onderhandeling

Eén van de managers stelt dat de gemeente aangeeft waar de horizonscholen moeten komen. Verder vertelt de beleidsmedewerker in het interview dat de gemeente in haar rol als regisseur af en toe wel ‘knopen moet doorhakken’ in het overleg met de schoolbesturen. Dit heeft te maken met dat de gemeente over de meeste financiële middelen beschikt. Er blijkt dus sprake te zijn van een *verschil in middelen*. Zo geeft de beleidsmedewerker aan dat de gemeente heeft besloten hoeveel uren de leading partners mogen declareren en bij welke horizonschool een islamitische basisschool zou worden ondergebracht. Wat betreft de betrokken schoolbesturen was op dit punt sprake van verdeeldheid, maar uiteindelijk werd het toch op de manier, zoals de gemeente dat graag zag, uitgevoerd. Uit het interview met de beleidsmedewerker wordt duidelijk dat de gemeente bij dit laatste besluit gebruik heeft gemaakt

“Daar waren de partijen over verdeeld, maar uiteindelijk is het toch op onze manier uitgevoerd. De gemeente heeft zo haar rol vervuld. Eén van de drie schoolbesturen stond aan de kant van de gemeente. Een andere partij werd overtuigd en de derde partij ging toen ook akkoord. Dit is het strategisch beleid. Door te schuiven en te overleggen komt er wel een compromis uit,” aldus de beleidsmedewerker onderwijs.

van de *machtspositie van bepaalde actoren om anderen te committeren*. Op een gegeven moment was er namelijk één schoolbestuur die het eens was met de gemeente om de school bij een bepaalde horizonschool onder te brengen. Als snel werd een tweede schoolbestuur overtuigd en toen kon de derde ook niet meer achterblijven. Eén van de ondervraagde bovenschoolsmanagers merkt op dat zij met de Gemeente F een goed ‘onderhandelingspel’ kan spelen. Dit heeft er mee te maken dat de gemeente over voldoende kennis op het gebied van brede scholen beschikt, vergelijkbaar met het gemeentete overstijgende schoolbestuur. Op die manier kan men makkelijker tot compromissen komen. De beleidsmedewerker en één van de managers geven aan dat de gemeente de laatste jaren heeft besloten om wat meer op afstand te gaan staan. De schoolbesturen werden daardoor meer autonoom. Gemeente en schoolbesturen worden nu als meer gelijkwaardig verondersteld. Alle drie de

“De professionaliteit van een grote gemeente komt naar boven in Oss. Daar zit je veel meer gelijkwaardig aan tafel. Dan weet de Gemeente Oss ook wat wij willen en wat wij af kunnen dwingen en dan kun je veel gerichter en gemakkelijker tot gezamenlijkheid en tot compromissen komen,” aldus een bovenschoolsmanager.

respondenten geven aan dat de gemeente in dit kader heeft besloten om de projectleiding over te dragen aan de leading partners op de locaties. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn daarmee wat lager komen te liggen. Waar voorheen door de gemeente werd

besloten welke partijen in een horizonschool participeren, wordt dat nu voortaan door de partijen zelf besloten. De beleidsmedewerker geeft aan dat scholen zelf kant-en-klare plannen maken en deze ter instemming aan de stuurgroep voorleggen. De gemeente controleert verder niet meer of deze plannen ook daadwerkelijk zo uitgevoerd worden.

5.6.1.4 Asset specificity

“Je merkt dat het ambtenarenapparaat is toegerust op dit soort taken. Men heeft gewoon ervaring op dat gebied en doet ook ervaring op, doordat ze kijken hoe het bij andere gemeenten er aan toe gaat,” aldus een bovenschoolsmanager.

managers geeft aan dat de gemeente de partij is die een algemeen conceptplan heeft opgesteld, dat overkoepelend is aan alle horizonscholen. De bovenschoolsmanagers zijn positief gestemd als het gaat over de deskundigheid van de gemeente. Daarnaast geven zij dat ze zelf beschikken over specialistische kennis als het gaat om de invulling van het concept. Ze geven aan het best te weten wat goed is voor kinderen. De beleidsmedewerker geeft aan dat zij het idee heeft dat schoolbesturen nog niet altijd voldoende gewend zijn aan hun autonomie. Schoolbesturen maken nu vaak nog gebruik van

Uit het interview met de beleidsmedewerker komt naar voren dat de gemeente ten aanzien van de horizonscholen kennis heeft op het gebied van financiën en huisvesting. Bovendien geeft de respondent aan te beschikken over een compleet overzicht van alle betrokken partijen. Eén van de

“Schoolbesturen hebben vaak wel bepaalde richtlijnen over hoe met bepaalde dingen om te gaan, maar schoolbesturen zijn nog niet gewend aan de autonomie. Er is nog geen sprake van een specifiek schoolbeleid. Het zou goed zijn als schoolbesturen dit allemaal eens integraal bekijken. Dan kunnen wij daar als gemeente ook beter op aansluiten,” aldus de beleidsmedewerker onderwijs.

de integrale visie die de gemeente opstelt, maar ze zouden volgens de gemeente daar beter zelf naar moeten kijken. Op deze manier zou de gemeente haar regierol beter op het onderwijs aan kunnen laten sluiten. Hier lijkt toch sprake te zijn van de belemmering: *actor zonder specifieke kennis*. De beleidsmedewerker geeft aan zich op het gebied van kennis een aantal keren te hebben laten ondersteunen door *externe adviesbureaus, welke hun inzichten inbrengen*. Eén daarvan heeft de gemeente geholpen bij de uitvoer van de evaluatie. De ander bij het maken van een profielschets voor de leading partners.

5.6.1.5 Aantal transacties

“Wat betreft Gemeente Oss is het zo dat zij een conceptplan voor de brede school hebben opgesteld dat zij in elke wijk willen gebruiken. Natuurlijk zijn er wel verschillen tussen de brede scholen, maar het algemene idee is hetzelfde,” aldus een bovenschoolsmanager.

De Gemeente F kent vijf horizonscholen. De beleidsmedewerker geeft aan dat per horizonschool wel sprake is van een ander profiel. Eén horizonschool richt zich vooral op achterstanden, een ander is gehuisvest in een nieuwbouwwijk en richt zich vooral op de buitenschoolse opvang. Eén van de bovenschoolsmanagers doet deels afbreuk aan dit idee

door te stellen dat er wel verschil is tussen de horizonscholen, maar dat onder deze scholen wel een algemeen conceptplan ligt, waar de gemeente aan vast wil houden. In het beleidskader Horizonscholen staat vermeldt dat elke locatie opnieuw een brede schoolproces doorloopt, maar dat men daarbij wel lering trekt uit eerdere trajecten (Gemeente F, 2005: 6). De beleidsmedewerker geeft ook aan dat bovenschoolsmanagers de ervaringen die zij hebben verkregen bij de opzet van de horizonscholen proberen over te dragen. Hetzij intern, hetzij naar andere besturen toe. Daarnaast stelt de beleidsmedewerker dat de *leading partners worden gestimuleerd om ervaringen tussen de verschillende locaties uit te wisselen*. De gemeente levert tot slot haar bijdrage daar zij regelmatig bezig is met evalueren en dit ook stimuleert bij de betrokken partijen.

“Iedere locatie kent een variëteit van partners en andere wijksamenstelling. Het aanbod is afgestemd op de behoefte van de wijk waar de horizonschool staat. Elke locatie opnieuw moet het proces van samen Horizonschool worden doormaken (...) op een aantal fronten wordt daarbij wel geleerd van de voorlopers.” (Gemeente F, 2005: 6).

5.7 Gemeente G

De Gemeente G beschikt momenteel over een tiental brede scholen, welke allemaal van ‘onderop’ zijn ontstaan. De ontwikkelfase van het brede schoolproces in Gemeente G werd gekenmerkt door weinig of geen randvoorwaarden, veel vrijheid en diversiteit. Het gevolg was dat elke brede school een ander bestuurs- en organisatie-model kende. Zoals ook in een beleidsdocument geschreven wordt, bleek het concept na een aantal jaren toe te zijn aan een verdiepingsslag. Er kwam meer behoefte aan een

“(...) we volgden de redenering dat je niet moest beginnen met té veel voorwaarden te stellen. De gedachtegang was: ‘Als ze maar beginnen en als er maar wordt samengewerkt, dan mogen ze zelf bepalen wat er precies uit voortkomt.’ Dus dat is eigenlijk onze bewuste insteek geweest,” aldus de beleidsmedewerker.

eenduidige structuur en een uniforme aansturing (Wienders, 2004: 7). Daarom werd besloten om op bestuurlijk niveau een ‘werkmaatschappij brede school’ op te richten. Deze werkmaatschappij zal in januari 2008 van start gaan. Schoolbesturen krijgen daarin een steviger positie, daar zij de

financiële en juridische eindverantwoordelijkheid op zich nemen. De gemeente blijft een relevante partner. Zij blijft de afstemming van de voorzieningen waarborgen.

Ten aanzien van de Gemeente G zijn de beleidsmedewerker onderwijs, de stedelijk coördinator en een bovenschoolsmanager geïnterviewd. De beleidsmedewerker is vanuit de gemeente nog maar enkele jaren bij het proces betrokken. De bovenschoolsmanager daarentegen, is vanaf het begin af aan betrokken geweest. In tegenstelling tot veel andere bovenschoolsmanagers van andere schoolbesturen binnen de gemeente, heeft deze persoon het concept altijd een warm hart toegedragen. De stedelijk coördinator is ook erg nauw betrokken geweest bij het proces, met name bij de opzet van de werkmaatschappij brede school. Wanneer deze van start gaat, zal zijn rol komen te vervallen.

5.7.1 Samenwerking, belemmeringen en strategieën

5.7.1.1 Opportunisme

De stedelijk coördinator geeft aan dat gemeente en schoolbesturen op hoofdlijnen wel hetzelfde doel met de brede school voor ogen hebben, namelijk: het vergroten van de ontwikkelingskansen voor kinderen. De gemeente heeft volgens de respondent wel een bredere visie, *schoolbesturen zijn vaak toch vooral bezig met hun eigen belang en hebben daarom niet altijd oog voor het gezamenlijk belang of dat van andere instellingen.* De ondervraagde bovenschoolsmanager geeft toe dat de schoolbesturen in Gemeente G zich vooral richten op de educatiekant. Gaandeweg het brede schoolproces hebben de schoolbesturen volgens de beleidsmedewerker en de coördinator wel het inzicht gekregen dat de brede school de toekomst is.

“Ik denk dat schoolbesturen tot voor kort en dat verandert overigens wel hoor, toch vooral bezig waren met hun eigen ding, namelijk het onderwijs, hun eigen scholen (...) De besturen waren van mening dat het vooral op de scholen te doen was,” aldus de stedelijk coördinator.

“Dit heeft gewoon even tijd nodig gehad. Processen moeten doorlopen worden en dan ze je dat binnen een half jaar de verhoudingen ineens heel anders komen te liggen,” aldus de beleidsmedewerker. De schoolbesturen hebben de brede school op het moment wel hoog op hun agenda staan. Ten tijde van de opzet van de stichting kenmerkte de relatie gemeente - schoolbesturen zich door *sterke belangentegenstrijdigheden*. De beleidsmedewerker geeft aan dat de gemeente het idee had dat als alle partners op gelijkwaardig niveau in de projectgroep ten aanzien van de op te richten werkmaatschappij zaten, men er dan samen wel uit zou komen. Dit vormde voor de BO6¹¹ toch een probleem. Zij waren van mening dat het onderwijs leidend moet zijn en dat was volgens hen niet duidelijk genoeg in het plan van aanpak geformuleerd. De BO6 hebben het voorstel toen niet overgenomen. Daarmee ontstond er een patstelling in het brede schoolproces. Om de schoolbesturen achter het algemeen belang te krijgen heeft de gemeente gedurende het brede schoolproces een aantal strategieën toegepast. Zo heeft de gemeente vanuit een extern adviesbureau de *stedelijk coördinator aangesteld*. De coördinator geeft aan dat hij vanuit een onafhankelijke positie werkt en vanuit daar heeft meegeholpen om de impasse tussen de gemeente en schoolbesturen te doorbreken. De coördinator is *gekomen met oplossingen ten aanzien van het conflict*.

“We hebben hier in het stadhuis een bijeenkomst georganiseerd, waarbij we de wethouder het woord hebben laten doen. Dan gebruik je hem eigenlijk om de schoolbesturen zover te krijgen dat ze bereid zijn om met de gemeente in zee te gaan. Door het belang van brede scholen te benadrukken,” aldus de beleidsmedewerker.

Daarnaast heeft de gemeente een *bijeenkomst georganiseerd* met de wethouder en de schoolbesturen, waarin het belang van de brede scholen door de wethouder werd benadrukt. Verder heeft de gemeente ook gemeentelijke middelen in het brede

schooltraject gestopt. Deze *subsidiëring* is volgens de gemeente voor veel schoolbesturen een reden geweest om over te gaan tot samenwerking. De schoolbesturen wilden immers toch aanspraak blijven maken op de middelen.

5.7.1.2 Onzekerheid

Volgens de stedelijk coördinator is er geen sprake van informatiever schillen tussen de gemeente en schoolbesturen. De beleidsmedewerker stelt echter dat schoolbesturen wel altijd een achterstand in informatie over het brede schoolconcept hebben gehad. Dit heeft te maken met het gegeven dat de

“De gemeente probeert nu alvast naar partijen te communiceren hoe de situatie in elkaar steekt en wat partijen in de toekomst kunnen verwachten. Hierdoor zijn er ook niet of nauwelijks informatiever schillen omdat er vanuit de gemeente eerlijk naar de partijen gecommuniceerd wordt,” aldus de stedelijk coördinator.

gemeente zeker aan het begin van het proces vooral overleg voerde op schooldirectieniveau, schoolbesturen voelden zich niet betrokken. Hierin zaten volgens de beleidsmedewerker per schoolbestuur wel verschillen, één van de schoolbesturen binnen Gemeente G was

namelijk wel in het concept geïnteresseerd. Dezelfde respondent geeft daarentegen aan dat de gemeente ten allen tijde goed op de hoogte is van de brede schoolontwikkelingen, niet alleen op bestuurlijk, maar ook op uitvoerend niveau. De gemeente ontvangt de verslagen van overleggen op

¹¹ Orgaan waarin de zes schoolbesturen van de Gemeente Tilburg vertegenwoordigd zijn.

locatie, krijgt nieuwsbrieven, bezoekt regelmatig de brede schoollocaties en is zo goed als altijd aanwezig bij het coördinatorenoverleg. Volgens de ondervraagde bovenschoolsmanager is het niet nodig dat de gemeente op de hoogte is van de specifieke invulling van het concept op een brede schoollocatie. De bovenschoolsmanager merkt verder in het interview op dat voor men met het idee tot de opzet van een stichting kwam, niet altijd duidelijk was wie verantwoordelijk was voor de brede school. Het bleek dus *complex om een contract te onderhouden*. Toen besloten werd *tot de invoer van een algemene organisatiestructuur in de vorm van een stichting*, zijn hierover binnen de LEA afspraken met de schoolbesturen gemaakt. Deze worden gezien als een *soort convenant*, daar de schoolbesturen zich aan deze afspraken hebben gecommitteerd.

5.7.1.3 Macht – onderhandeling

De beleidsmedewerker geeft aan dat de gemeente - wetende dat zij voor de brede schoolontwikkeling afhankelijk is van de schoolbesturen - een aantal concessies heeft gedaan om de patstelling - die tussen de gemeente en schoolbesturen was ontstaan - te kunnen doorbreken. Het idee van de onafhankelijkheid van de schoolbesturen werd losgelaten, de besturen hebben een extra zetel in de stichting toegezegd gekregen en het voorzitterschap is aan hen overgedragen. De coördinator geeft in dit verband aan dat de schoolbesturen een 'machtsspelletje' hebben gespeeld. De beleidsmedewerker geeft te kennen dat de gemeente haar machtspositie wel in stand houdt. De gemeente zet de meeste financiële middelen in. Er is dus sprake van een *verschil in middelen*. Daar waar uit een beleidsdocument blijkt dat de gemeente voorheen een soepele subsidiebenadering hanteerde, waar geen verstikkende regels of een uniform model werd opgelegd, werd later ten aanzien van de inzet van de gemeentelijke middelen een programma van eisen opgesteld (Wiolders, 2004: 7). De beleidsmedewerker stelt dat wanneer schoolbesturen niet aan het eisenpakket blijken te voldoen, de gemeente de middelen terug trekt. Verder geeft dezelfde respondent aan dat met de overgang naar een algemene organisatiestructuur de gemeente meer op afstand zal komen te staan. Met het toebedelen van een meer prominente rol voor schoolbesturen, hebben deze *meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden gekregen*. Mede met het oog op de overgang van GOA – OAB stellen de beleidsmedewerker en de coördinator dat de schoolbesturen moeten overgaan tot cofinanciering. De beleidsmedewerker heeft dan ook naar de schoolbesturen toe aangekondigd dat wordt overgegaan tot een afbouwregeling als het gaat om de inzet van gemeentelijke middelen. Er is hier dus sprake van een *beïnvloeding van de verdeling van hulpbronnen*. De ondervraagde bovenschoolsmanager geeft echter aan dat met de overgang van de GOA – OAB schoolbesturen per saldo niet meer middelen hebben gekregen. Gemeentelijke investeringen blijven volgens deze persoon dan ook nodig.

“Wij zeggen dan tegen schoolbesturen: ‘Wij willen dat stukje sport ná school betalen, jullie zullen de gymlessen tijdens de schooluren op jullie moeten nemen.’ En als schoolbesturen aangeven dit niet te willen, dan trekken wij onze financiën ook uit dat sportgedeelte terug,” aldus de beleidsmedewerker onderwijs.

“In de toekomst moeten we er toch langzaam naar toe dat middelen die de scholen krijgen ook ingezet worden ten behoeve van de brede school. Dat is nu nog niet zo. Dat is ook een lastig punt, want schoolbesturen zeggen: ‘Het is wel mooi dat nu die lumpsumfinanciering er is, maar per saldo hebben we niet meer geld gekregen en worden we toch geacht hetzelfde te doen. Dus wij hebben geen middelen om in te zetten voor brede school activiteiten,” aldus de stedelijk coördinator.

5.7.1.4 Asset specificity

De beleidsmedewerker geeft aan dat zij zich niet bezig houdt met de uitvoering van het brede schoolconcept. De deskundigheid voor wat betreft de invulling van het concept ligt immers bij de schoolbesturen. Ook de bovenschoolsmanager geeft aan dat de gemeente zich niet hoeft te bemoeien met de inhoudelijke zaken, ze weten immers zelf wel hoe ze dat aan moeten pakken. Uit het interview met de beleidsmedewerker blijkt dat de gemeente daarentegen wel kennis heeft voor wat betreft de integraliteit van de verschillende beleidsterreinen die de brede scholen raken, zoals jeugd, welzijn en onderwijs. De coördinator geeft aan dat de gemeente bovendien het totaaloverzicht heeft over de partijen en de initiatieven vanuit de gemeente. De kennis van gemeente en schoolbesturen is volgens de stedelijk coördinator aanvullend op elkaar. Men moet de kennis wel durven delen. De gemeente had zelf geen ervaring met de brede scholen, daarom heeft zij besloten *externe actoren aan te stellen die*

hun inzichten inbrengen. Naast het aanstellen van de stedelijk coördinator en een aantal begeleiders – die de locatiecoördinatoren begeleiden – heeft de gemeente ook een bureau ingehuurd dat een onderzoek heeft uitgevoerd en daarmee heeft gekeken op welke manier er het beste meer structuur en samenhang aan het brede schoolconcept geboden kon worden.

“De gemeente heeft daar de kennis van, maar ze moeten ook zorgen dat de andere partners daar profijt van kunnen hebben. Daarnaast moeten de schoolbesturen natuurlijk ook hun kennis durven verspreiden. Qua kennis zijn gemeenten en schoolbesturen wederzijds afhankelijk van elkaar,” aldus de stedelijk coördinator.

5.7.1.5 Aantal transacties

De Gemeente G telt tien brede scholen. Alle drie de respondenten geven aan dat deze brede scholen erg van elkaar verschillen. Zo zijn er verschillen waar te nemen ten aanzien van de ontwikkelingsfase,

“Bij de ontwikkeling van de tien brede scholen hebben we wel gezien dat er heel veel dingen ontwikkeld zijn, waar heel veel mensen hebben zitten pionieren, terwijl ze dat een paar straten verder bij wijze van al lang bedacht hadden. Nu gaat dat een stuk beter,” aldus de stedelijk coördinator.

de organisatie-structuren en de activiteiten. In een beleidsdocument wordt ook gesteld: “Er wordt zoveel mogelijk vraaggericht gewerkt. Dit betekent dat de aard van de activiteiten op de verschillende scholen kan

verschillen. Op de ene school ligt het accent bijvoorbeeld op sport, op de andere op cultuur”(Grinten et al., 2002: 53). De stedelijk coördinator geeft aan dat de diversiteit aan brede scholen het moeilijk maakt om te komen tot uitwisseling van ervaringen. De locatiecoördinatoren bleken in het verleden niet vaak over te gaan tot uitwisseling van ervaringen, nu gebeurt dat al meer door de coördinatoren maandelijks in overleg te laten treden met elkaar. De beleidsmedewerker geeft dan ook aan dat bij de opzet van de laatste brede school alles tien keer zo snel ging dan bij de eerste brede school. De coördinator stelt dat door de jaren heen een aanpak is ontwikkeld, waar alle partijen profijt van hebben.

5.8 Gemeente H

De Gemeente H verkeert ten aanzien van het brede schoolproces nog in de initiatieffase. De gemeente heeft in samenspraak met de kernpartners een ‘notitie Brede School’ opgesteld. Bovendien is er tussen de partijen een samenwerkingsovereenkomst getekend. In 2002 heeft de gemeente al een pilotproject opgezet. De ervaringen die men bij dit project opdoet, wil men gebruiken bij de opzet van volgende brede schoolprojecten. De gemeente heeft zichzelf ten doel gesteld om in 2008 vier brede scholen gerealiseerd te hebben. Daartoe is men op het moment bezig met het ontwikkelen van een aantal initiatieven.

Binnen de gemeente zijn een beleidsmedewerker en twee bovenschoolsmanagers ondervraagd. Eén van de bovenschoolsmanagers is heel direct bij het pilotproject betrokken geweest en gaf aan dat het proces wat moeilijk verliep. De ander is betrokken bij een andere brede schoollocatie en is van mening dat het brede schoolproces daar soepel verloopt. Daar het concept nog niet ver ontwikkeld is, praatten de respondenten gedurende de interviews ook geregeld in termen van de verwachtingen die zij over het proces hebben.

5.8.1 Samenwerking, belemmeringen en strategieën

5.8.1.1 Opportunisme

Uit de interviews blijkt dat respondenten het erover eens zijn dat de doelen van de gemeente en schoolbesturen overeenkomen. Elke partij wil dat er sprake is van een goede samenhang van voorzieningen rondom het kind. Er blijken wel belangenverschillen tussen de partijen te bestaan. Zo stelt de beleidsmedewerker dat daar waar de gemeente de verschillende instellingen op voorzieningenniveau bijeen wil brengen, de

“Wij als gemeente zien dat we op verschillende terreinen hetzelfde aan het doen zijn, we willen dat graag bijeen rapen (...) terwijl de scholen meer vanuit de invalshoek kijken over hoe zij zich het beste kunnen profileren en daarmee leerlingen aan kunnen trekken. Je kunt dan zeggen dat de doelen hetzelfde zijn, maar de belangen zijn anders,” aldus de beleidsmedewerker onderwijs.

schoolbesturen kijken hoe zij zich daarbinnen het best kunnen profileren. Dit heeft met de concurrentiepositie van scholen te maken. Beide bovenschoolsmanagers erkennen dat er belangenverschillen bestaan. Zo was men in het begin vooral bezig met het eigen stukje, men had moeite om over de eigen grenzen heen te kijken. Er blijkt dus sprake te zijn van de belemmering: *het eigen belang gaat voor het algemeen belang*. Eén van de bovenschoolsmanagers stelt dat dit blijkt uit het gegeven dat het soms moeilijk wordt gevonden om bepaalde ruimten af te staan of deze voor andere doeleinden in te zetten. Een andere manager stelt dat ondanks deze verschillen er wel goede intenties bestaan, waardoor uiteindelijk toch de gedachte dat men elkaar wil helpen de boventoon voert. Om ervoor te zorgen dat schoolbesturen de eigen belangen toch niet als belangrijkste gaan zien, tracht de gemeente op verschillende manieren deze actoren zo goed mogelijk bij het brede schoolproces te betrekken. Zo geeft de beleidsmedewerker aan dat de gemeente in het begin van het proces een coördinator heeft aangesteld, die de ideeën, inzichten en oplossingen van partijen achter één plan moest zien te krijgen. Deze coördinator heeft eerst een inventarisatie gedaan op basis van de

“Iedereen heeft zijn eigen belang en daar komen ook wel eens irritaties uit. Iedereen heeft wel de bereidheid om er met z’n allen uit te komen. We hebben niet met een cultuur te maken, waarin we zeggen: ‘We moeten zorgen dat we de sterkste zijn’. Dat geldt voor besturen en de gemeente, ik denk dat we wat dat betreft een goed stel mensen hebben, die naar elkaar kunnen luisteren. Maar goed er zijn wel verschillende belangen zo nu en dan,” aldus een bovenschoolsmanager.

verschillende inzichten is een visie geformuleerd. Dit vanuit de gedachte dat informatie verkrijgen van ‘onderop’ leidt tot een groter draagvlak onder de betrokkenen. De gemeente geeft in één van haar beleidsdocumenten aan dat het zoeken naar een gemeenschappelijke factor, dus naar hoe de samenwerking voordelen op kan leveren en ertoe bijdraagt dat de vaak in het begin nog sceptische deelnemers ook overtuigd

worden (Gemeente H, n.d.: 9). De beleidsmedewerker en één van de bovenschoolsmanagers geven aan dat de gemeente daarnaast de zogenaamde ‘stimuleringsmaatregel’ inzet. Deze maatregel houdt in dat schoolbesturen die graag een brede school op willen zetten in aanmerking komen voor een subsidie, waarmee zij een extern bureau in kunnen huren dat hen begeleidt in het visietraject. Eén van de bovenschoolsmanagers geeft aan niet positief gestemd te zijn over deze strategievorm. De respondent geeft namelijk aan liever zelf het visietraject aan te willen sturen.

5.8.1.2 Onzekerheid

Eén van de bovenschoolsmanagers geeft aan goed op de hoogte te zijn van wat er zich allemaal in en om het brede schoolproces afspeelt. De reden die hiervoor wordt genoemd is dat de partijen elkaar

“Een knelpunt dat daarbij steeds aan de orde was, was dat de gemeente tevens bezig is om het beheer van de accommodaties, dus bijvoorbeeld die van het wijkcentrum, onder één stichting te brengen. Dat is allemaal nog heel erg onduidelijk. Niemand weet waar men aan toe is, dus dat loopt niet,” aldus de beleidsmedewerker onderwijs.

onderling goed kennen en dat er op die manier netwerken ontstaan, waarbinnen makkelijk informatie uitgewisseld kan worden. De beleidsmedewerker en de andere bovenschoolsmanager geven wel aan dat het binnen het brede schoolproces tot nu toe ontbreekt aan duidelijkheid omtrent het vertrekpunt ten aanzien van het brede schoolconcept. Bij de start

van het pilotproject Gerwenzeel werd niet duidelijk gecommuniceerd wat het doel van het project was. De verschillende partijen, waaronder de schoolbesturen hadden daar ook allemaal een andere verwachting bij. De betreffende bovenschoolsmanager geeft aan dat het feit dat het stukje beheer

ineens anders werd ingevuld, en dat niet duidelijk werd wat in de toekomst met de financiële middelen - die schoolbesturen bij die van de gemeente hebben gevoegd - zou worden gedaan, leidde tot onzekerheid. Uit bovenstaande kan afgeleid worden dat het complex blijkt een contract te onderhouden. Uit één van de beleidsdocumenten blijkt dat de gemeente probeert de onduidelijkheid te verkleinen door goede beheersafspraken te maken en deze afspraken vast te leggen in een convenant (Gemeente H, n.d.: 9). Alle drie de respondenten geven aan dat de gemeente is overgegaan tot het formeren van een

“Vaak worden praktische problemen onderschat en vormt het ontbreken van goede afspraken een onneembare hindernis. Daarom is het van belang om vooraf goede beheersafspraken te maken en schriftelijk vast te leggen in een convenant. Vooraf worden goede afspraken gemaakt over de gewenste samenwerking, de werkelijke uitvoering en de evaluatie” (Gemeente H, n.d.: 9).

stuurgroep en een projectgroep op locatie, waarbinnen actoren makkelijk over kunnen gaan op informatie- uitwisseling. Verder geven de bovenschoolsmanagers aan dat regelmatig *bijeenkomsten en voorlichtingsdagen* door de gemeente zijn georganiseerd.

5.8.1.3 Macht – onderhandeling

Uit de interviews met de beleidsmedewerker en één van de managers blijkt dat de gemeente de partij is die besluit op welke plekken er een brede school tot stand komt. Dit wordt door alle respondenten vanzelfsprekend gevonden, niet alleen omdat deze partij de meeste middelen in handen heeft, maar ook omdat de gemeente de verantwoordelijkheid ten aanzien van de huisvesting en beheer draagt. Beide bovenschoolsmanagers geven daarnaast aan dat de gemeente ook de beleidskaders vaststelt, waar de brede scholen in Gemeente H in ieder geval aan moeten voldoen. De beleidsmedewerker stelt dat schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs. Dit gaat gepaard met het gegeven dat schoolbesturen over de meeste onderwijsinhoudelijke kennis beschikken. Uit de interviews met de managers blijkt dat de schoolbesturen binnen de beleidskaders de vrijheid krijgen om het concept naar eigen inzicht in te vullen. Wel vindt er vanuit het stuurgroepoverleg een beoordeling van de brede schoolplannen binnen de kaders - zoals opgesteld door de gemeente - plaats. Hoewel er zowel sprake is van een *verschil in middelen* als een *verschil in info/ kennis*, lijkt de relatie tussen gemeente en schoolbesturen redelijk gelijkwaardig te zijn. De beleidsmedewerker onderwijs geeft echter aan dat de gemeente de juiste balans ten aanzien van de onderlinge machtsposities tussen gemeente en schoolbesturen nog niet heeft gevonden en dat zij daarin nog erg zoekende is.

“Dat heeft met verantwoordelijkheden te maken. Bepaalde dingen horen bij de gemeente en daar zullen we meer sturend in zijn dan bij andere zaken. Op inhoud denk ik dat de scholen meer invloedsmogelijkheden hebben. Dat is dus afhankelijk van hetgeen er speelt. Bij het beheer hebben wij gewoon een bepaalde verantwoordelijkheid als gemeente en die zullen we dan ook moeten pakken. Dat vragen schoolbesturen dan ook dat we die rol nemen,” aldus de beleidsmedewerker onderwijs.

5.8.1.4 Asset specificity

Zowel de beleidsmedewerker als de bovenschoolsmanagers zijn van mening dat de inhoudelijke kennis bij de schoolbesturen ligt. Schoolbesturen zijn de experts; zij weten wat goed is voor kinderen. De beleidsmedewerker geeft aan dat zij overzicht heeft wat betreft het geheel van instellingen en de problematiek in de wijken. Bovendien weet de gemeente de verschillende beleidsterreinen, zoals jeugd en onderwijs in een brede school samen te brengen. Opvallend is dat één van de bovenschoolsmanagers aangeeft de gemeente niet perse nodig te hebben om contacten te onderhouden met andere partijen. Er lijkt hier dus sprake te zijn van de belemmering ‘actor zonder specifieke kennis’. Een belangrijke strategie die de gemeente ten aanzien van asset specificity kiest, is de stimuleringsmaatregel die schoolbesturen de kans biedt om een *extern bureau* in te huren voor het

“Het is dus niet zo dat de gemeente perse aanwezig moet zijn om de contacten te onderhouden. Ze kan hooguit coördineren en partijen bij elkaar brengen als dat nog niet gebeurt, maar we zouden dat in feite zelf ook kunnen,” aldus een bovenschoolsmanager.

“(…) op dit moment is het opvallend dat de gemeente wel wil betalen voor coördinatie die van externe organisaties komt, maar het is niet mogelijk om vanuit de interne organisatie uren te laten bekostigen vanuit de subsidies. Dat vinden wij een lastig punt,” aldus een bovenschoolsmanager.

visietraject die haar *inzichten inbrengt*. Eén van de bovenschoolsmanagers heeft de gemeente laten weten dit niet nodig te hebben, daar het schoolbestuur het traject zelf op wil zetten. Daarnaast bezoeken zowel de gemeente en schoolbesturen

bepaalde conferenties.

5.8.1.5 Aantal transacties

Binnen de Gemeente H is slechts één brede schoolproject opgezet. Dit betreft het pilotproject. Er kunnen dus nog geen uitspraken gedaan worden of het aantal brede schooltrajecten maakt dat de kennis ten aanzien van het brede schoolproces wordt vergroot. De beleidsmedewerker onderwijs en de bovenschoolsmanagers geven aan dat in de verschillende wijken in Gemeente H ook verschillende brede scholen zullen komen. De beleidsmedewerker merkt daarbij op dat de brede scholen wel aan een aantal randvoorwaarden moeten voldoen. De mogelijkheid tot het ontstaan van grote verschillen

tussen brede scholen wordt daardoor beperkt. In de Gemeente H is allereerst een *pilotproject opgestart*. Alle respondenten geven aan daar veel van geleerd te hebben en dan vooral van hoe het niet moet. In een beleidsdocument staat geschreven dat de bedoeling van het pilotproject is dat ervaring wordt opgedaan met de brede school. Deze ervaringen zullen vervolgens worden gebruikt bij andere brede schoolinitiatieven. Op basis van de ervaringen met de pilot zal ook de projectorganisatie gestalte krijgen (Gemeente H, n.d.:8). Verder geeft één van de bovenschoolsmanagers aan dat er ook nog *evaluaties worden uitgevoerd*. De gemeente stimuleert dit, maar laat dit over aan de betrokken partijen zelf.

“Op locatie A zitten de partners, zoals peuterspeelzaal en dergelijke al bij elkaar en hebben ook wensen enz. Op locatie B zou je kunnen zeggen: ik kies zelf voor kinderopvang enz. Dan zou je binnen de kaders die gesteld zijn wel eens problemen kunnen krijgen,” aldus een bovenschoolsmanager.

5.9 Gemeente I

In de afgelopen jaren heeft de Gemeente I de keuze gemaakt om bij ver- of nieuwbouw van scholen te kijken naar het multifunctioneel gebruik van ruimten. Inmiddels is er één multifunctionele accommodatie gerealiseerd en is een tweede in ontwikkeling. Binnen de gemeente is dus eerst gekeken naar de gebouwlijke samenwerking. Sinds kort is de gemeente bezig om daar ook een inhoudelijke samenwerking aan te koppelen. Hiertoe heeft de gemeente de betrokken partijen uitgenodigd om samen een visie te ontwikkelen. Er zijn in dat kader al een aantal bijeenkomsten gehouden. In 2008 willen de betrokken partijen een intentieverklaring ondertekenen, waarmee zij aangegeven bereid te zijn zich in te zetten om het brede schoolconcept verder te ontwikkelen.

Ten aanzien van de Gemeente I zijn de beleidsmedewerker onderwijs en een algemeen directeur van één van de betrokken schoolbesturen ondervraagd.

5.9.1 Samenwerking, belemmeringen en strategieën

5.9.1.1 Opportunisme

Binnen de Gemeente I blijkt ten aanzien van het brede schoolconcept geen sprake te zijn van tegengestelde belangen. De bovenschoolsmanager geeft aan dat schoolbesturen oog hebben voor het algemeen belang, ze kijken naar wat goed is voor het onderwijs in Gemeente I. Een belangrijk aspect wat bijdraagt aan deze gezamenlijke kijk is dat de twee schoolbesturen binnen de gemeente gezamenlijk ook goed optrekken. De beleidsmedewerker geeft aan dat schoolbesturen inzien dat wanneer ze zich focussen op het eigen belang er geen samenwerking van de grond komt. De beleidsmedewerker stelt dat de schoolbesturen hebben aangegeven dat zij graag zien dat de gemeente ‘de touwtjes in handen neemt’. Volgens de bovenschoolsmanager heeft de gemeente haar rol van ‘procesaanjager’ goed opgepakt. Uit de interviews en één van de beleidsdocumenten blijkt dat zij dat allereerst heeft gedaan door het brede schoolproces te starten door middel van het organiseren van visiebijeenkomsten. Gedurende deze sessies werd gezamenlijk gekeken naar de door de gemeente

“Ik heb bij de schoolbesturen opgemerkt dat zij van mening zijn dat de brede school samen met alle andere partijen moet worden gerealiseerd. Ze zien in dat als ze alleen werken vanuit het eigen belang dat andere partijen dat ook gaan doen en dat de samenwerking dan niet van de grond komt. Wat dat betreft wijzen de neuzen dezelfde kant op,” aldus de lokaal beleidsmedewerker onderwijs.

“De gemeente heeft visiebijeenkomsten georganiseerd met het veld, op basis waarvan de conceptnotitie meer concreet werd ingevuld” (Gemeente I, 2007a: 1).

opgestelde beleidsnota en het plan van aanpak. Gekeken werd of de verschillende visies van de partijen voldoende in de documenten terug te vinden waren en indien nodig werden de nota's na afloop van deze bijeenkomsten bijgesteld. De bovenschoolsmanager geeft aan dat *de gemeente in de formulering rekening houdt met de verschillende visies*. Verder wordt door beide respondenten aangegeven dat een *extern adviesbureau heeft geholpen de ideeën, inzichten en oplossingen van partijen bij elkaar te brengen*. Tot slot geeft de beleidsmedewerker ook aan dat ze bepaalde actoren, waaronder de besturen van het voortgezet onderwijs, heeft *proberen te overtuigen* om deel te nemen aan de bijeenkomsten, door ze het belang van samenwerken in te laten zien.

5.9.1.2 Onzekerheid

Beide respondenten geven aan dat gemeenten en schoolbesturen goed op de hoogte zijn van elkaars initiatieven. De bovenschoolsmanager stelt dat de communicatielijnen tussen de actoren kort zijn. Het regelmatig *organiseren* van

visiebijeenkomsten heeft daar volgens de beleidsmedewerker aan bijgedragen. De beleidsmedewerker heeft het idee om in de toekomst een *coördinatiegroep op te stellen*, welke een onderdeel uit gaat maken van de LEA, zodat er structureel overleg gevoerd blijft worden. De

gemeente is erg betrokken bij de brede scholen en wil dan ook graag weten welke knelpunten zich eventueel op uitvoerend niveau voordoen. De beleidsmedewerker onderwijs *participeert daarom ook in het inhoudelijk overleg op de brede schoollocaties*. Zowel de bovenschoolsmanager als de beleidsmedewerker zijn het erover eens dat er sprake is van wederzijds vertrouwen. De beleidsmedewerker geeft aan dat de gemeente heeft besloten om de ambities ten aanzien van het brede schoolconcept vast te leggen, zodat het vertrouwen tussen de partijen overeind blijft. Hiertoe zullen de partijen *gezamenlijk een intentieverklaring ondertekenen* op basis waarvan partijen aangesproken kunnen worden op het nakomen van gemaakte afspraken.

“Aan de bovenscholdirecteuren, maar ook de directeuren van de basisscholen merk je dat men allemaal erg goed op de hoogte is van wat er allemaal speelt. Als het gaat om de initiatieven van de gemeente dan zijn de schoolbesturen gewoon goed op de hoogte van alle ‘ins-and-outs’, want die krijgen de informatie van de eerste hand,” aldus de beleidsmedewerker onderwijs.

5.9.1.3 Macht – onderhandeling

De beleidsmedewerker geeft aan dat de gemeente in eerste instantie had besloten om de schoolbesturen veel vrijheid te geven. Het waren de schoolbesturen die toch graag wilden dat de

“Want dat is het gewoon. De gemeente moet het wel bepalen, dus in die zin hebben ze ook de touwtjes in handen qua financiële middelen. En daardoor ook de beslissingsbevoegdheid,” aldus de bovenschoolsmanager.

gemeente de richting zou bepalen. De gemeente heeft dan ook eerst haar interne visie op papier gezet, voordat ze met de schoolbesturen en overige betrokkenen om tafel ging zitten. Beide respondenten geven aan dat de gemeente de randvoorwaarden bepaald. Dit vanuit het idee dat de gemeente het

grootste deel van de financiële middelen aandraagt. Schoolbesturen mogen daar bij de invulling van het concept niet van afwijken. De bovenschoolsmanager geeft aan dat schoolbesturen soms besluiten om druk te zetten op de gemeente wanneer bepaalde zaken op de lange baan worden geschoven. Dit in de wetenschap dat de gemeente op haar beurt ook afhankelijk is van de schoolbesturen. Zonder deze partij komen er immers geen brede scholen tot stand. Tot slot geven beide respondenten aan dat de wederzijdse afhankelijkheid tussen beide partijen maakt dat besluiten worden genomen op basis van goed overleg.

“Ja, de gemeente weet ook wel dat ze schoolbesturen nodig heeft om de brede school te kunnen realiseren. Je kunt niet zonder elkaar, dat is duidelijk. Zonder elkaar krijg je geen brede school, je bent echt partners wat dat betreft,” aldus de bovenschoolsmanager.

5.9.1.4 Asset specificity

De respondenten, die ondervraagd zijn binnen de Gemeente I, geven beiden aan dat de specialistische

“Onderwijskundig gezien zijn gemeenten niet goed op de hoogte, maar dat hoeft ook niet. Daar zijn ze niet verantwoordelijk voor. Zij moeten zorgen dat er aan de voorwaarden voldaan wordt en dat er vergunningen worden afgegeven. Dat zijn meer de praktische dingen. Dus iedereen heeft daar ook zijn eigen insteek in,” aldus de bovenschoolsmanager.

kennis van de partijen samenhangt met hun verantwoordelijkheden. De specialistische kennis van beide partijen blijkt dan ook aanvullend te zijn op elkaar. De bovenschoolsmanager geeft aan dat de schoolbesturen verantwoordelijk zijn en specialistische kennis hebben over het aanbieden van kwalitatief goed onderwijs. De gemeente is daarentegen verantwoordelijk en gespecialiseerd

ten aanzien van de fysieke ruimte, de financiële onderbouwing en andere praktische zaken. De beleidsmedewerker stelt dat schoolbesturen graag zien dat de gemeente zich ook betreft bij de inhoudelijke invulling. Zo hebben zij gevraagd of de gemeente een plan van aanpak wil schrijven en is de gemeente betrokken binnen het inhoudelijk overleg op locatie. Dit heeft ook te maken met dat de gemeente een neutrale positie heeft en ook zicht heeft op maatschappelijke ontwikkelingen en

bijbehorende regelingen. Gezamenlijk hebben de gemeente en schoolbesturen een beheersstructuur voor de brede scholen opgezet. Beide respondenten geven aan dat de gemeente *een externe actor heeft aangetrokken die inzichten inbrengt*. Op deze manier wil de gemeente extra kennis verwerven ten aanzien van de invulling van het brede schoolproces.

5.9.1.5 Aantal transacties

Binnen de Gemeente I zijn pas een klein aantal brede schoolinitiatieven in gang gezet. De bovenschoolsmanager stelt dat de uitgangspunten ten aanzien van de brede scholen in de gemeente verschillend zijn. Op het moment van schrijven is nog niet duidelijk of deze diversiteit van brede scholen ertoe leidt of ervaringen al dan niet uitgewisseld kunnen worden. Immers is er nog maar één brede school in zijn geheel gerealiseerd, andere initiatieven verkeren nog in de opstartfase. Door zowel de beleidsmedewerker als de bovenschoolsmanager wordt aangegeven dat het belangrijk wordt gevonden om van bestaande situaties te leren. De bovenschoolsmanager geeft aan dat de schoolbesturen hun ervaringen - verkregen uit brede schoolprojecten in andere gemeenten - mee zullen nemen.

5.10 Gemeente J

De Gemeente J kent een speciale variant van het brede schoolconcept. Men gebruikt hiervoor de term 'brede-wijk-school'. In 2004 is de eerste brede-wijk-school opgezet, een jaar later volgde de tweede. Onlangs is een evaluatie naar het functioneren van de brede-wijk-scholen uitgevoerd. Daaruit bleek dat men toe is aan het maken van een verdere verdiepingsslag. Op basis daarvan is dan ook besloten om stevig op deze twee brede-wijk-scholen in te zetten in plaats van het concept uit te breiden en daarmee de maatschappelijke effecten te verdunnen.

Ten aanzien van de Gemeente J zijn de beleidsmedewerker onderwijs en twee bovenschoolsmanagers van de bij de brede-wijk-scholen betrokken schoolbesturen geïnterviewd. De bovenschoolsmanagers zijn elk bij één van de twee brede-wijk-scholen betrokken. Opgemerkt dient te worden dat één van de bovenschoolsmanagers slechts indirect betrokken is bij het brede-wijk-schoolconcept. Dit komt doordat er binnen het schoolbestuur voor gekozen is om de betreffende basisschooldirecteur naar het overleg met de gemeente af te vaardigen. Het andere schoolbestuur bestaat nog niet zo lang; deze richt namelijk op het openbaar onderwijs en dat lag tot een paar jaar geleden nog bij de gemeente.

5.10.1 Samenwerking, belemmeringen en strategieën

5.10.1.1 Opportunisme

De beleidsmedewerker onderwijs stelt dat zowel de gemeente als de schoolbesturen zich in het basisidee van de brede school kunnen vinden. De belangen van gemeente en schoolbesturen komen echter niet altijd overeen. Dat blijkt onder andere uit een evaluatie, waarin vermeldt staat dat de

"Verder heb ik ook de indruk dat een bepaald schoolbestuur zich vooral op de gebouwlijke kant wil gaan richten. Ik heb het idee dat zij de brede-wijk-school willen aangrijpen om een nieuw gebouw te krijgen. Hier liggen dan belangenverschillen met de gemeente," aldus de beleidsmedewerker onderwijs.

betrokken instellingen - die zich in het Forum (stuurgroep) verenigen - elkaar minder goed kennen en wellicht daardoor erg op hun eigen organisatie gericht zijn. De partijen, waaronder schoolbesturen *kijken vanuit hun eigen kerntaken en zijn daardoor minder gericht op het gezamenlijk belang* (Veuger & Porte, 2007:

17). De beleidsmedewerker erkent dit, deze respondent heeft het idee dat één schoolbestuur zich vooral op de gebouwlijke kant van het concept richt. Er bestaat de indruk dat deze actor het concept aangrijpt om een nieuwe gebouw te kunnen realiseren. De bovenschoolsmanager van het betreffende schoolbestuur geeft toe nieuwbouw ten aanzien van een bepaalde school te willen. De gemeente blijkt niet aan deze wens tegemoet te komen. Hier blijkt sprake te zijn van *sterke belangentegenstrijdigheden*. Dit heeft zelfs tot een conflict met de ambtenaar op het gebied van huisvesting geleid. De betreffende bovenschoolsmanager geeft aan besloten te hebben niet meer met de gemeente te willen samenwerken en is met andere partijen om de tafel gaan zitten. Hier is het dus het schoolbestuur, die de strategie - *blokkades opwerpen door te besluiten met anderen samen te*

werken - toepast. De gemeente heeft wel een aantal strategieën toegepast om te proberen de schoolbesturen en overige partners op één lijn te krijgen. Uit de interviews met de beleidsmedewerker en één bovenschoolsmanager blijkt dat één van die strategieën - *het gezamenlijk bespreken van de visie ten aanzien van het brede-wijk-schoolconcept* - betreft. Deze gezamenlijke bespreking heeft plaatsgevonden ten tijde van de opzet van de eerste brede-wijk-school. In de evaluatie wordt gesteld: *“De visie is besproken met de op dat moment betrokken instellingen: de welzijnsinstelling en één schoolbestuur. Op die wijze hebben alleen zij bijgedragen aan de ontwikkeling van de visie”* (Veuger & Porte, 2007: 16). Verder stelt de beleidsmedewerker dat zij *regelmatig in overleg treedt met de partijen*. Eén van de bovenschoolsmanagers stelt dat de overleggen vaak niet plaatsvinden, omdat ze worden uitgesteld of zonder duidelijke reden geen doorgang vinden. Zo heeft de gemeente slechts één overleg ten aanzien van het gezamenlijk regelen van de buitenschoolse opvang georganiseerd. Tot slot geeft de beleidsmedewerker aan dat met behulp van *subsidies* getracht wordt de partijen te betrekken.

5.10.1.2 Onzekerheid

Hoewel één van de bovenschoolsmanagers en de beleidsmedewerker aangeven dat er over het algemeen sprake is van een goede informatie-uitwisseling tussen de partijen, blijkt er zich in de informatie-uitwisseling tussen de gemeente en één van de schoolbesturen zich toch een belemmering voor te doen. Dit heeft te maken met de belemmering in de samenwerking die al eerder is genoemd, namelijk dat één van de schoolbesturen, die graag een nieuw gebouw wil realiseren, buiten de gemeente om met andere partijen overleg voert. Daar het schoolbestuur hierover niet eerlijk naar de gemeente toe communiceert, lijkt hier sprake te zijn van *opportunistisch gedrag*, wat leidt tot onzekerheid. Verder is uit de evaluatie gebleken dat er onduidelijkheid bestaat over wie er binnen de Gemeente J verantwoordelijk is voor het brede-wijk-schoolconcept. Afspraken blijken niet duidelijk vastgelegd te zijn. Zo is voor de partijen niet duidelijk aan wie zij bepaalde informatie moeten overdragen (Veuger & Porte, 2007: 17). Het blijkt dus *complex een contract te onderhouden*. De beleidsmedewerker en één van de managers stellen dat de gemeente - om aan de informatieverschillen tegemoet te komen - op bestuurlijk niveau het *Forum* en op uitvoerend niveau de *werkgroepen* heeft opgezet. Binnen deze overlegorganen vindt veel informatie-uitwisseling plaats. Eén van de bovenschoolsmanagers stelt dat het handig is dat de beleidsmedewerker de schakel tussen beide overleggen vormt. Zij is bij beide overlegvormen aanwezig. De beleidsmedewerker geeft verder aan dat bij de start van de eerste brede-wijk-school tussen de gemeente, het betreffende schoolbestuur en een welzijnsinstelling *een samenwerkingsconvenant is afgesloten*. Bij de ontwikkeling van de tweede brede-wijk-school heeft de ondertekening van een dergelijk convenant niet plaatsgevonden. Tot slot stelt de beleidsmedewerker dat er *procesafspraken op papier zijn gezet*.

“Ik heb het gerucht gehoord dat één van de brede-wijk-scholen een nieuw gebouw willen en dat ze buiten de gemeente om aan het overleggen zijn. Ze vinden het allemaal niet snel genoeg gaan. We horen daar nu niks meer van, dus ik weet ook niet wat de verdere plannen zijn. Dit leidt tot onzekerheid,” aldus de beleidsmedewerker onderwijs.

5.10.1.3 Macht – onderhandeling

De beleidsmedewerker geeft aan meer beïnvloedingsmogelijkheden dan de schoolbesturen te hebben, omdat de gemeente over de meeste financiële middelen beschikt. Er lijkt dus sprake te zijn van een *verschil in middelen*. Zoals alle respondenten in de interviews aangeven en zoals ook uit de evaluatie blijkt, moeten alle initiatieven tot de opzet van brede-wijk-scholen - door de gemeente in samenspraak met de stuurgroep - beoordeeld worden (Veuger & Porte, 2007: 7 & 19). Eén van de bovenschoolsmanagers geeft aan dat bijna alle voorstellen en wensen van de schoolbestuurlijke zijde worden ondersteunt door de gemeente. De andere bovenschoolsmanager kan zich daar niet in vinden, volgens deze bovenschoolsmanager worden de plannen van het bestuur helemaal niet ondersteund. Volgens deze respondent bezuinigt de gemeente, waar dat kan. Dat is voor het betreffende schoolbestuur ook de reden geweest om te besluiten niet meer met de gemeente te onderhandelen. Ze hebben besloten om zelf plannen te ontwikkelen. Op het moment dat er concrete plannen liggen, stapt men pas weer naar de gemeente toe. De bovenschoolsmanager geeft aan te weten dat zij op dit punt afhankelijk is van de gemeente. De gemeente dient immers de plannen goed te keuren, willen ze daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden. De beleidsmedewerker geeft aan dat de gemeente op haar

beurt afhankelijk is van de bereidwilligheid van schoolbesturen. Op het moment dat zij geen plannen indienen, houdt het brede-wijk-schoolconcept op met bestaan. De gemeente heeft na 2007 geen financiële middelen meer voor het brede-wijk-schoolconcept in haar begroting opgenomen. De beleidsmedewerker geeft aan dat de gemeente besloten heeft het uitvoerend gedeelte naar de schoolbesturen over te willen dragen. De financiële lasten zouden vanaf dat moment ook meer door de schoolbesturen gedragen moeten worden. Volgens de gemeente moet worden overgegaan tot cofinanciering. Er blijkt dus sprake te zijn van het wijzigen van de bevoegdheden van actoren en de beïnvloeding van de verdeling van hulpbronnen. Beide bovenschoolsmanagers geven echter aan niet over deze middelen te beschikken.

“De gemeente heeft wat meer beïnvloedingsmogelijkheden, omdat wij projectleider zijn van het gehele project wat ook nog eens door de gemeente wordt gefinancierd. Dus wij hebben daar ook duidelijk meer over te zeggen. De gemeente is uiteindelijk toch de projectbeoordelaar en subsidieverstrekker. Het is wel de bedoeling dat ook eigen gelden van schoolbesturen worden ingezet (...) dan zou de verhouding nog wat omdraaien en wat meer gelijkwaardig liggen,” aldus de beleidsmedewerker onderwijs.

5.10.1.4 Asset specificity

De beleidsmedewerker onderwijs geeft aan een goed overzicht te hebben ten aanzien van de brede-wijk-schoolactiviteiten en over specialistische kennis te beschikken als het gaat om het verloop van de besluitvorming.

“(...) dan zeggen we tegen de beleidsmedewerker: ‘Kom eens een keer kijken hoe dat in de praktijk uitwerkt.’ Dat werkt heel verhelderend. Dus wij doen er ook van alles aan om de gemeente te laten zien hoe het dan in de praktijk uitpakt. En de gemeente brengt ons ook weer op ideeën. Zij vragen ons dan van: ‘Goh, jullie hebben op papier gezet hoe je het inhoudelijk invult, maar wat wil je daarmee bereiken en wat zullen de resultaten zijn?’ Zij praten ons dan weer kengetallen en beleid op,” aldus een bovenschoolsmanager.

Eén van de bovenschoolsmanagers voegt hieraan toe dat de gemeente een goed zicht heeft op de lokale mogelijkheden en alle betrokken instanties. Verder wordt door dezelfde bovenschoolsmanager opgemerkt dat de kennis van de gemeente en schoolbesturen gedeeld wordt. Het schoolbestuur laat zien hoe zij invulling aan een bepaald project heeft gegeven. Andersom helpt de gemeente de schoolbesturen als het gaat om de opzet

van ideeën met behulp van bijvoorbeeld kengetallen. De andere bovenschoolsmanager is wat sceptischer over de kennis van de gemeente. Deze respondent geeft aan dat de beleidsmedewerker - die op inhoud betrokken is - haar taak prima vervult, de kennis van de beleidsmedewerker huisvesting is volgens de betreffende bovenschoolsmanager beneden peil. Op dit punt lijkt er sprake te zijn van de belemmering: *actor zonder specifieke kennis*. Uit de interviews blijkt dat de gemeente niet veel strategieën toegepast als het gaat om kennisverwerving. Het enige dat in dit opzicht genoemd kan worden is dat de gemeente voor het uitvoeren van de evaluatie een extern bureau heeft ingehuurd dat haar inzichten heeft ingebracht.

“ (...) er zijn beperkte middelen en dan moeten scholen zelf heel veel investeren, maar dat kunnen ze niet altijd, omdat ze ook de onderwijstaak hebben,” aldus een bovenschoolsmanager.

5.10.1.5 Aantal transacties

Binnen de Gemeente J zijn tot nu nog maar twee brede-wijk-scholen tot stand gekomen. Er blijkt dus sprake te zijn van *weinig transacties*. In het evaluatierapport wordt geschreven dat elke wijk haar eigen ‘kleur’ heeft. Een brede-wijk-school moet een afspiegeling vormen van de wijk, daar er sprake is van verschillende wijken, houdt dat in dat de brede-wijk-scholen van elkaar verschillen (Veuger & Porte, 2007: 22). De beleidsmedewerker geeft aan dat - ondanks het gegeven dat er nog maar twee brede-wijk-scholen zijn gerealiseerd - ze van veel van de ervaringen bij de eerste brede-wijk-school gebruik hebben kunnen maken. Eén van de bovenschoolsmanagers geeft ook aan dat er tussen de twee brede-wijk-scholen veel ervaringen zijn uitgewisseld. Vanaf de start van het eerste project zijn er twee momenten geweest waarop de gemeente de opdracht heeft gegeven tot het voeren van een tussentijdse

“(...) dat was een stuk makkelijker. Vooral omdat de leuke activiteiten al bekend waren en overgenomen konden worden, maar natuurlijk was er ook al de projectstructuur, we draaiden het nieuwe project weer in dezelfde stuurgroep, maar ook van de bestaande werkgroepen kon men veel leren,” aldus de beleidsmedewerker.

De beleidsmedewerker geeft aan dat de gemeente besloten heeft het uitvoerend gedeelte naar de schoolbesturen over te willen dragen. De financiële lasten zouden vanaf dat moment ook meer door de schoolbesturen gedragen moeten worden. Volgens de gemeente moet worden overgegaan tot cofinanciering. Er blijkt dus sprake te zijn van het wijzigen van de bevoegdheden van actoren en de beïnvloeding van de verdeling van hulpbronnen. Beide bovenschoolsmanagers geven echter aan niet over deze middelen te beschikken.

evaluatie. In het laatste evaluatierapport wordt aanbevolen om over een aantal jaar weer een evaluatie uit te voeren, omdat dan bekeken kan worden of er een verdiepingsslag is gemaakt. Bovendien kunnen de ervaringen worden meegenomen naar een derde wijk (Veuger & Porte, 2007: 33). Eén van de bovenschoolsmanagers geeft aan de evaluaties als positief te ervaren, omdat dan aangegeven kan worden hoe waardevol iets wordt gevonden.

H6. Analyse

Nu in het vorige hoofdstuk de bevindingen per onderzochte gemeente zijn gepresenteerd, zal in dit hoofdstuk per onderzochte gemeente expliciet antwoord worden gegeven op de resterende empirische deelvragen van het onderzoek, namelijk: 2) *'Welke belemmeringen doen zich daadwerkelijk op basis van deze factoren voor in de samenwerking tussen gemeente – schoolbestu(r)en binnen het brede schoolconcept?'* en 3) *'Hoe wendt de gemeente haar regiefunctie aan om de belemmeringen in de samenwerking tussen gemeente en schoolbestu(r)en binnen het brede schoolconcept weg te nemen?'* en 4) *'Komt dit overeen met wat de theorie aan strategieën voorschrijft?'* Op deze manier worden deelconclusies getrokken, die direct aan de bevindingen uit hoofdstuk vijf gekoppeld zijn. Ter verduidelijking is voor elke gemeente een tabel opgesteld, waarin in één oogopslag te zien is welke belemmeringen zich hebben voorgedaan en welke strategieën daarop toegepast zijn. Bovendien is ook aangegeven of deze strategieën al dan niet overeenkomen met wat de theorie voorschrijft. Het hoofdstuk eindigt in de laatste twee paragrafen met een vergelijking tussen de onderzochte gemeenten. Daarbij zal gekeken worden: *'Doen zich in de praktijk over het algemeen dezelfde belemmeringen voor of wisselen deze per gemeente?'* En: *'Worden in de praktijk over het algemeen dezelfde strategieën toegepast of verschillen deze per gemeente?'* In het concluderende hoofdstuk van dit onderzoek zal dan gekeken worden of de strategieën - die door de gemeenten worden toegepast - in het algemeen bij de belemmeringen passen.

6.1 Deelconclusie Gemeente A

De Gemeente A bevindt zich in de initiatieffase van het brede schoolproces. Samen met het gegeven dat de bovenschoolsmanagers beperkte informatie ten aanzien van deze gemeente hebben verschaft, maakt - dat als gekeken wordt naar de belemmeringen in de samenwerking die zich tussen gemeente en schoolbesturen voordoen en de strategieën die daarop toegepast worden - er nog maar weinig harde conclusies getrokken kunnen worden. Het grootste deel van de bevindingen is afkomstig uit het interview dat gehouden is met twee beleidsmedewerkers. Daar op bepaalde punten informatie - vanuit het oogpunt van de bovenschoolsmanagers - ontbrak, heeft er niet op elk punt een vergelijking van antwoorden plaats kunnen vinden. Toch zal hieronder antwoord worden gegeven op de empirische deelvragen.

6.1.1 Belemmeringen in de samenwerking

Wanneer gekeken wordt naar welke belemmeringen - die zich op basis van de factoren die optimale samenwerking kunnen bemoeilijken - voordoen, dan blijken deze aanwezig te zijn op het punt van opportunisme, onzekerheid, asset specificity en het aantal transacties. Wat betreft het aantal transacties kan gesteld worden dat er volgens de theorie sprake blijkt te zijn van een belemmering, daar er sprake is van weinig transacties. Het blijkt echter dat dit niet een optimale samenwerking tussen beide partijen in de weg staat.

Hoewel er een ontwikkeling gaande is dat scholen verder durven te kijken dan hun eigen belangen, blijken schoolbesturen volgens de gemeente toch een te groot beroep te doen op de financiële middelen. De gemeente interpreteert dit als dat schoolbesturen meer *prioriteit stellen aan het eigen belang ten koste van het algemeen belang*. De gemeente heeft aangegeven over het algemeen breed geïnformeerd te zijn over de brede schoolontwikkelingen binnen de gemeente. Er blijkt echter een verschil te bestaan tussen scholen die besluiten hun informatie ten aanzien van brede schoolinitiatieven wel en scholen die de informatie niet kenbaar maken. Hiermee lijkt er sprake te zijn van *opportunistisch gedrag* bij sommige scholen. Dit maakt dat de gemeente wel breed geïnformeerd is, maar mogelijk niet van alle ontwikkelingen op de hoogte is. Wat betreft de macht – onderhandeling lijkt de relatie tussen gemeente en schoolbesturen in evenwicht te zijn. In eerste instantie lijkt er een verschil in middelen te bestaan, daar de gemeente de financiële bijdragen levert. Er blijken echter steeds meer middelen bij de scholen te komen liggen. Bovendien weten de schoolbesturen op het belang van de gemeente in te spelen, waardoor er sprake is van wederzijdse beïnvloeding tussen beide actoren. Er blijkt dat schoolbesturen niet geneigd zijn over te gaan tot samenwerking op het gebied van kennis. Daar waar de gemeente aangeeft specifieke kennis te hebben op het gebied van

regelgeving, blijkt deze kennis volgens de schoolbesturen niet aanvullend te zijn op die van schoolbesturen. Er is hier dus sprake van de belemmering: *actor zonder specifieke kennis*. Wat betreft het aantal transacties geldt dat er in de Gemeente A nog maar weinig brede scholen tot stand zijn gekomen. Ondanks het feit dat er sprake is van *weinig transacties*, wordt aangegeven dat het tweede brede schooltraject al soepeler verloopt dan het eerste.

6.1.2 Toegepaste strategieën

De strategieën - die de gemeente vanuit haar regiefunctie toepast - richten zich op opportunisme, onzekerheid, asset specificity, het aantal transacties en impliciet op macht - onderhandeling.

De meeste strategieën die de Gemeente A ten aanzien van het brede schoolproces toepast, zijn gericht op het bijeenbrengen van partijen, zodat zij zich achter het algemeen belang zullen scharen. Het is niet vreemd dat de meeste strategieën worden ingezet ten aanzien van het opportunisme, daar de gemeente zich nog in de initiatieffase bevindt en er in deze fase vooral op gericht is om met de partijen tot één gezamenlijk doel te komen. Hiertoe is de gemeente overgegaan tot selectieve activering: zij heeft een *procesbegeleider aangesteld om ideeën, inzichten en oplossingen van partijen bijeen te brengen*. Verder worden de strategieën: *actoren proberen te overtuigen* en *subsiëring van actoren* in samenhang ingezet om actoren te prikkelen. Een opvallende strategie in deze, is *het gebruik maken van de impact van een lokale bestuurder*. Door de burgemeester naar kleine kerkdorpen te sturen, lijkt de gemeente het belang van het brede schoolproces te willen benadrukken. Om aan de onzekerheid tegemoet te komen, voert de gemeente een tweetal strategieën, die beide gericht zijn op het instellen van arrangementen om interacties te vergemakkelijken. Om de informatie-uitwisseling te bevorderen heeft de gemeente namelijk een *werkgroep opgezet*. Daarnaast wil de gemeente dat gezamenlijke afspraken worden vastgelegd in een *convenant*. Ten aanzien van macht - onderhandeling worden door de gemeente geen strategieën ingezet. Aangezien er zich op dit punt ook geen belemmeringen voordoen is dit ook niet noodzakelijk. Impliciet kan de strategie: *het gebruik maken van de impact van een lokaal bestuurder*, worden bestempeld als strategie om de onderhandelings-/ machtspositie van de gemeente te versterken. Het benadrukken van het belang van brede scholen door een burgemeester kan immers worden opgevat als een niet-vrijblijvende oproep tot samenwerking. Op het gebied van de asset specificity heeft de gemeente een *procesbegeleider aangetrokken die inzichten inbrengt*. Schoolbesturen geven echter aan dat deze strategie niet aansluit, daar zij zelf ook beschikken over deze kennis. Uit het gegeven dat deze strategie niet aansluit bij de belemmering kan afgeleid worden dat de gemeente niet op de hoogte is over welke specialistische kennis de schoolbesturen beschikken. Om te waarborgen dat verkregen inzichten bij eerdere brede schooltrajecten worden meegenomen in volgende trajecten, heeft de gemeente besloten om een *inhoudelijk coördinator die eerder bij een brede schooltraject betrokken is geweest* aan te trekken. Daarnaast is besloten tot het voeren van een *evaluatie* en voert de gemeente *overleg met omliggende gemeenten om tot afstemming ten aanzien van het brede schoolconcept te komen*.

Wanneer tenslotte gekeken wordt naar de overeenkomst van de toegepaste strategieën met de strategieën - zoals opgesteld in het theoretisch raamwerk - dan blijken de strategieën: *het gebruik maken van de impact van een lokaal bestuur* en *het voeren van overleg met omliggende gemeenten om tot afstemming te komen* - geen overeenkomsten te vertonen.

Aanwezige belemmeringen	Toegepaste strategieën	Overeenkomst met theorie?
Opportunisme		
▪ Eigen belang > algemeen belang	▪ Het aanstellen van een procesbegeleider die ideeën, inzichten en oplossingen van partijen bijeen brengt. ▪ Actoren proberen te overtuigen. ▪ Subsiëring van actoren. ▪ Gebruik maken van de impact van een lokale bestuurder.	Ja Ja Ja Nee
Onzekerheid		
▪ Opportunistisch gedrag	▪ Het opzetten van een werkgroep. ▪ Het opstellen van een convenant.	Ja Ja
Macht - onderhandeling		
-	-	-

Asset specificity		
▪ Actor zonder specifieke kennis	▪ Procesbegeleider brengt inzichten in.	Ja
Aantal transacties		
▪ Weinig transacties	▪ Het betrekken van een inhoudelijk coördinator die eerder betrokken is geweest. ▪ Het voeren van een evaluatie. ▪ Het voeren van overleg met omliggende gemeenten om tot afstemming te komen.	Ja Ja Nee

6.2 Deelconclusie Gemeente B

6.2.1 Belemmeringen in de samenwerking

Uit de interviews blijkt dat er binnen het brede schoolproces in Gemeente B sprake is van belemmeringen in de samenwerking tussen gemeente en scholen ten aanzien van de punten: opportunisme, onzekerheid en macht - onderhandeling.

Binnen het brede schoolproces in de Gemeente B blijkt er sprake te zijn van tegengestelde belangen. Twee respondenten geven aan dat een aantal scholen *meer prioriteit geven aan het eigen belang dan aan het algemeen belang*. Een nuance die aangebracht wordt is dat deze belemmering in samenwerking niet bij elke school ervaren wordt. Verder geeft één van de respondenten aan te verwachten dat als gevolg van sterke belangentegenstrijdigheden op het gebied van financiën een conflict zal ontstaan. Aangezien slechts één respondent dit aangeeft en het een verwachting betreft, is deze belemmering verder niet meegenomen. Er blijken volgens de gemeente geen informatieverschillen te bestaan. De projectleider geeft echter aan dat de informatie van bestuurlijk niveau slijpelt echter niet altijd door naar het uitvoerend niveau. Normaal gesproken dienen bovenschoolsmanagers die op bestuurlijk niveau zijn betrokken te waarborgen dat de informatie goed terecht komt. Daar de gemeente voornamelijk overleg voert met schooldirecteuren, kan de waarborging van goede informatie-uitwisseling toch als taak van de gemeente worden gezien. Verder geeft de schooldirecteur aan dat er onduidelijkheid bestaat over het samenwerkingscontract. Het blijkt *complex om het contract te onderhouden*. Op het gebied van macht - onderhandeling lijkt in eerste instantie een evenwicht te bestaan, daar zowel gemeente als scholen weten dat ze afhankelijk zijn van elkaar en er volgens de beleidsmedewerker daarom 'over en weer' beïnvloeding plaatsvindt. De gemeente blijkt toch een zekere machtspositie te vervullen, zij *beschikt over meer middelen* dan scholen. Scholen worden daarom geacht om de besteding van gemeentelijke middelen tot in detail te verantwoorden. Ten aanzien van de asset specificity geldt dat de specialistische kennis van gemeenten en scholen aanvullend op elkaar is. Opmerkelijk is dat daar waar scholen/ schoolbesturen door de gemeente als steeds meer autonoom worden beschouwd, de scholen/ schoolbesturen zelf wat meer inhoudelijke ondersteuning wensen. Wat betreft het aantal transacties geldt dat er binnen de Gemeente B vier brede scholen zijn gerealiseerd. Ondanks dat elke brede school zich anders kenmerkt, worden de ervaringen uit eerder trajecten toch meegenomen naar nieuwe brede schoolprojecten.

6.2.2 Toegepaste strategieën

De Gemeente B past strategieën toe ten aanzien van alle factoren. Uit de strategieën die de gemeente op het punt van opportunisme toepast, blijkt de inspraak van betrokken partijen erg belangrijk gevonden te worden. De gemeente wil niet alleen de *verschillende partijen betrekken bij het opstellen van de startnotitie*, maar de gemeente heeft ook al enkele malen een *conferentie georganiseerd*. Kenmerkend is toch vooral de strategie van de *opzet tot een neutrale en onafhankelijke stichting*. De gemeente vindt het belangrijk dat binnen de stichting personen zonder belangen ten aanzien van het onderwijs, jeugd, zorg of welzijn vertegenwoordigd zouden zijn. Uit de interviews blijkt echter dat deze stichting niet zo belangeloos is als dat wordt voorgesteld. Zo heeft de gemeente immers besloten tot de opzet daartoe en helpt de stichting de gemeente ook bij het beoordelen van brede schoolplannen. Andere strategieën die worden toegepast zijn: *impact uitoefenen door het houden van een toespraak, subsidiëring van actoren* - welke gekoppeld wordt aan de ambities van actoren - en *de inzet van een projectleider om inzichten, ideeën en oplossingen bijeen te brengen*. Hoewel de opzet van een onafhankelijke en neutrale stichting tegemoet komt aan het voorkomen van

tegengestelde belangen, laat deze het aspect van onzekerheid buiten beschouwing. Dit terwijl partijen aangeven hier sterk behoefte aan te hebben. De gemeente neemt hiertoe weer het initiatief in eigen handen, door een *communicatieplan op te laten stellen* en door over te gaan tot het *voeren van structureel overleg*. Bovendien wordt in dat kader ook nog overgegaan tot het *ondertekenen van een intentieverklaring*. De beleidsmedewerker en projectleider zijn zich momenteel aan het heroriënteren op hun regierol. Aangezien de Stichting BSB veel inhoudelijke ondersteuning biedt en dit niet aansluit bij de gedachte dat schoolbesturen meer autonoom dienen te worden, denken de beleidsmedewerker en de stedelijk coördinator erover om in de toekomst meer *taken naar de scholen/ schoolbesturen over te dragen*. Tegelijkertijd zouden de scholen/ schoolbesturen volgens de gemeente zelf meer financiële middelen moeten steken in het brede schoolconcept. Het is nog maar zeer de vraag of de regiefunctie in deze vorm het gewenste effect bij de partners zal sorteren, want het is niet te merken dat de scholen al aan deze verantwoordelijkheid toe zijn. Naast dat scholen niet over voldoende middelen beschikken, blijkt dat zij meer inhoudelijke ondersteuning te wensen, dan dat de gemeente hen biedt. De gemeente biedt ondersteuning aan scholen/ schoolbesturen, daar de leden van de *stichting inzichten inbrengen*. Terwijl de onderwijsinstellingen graag zien dat deze ondersteuning uitgebreid wordt, beschouwt de gemeente de scholen/ schoolbesturen als steeds meer autonoom. Strategieën die de gemeente inzet om te waarborgen dat ervaringen uit eerdere trajecten worden meegenomen naar de opzet van nieuwe brede scholen, betreffen het *betrekken van inhoudelijk coördinator die eerder opgedane ervaringen meeneemt* in de projectuitvoering en het *verplicht stellen van evaluatie*.

De strategieën die door de Gemeente B worden toegepast komen grotendeels overeen met de strategieën die de theorie voorschrijft. Uitzonderingen zijn: *het uitoefenen van impact door het houden van een toespraak, de opzet van een onafhankelijk en neutrale stichting en het laten opstellen van een communicatieplan*.

Aanwezige belemmeringen	Toegepaste strategieën	Overeenkomst met theorie?
Opportunisme		
Eigen belang > algemeen belang	Het organiseren van een conferentie.	Ja
	Verschillende inzichten meenemen in de (doelstelling) startnotitie.	Ja
	Impact uitoefenen door het houden van een toespraak.	Nee
	Subsidiëring van actoren (gekoppeld aan ambitie).	Ja
	De opzet van een onafhankelijke en neutrale stichting.	Nee
	Coördinator aangesteld om ideeën, inzichten en oplossingen van partijen bij elkaar te brengen.	Ja
Onzekerheid		
Complex om contract te onderhouden	Het laten opstellen van een communicatieplan	Nee
	Het voeren van structureel overleg	Ja
	Het ondertekenen van een intentieverklaring	Ja
Macht - onderhandeling		
Verschil in middelen	Wijzigen van taken (bevoegdheden) van actoren.	Ja
Asset Specificity		
-	De stichting (externe actor) brengt inzichten in	Ja
Aantal transacties		
-	Betrekken van inhoudelijk coördinator die eerder opgedane ervaringen meeneemt in de projectuitvoering	Ja
	Het invoeren van een verplichte evaluatie	Ja

6.3 Deelconclusie Gemeente C

6.3.1 Belemmeringen in de samenwerking

Naar aanleiding van de interviews kan gesteld worden dat de samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen ten aanzien van het brede schoolproces op alle punten verbetering behoeft.

Wat betreft de factor opportunisme blijkt uit de interviews dat de *gemeente het algemeen belang nastreeft, schoolbesturen zouden daarentegen meer gericht zijn op het eigen belang*, namelijk dat van de instelling. Weliswaar proberen de schoolbesturen daarbinnen zo breed mogelijk aan het maatschappelijk belang gehoor te geven. Ook ten aanzien van de onzekerheid blijkt er geen sprake te zijn van optimale samenwerking. Zowel de gemeente als schoolbesturen houden informatie achter voor elkaar. Wat dat betreft lijkt er dus sprake te zijn van *opportunistisch gedrag*. Schoolbesturen geven aan wel eens op ‘slinkse wijze’ gebruik te maken van het gegeven dat zij over meer kennis op inhoud beschikt. Andersom legt de gemeente in het overleg met schoolbesturen haar agenda niet altijd open. Dit leidt tot wantrouwen bij de schoolbesturen. Bovendien weten schoolbesturen vaak niet wat er in het overleg van hun verwacht wordt. Dit maakt het *complex om een contract te onderhouden*. Als gekeken wordt naar de onderlinge machtsposities dan blijkt er een *verschil in middelen* te bestaan; de gemeente steekt de meeste middelen in het brede schoolconcept. Daarnaast bestaat er ook een *verschil in info/ kennis*; schoolbesturen hebben meer ervaring; zij hebben zelf al een aantal brede schoolinitiatieven opgepakt. De gemeente is verantwoordelijk op het gebied van huisvesting. Daar schoolbesturen zien dat de gemeente haar taak in deze niet goed oppakt, proberen ze zelf gedaan te krijgen dat de gemeente bevoegdheden op het gebied van huisvesting aan hen overdraagt. De gemeente lijkt hier niet aan tegemoet te willen komen. Verder blijkt er een belemmering in de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen te bestaan ten aanzien van de asset specificity. Schoolbesturen ervaren de kennis van gemeente niet als aanvullend op die van hen. Er blijkt dus sprake te zijn van een *actor zonder specifieke kennis*. Bovendien wordt het door de schoolbesturen jammer gevonden dat hun kennis door de gemeente als bedreigend wordt beschouwt. Binnen de Gemeente C zijn nog maar enkele brede schoolinitiatieven opgezet. Er is dus sprake van *weinig transacties*. Het is de vraag in hoeverre een toename van het aantal transacties de belemmering wegneemt.

6.3.2 Toegepaste strategieën

Ten aanzien van bovenstaande belemmeringen heeft de gemeente een aantal strategieën toegepast op gebied van: opportunisme, onzekerheid, macht - onderhandeling en asset specificity.

Met het doel de schoolbesturen achter één gezamenlijke doelstelling te krijgen, heeft de gemeente een *overgangsjaar ingesteld* en probeert men binnen de werkgroep brede school te komen tot de *formulering van een gezamenlijke doelstelling*. Verder heeft de gemeente een coördinator aangesteld, die niet alleen helpt bij het opstellen van het plan van aanpak, maar ook de *inzichten, ideeën en oplossingen van partijen bijeenbrengt*. Hoewel de gemeente denkt dat zij met deze strategieën de schoolbesturen beter kan betrekken, ervaren de schoolbesturen de door de gemeente ingevoerde strategieën niet als positief. Het extra overleg binnen de werkgroep wordt niet als zinvol beschouwd en de bovenschoolsmanagers hebben liever dat eerst naar hen wordt geluisterd in plaats van dat een externe partij hen komt zeggen hoe het moet. Om tegemoet te komen aan het wantrouwen wat er bij de schoolbesturen heerst, heeft de gemeente besloten tot een *actualisatie van het convenant*. Ook dit past niet bij de wensen van schoolbesturen. Zij hebben dan ook besloten nog niet te ondertekenen. Verder wil de gemeente met *de opzet van de werkgroep brede school* de informatie-uitwisseling bevorderen. Uit de interviews blijkt dat op het gebied van macht - onderhandeling de gemeente niet wil toegeven aan de wens van schoolbesturen om de verantwoordelijkheid over de huisvesting over te nemen. Om haar machtspositie veilig te stellen, *werpt de gemeente blokkades op door grenzen aan het beleid te stellen*. De gemeente probeert de leemte in kennis op te vullen door het aanstellen van een *externe coördinator, die inzichten inbrengt*. Schoolbesturen ervaren dit echter niet als aanvullend, daar zij van mening zijn dat zij zelf over de benodigde deskundigheid beschikken. Dit leidt er dan ook niet toe dat de schoolbesturen een waardevolle partner in de gemeente zien. Op het gebied van het aantal transacties worden door de Gemeente C geen strategieën ingezet. Dit is ook niet verwonderlijk, daar de gemeente eerst dient te zorgen dat zij met de partijen op één lijn komt. Al met al blijkt dat de samenwerking tussen de gemeente en schoolbesturen niet in het juiste evenwicht is. Door middel van haar strategieën probeert de gemeente de samenwerking meer in balans te brengen, maar er wordt blijkbaar onvoldoende door de gemeente gekeken of deze strategieën ook aansluiten op de wensen van de schoolbesturen. Dat hierover geen communicatie is blijkt ook uit de interviews. Waar schoolbesturen aangeven in de toekomst slechts een faciliterende en ondersteunende rol voor de

gemeente weggelegd te zien, geeft de gemeente aan in de toekomst ook meer op inhoudelijk vlak bij te willen dragen.

Wanneer tenslotte gekeken wordt naar de overeenkomst van de toegepaste strategieën met de strategieën - zoals opgesteld in het theoretisch raamwerk - dan blijkt alleen de strategie: *het instellen van een overgangsjaar* geen overeenkomst te vertonen.

Aanwezige belemmeringen	Toegepaste strategieën	Overeenkomst met theorie?
Opportunisme		
Eigen belang > algemeen belang	- Het instellen van een overgangsjaar. - Gezamenlijk een doelstelling formuleren. - Het aanstellen van een coördinator om ideeën, inzichten en oplossingen van actoren bijeen te brengen.	Nee Ja Ja
Onzekerheid		
- Opportunistisch gedrag - Complex om contract te onderhouden	- Het (opnieuw) opstellen van een convenant. - Het formeren van een werkgroep.	Ja Ja
Macht - onderhandeling		
- Verschil in middelen - Verschil in info/ kennis	Blokkades opwerpen door te besluiten om grenzen aan het beleid te stellen.	Ja
Asset Specificity		
Actoren zonder specifieke kennis	Externe coördinator brengt inzichten in.	Ja
Aantal transacties		
Weinig transacties	-	-

6.4 Deelconclusie Gemeente D

6.4.1 Belemmeringen in de samenwerking

Uit de tabel die is opgesteld ten aanzien van de Gemeente D blijkt dat er enkel sprake is van de belemmering verschil in middelen. Deze belemmering staat een optimale samenwerking tussen de gemeente en schoolbesturen echter niet in de weg. In onderstaande uiteenzetting zal dit nader worden toegelicht.

Alle respondenten geven aan dat schoolbesturen geleerd hebben om over de eigen grenzen heen te kijken. Ze hebben oog voor het algemeen belang en zijn daarom bereid om hun eigen organisatie wat meer op de achtergrond te plaatsen. Informatieverschillen komen wel voor, maar kunnen verwaarloosd worden, omdat ze op korte termijn weer rechtgetrokken worden. Dat gemeente en schoolbesturen onderling goed contact hebben draagt daaraan bij. Wat betreft de onderhandelingsposities gaan de actoren gezamenlijk op. De gemeente beschikt weliswaar over de meeste middelen, echter de schoolbesturen doen zeker niet voor de gemeente onder, zij hebben ook de nodige middelen ter beschikking en hebben daarnaast voldoende onderwijsinhoudelijke kennis in huis. Dit maakt dat de partijen aangeven gelijkwaardig te zijn aan elkaar. Ook op het gebied van de specialistische kennis vullen de partijen elkaar aan. De specialistische kennis van beide partijen gaat gepaard met hun verantwoordelijkheden. Zo is de gemeente deskundig op onder andere het gebied van huisvesting en beheer. De schoolbesturen zijn echte voorlopers als het gaat om kennis over het onderwijs. De gemeente maakt hier dan ook graag gebruik van. Verder blijken het aantal gerealiseerde brede scholen bij te dragen aan de asset specificity. Ondanks dat elke brede school toch weer haar eigen karakter heeft, worden opgedane ervaringen uit de eerder tot stand gekomen brede scholen zeker meegenomen.

6.4.2 Toegepaste strategieën

Aangezien er op alle vijf de punten sprake van goede samenwerking lijkt te zijn, is het niet verwonderlijk dat de Gemeente D, in tegenstelling tot andere gemeenten, maar weinig strategieën toepast. De gemeente past enkel strategieën toe op het gebied van opportunisme, onzekerheid en het aantal transacties

Om te voorkomen dat er belangentegenstrijdigheden optreden heeft de gemeente besloten om *gezamenlijk met de actoren de beleidsplannen te formuleren*. Er blijkt dat ook gebruik wordt gemaakt van de *onafhankelijke positie van de gemeente en de projectleider om ideeën, inzichten en oplossingen van partijen bijeen te brengen*. Zoals de projectleider stelt: *“Ik werk aan de buitenkant van de voordeur en de beleidsmedewerker brede scholen werkt aan de binnenkant daarvan, we hebben eigenlijk dezelfde opdracht, maar wel met een andere uitvoering.”* Verder past de gemeente de strategie: *subsiëring van actoren* toe, om schoolbesturen in een bepaalde richting te kunnen sturen. De Gemeente D past een aantal strategieën toe om te voorkomen dat er sprake is van onzekerheid binnen de samenwerking met de schoolbesturen. Binnen de *stuurgroep* - die door de gemeente is geformeerd - vindt direct contact plaats tussen de gemeente en schoolbesturen. Om ervoor te zorgen dat er sprake is van een soepel contact wordt de gemeente in haar contact met schoolbesturen *vertegenwoordigd door één gesprekspartner*, namelijk de beleidsmedewerker brede school. De schoolbesturen hebben zich verenigd in de Stichting BSD en plaatsen vanuit daar ook één gesprekspartner naar voren. Een laatste strategie omtrent het tegengaan van onzekerheid is: *het laten ondertekenen van een convenant*. Tot slot blijkt uit de interviews dat de gemeente ten aanzien van ‘het aantal transacties’ *een evaluatie heeft gehouden*.

Wanneer gekeken wordt naar de door de gemeente toegepaste strategieën, dan blijkt er maar één strategie toegepast te zijn, die niet in het theoretisch raamwerk naar voren kwam. Dit is de strategie: *de gemeente verenigd zich in één gesprekspersoon*.

Aanwezige belemmeringen	Toegepaste strategieën	Overeenkomst met theorie?
Opportunisme		
-	- Gezamenlijk een beleidsplan (doelstelling) formuleren. - Ideeën, inzichten en oplossingen van partijen vanuit een onafhankelijke positie bijeenbrengen. - Subsiëring van actoren.	Ja Ja Ja
Onzekerheid		
-	- De gemeente (en de schoolbesturen) heeft zich verenigd in één gesprekspersoon - Het formeren van een stuurgroep - Het opstellen van een convenant	Nee Ja Ja
Macht - onderhandeling		
Verschil in middelen	-	-
Asset Specificity		
-	-	-
Aantal transacties		
-	Het houden van een evaluatie	Ja

6.5 Deelconclusie Gemeente E

6.5.1 Belemmeringen in de samenwerking

Binnen de Gemeente E doen zich belemmeringen voor in de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen op de punten: onzekerheid en macht - onderhandeling.

Gemeente en schoolbesturen ervaren geen belangentegenstrijdigheden. Aangegeven wordt dat hoewel schoolbesturen te maken hebben met een instellingsbelang, zij in de loop der jaren geleerd hebben hun onderwijstaken breder op te pakken. Schoolbesturen hebben steeds meer oog gekregen voor het algemeen belang. Wanneer gekeken wordt naar de informatie-uitwisseling tussen beide partijen blijkt dat de gemeente informatie over het brede schoolproces achterhoudt. Er blijkt dus sprake te zijn van *opportunistisch gedrag*. Bovendien is - door de wisseling in betrokken beleidsadviseurs en de onduidelijkheid ten aanzien van het maken afspraken - niet altijd duidelijk wie er binnen de gemeente verantwoordelijk is voor het Open Wijschoolconcept. Dit maakt het *complex om een contract te onderhouden*. Wat betreft de machtsposities lijken gemeente en schoolbesturen in eerste opzicht gelijkwaardig. *De gemeente beschikt over de meeste middelen en de schoolbesturen over de meeste kennis*. De gemeente stelt de kaders vast en de schoolbesturen gaan over de

inhoudelijke invulling van het concept. De coördinator geeft echter aan dat er zich toch een spanningsveld voordoet. Dit heeft te maken met dat de schoolbesturen zich ten opzichte van de gemeente - in het licht van de gemaakte prestatieafspraken - dienen te verantwoorden. Deze verantwoording wordt volgens de coördinator veel te ver doorgevoerd. Uit de interviews blijkt dat de specialistische kennis van de partijen elkaar goed aanvullen. De gemeente stelt de kaders op hoofdlijnen vast en de schoolbesturen beschikken over de kennis om over te gaan tot inhoudelijke invulling. Onduidelijk blijft echter waar de specialistische kennis van de gemeente precies betrekking op heeft. Wel blijkt dat beide partijen tevreden zijn met deze verdeling. Ten aanzien van het punt: aantal transacties geldt dat hoewel er in Gemeente E inmiddels twaalf Open Wijscholen zijn gerealiseerd, partijen hier toch geen lering uit hebben getrokken. Er blijkt dus dat de asset specificity niet toeneemt met het aantal transacties. Dit heeft er mee te maken met dat de Open Wijscholen op willekeurig wijze zijn ontstaan.

6.5.2 Toegepaste strategieën

De Gemeente E past strategieën toe, ten aanzien van de punten: opportunisme, onzekerheid, macht – onderhandeling en het aantal transacties.

Om partijen zo goed mogelijk bij het Open Wijschoolconcept te betrekken, heeft de gemeente al een aantal keer een *conferentie georganiseerd*. Daarnaast worden schoolbesturen en andere actoren *betrokken bij de formulering van doelstellingen* ten aanzien van de gemeentelijke beleidskaders. Opmerkelijk is dat de strategieën van de gemeente ten aanzien van de onzekerheid zich enkel richten op het waarborgen van een goede informatie-uitwisseling. De gemeente is overgegaan tot het *formeren van een regiegroep*. Daarnaast vindt er nog het zogenaamde ‘benen-op-tafel-overleg’ plaats. Er wordt niet tegemoet gekomen aan de onduidelijkheid die bestaat over het afleggen van verantwoording.

Benoemenswaardig is verder dat de gemeente nog zoekende is naar een passende strategie om een meer gelijkwaardige relatie op het gebied van macht te creëren. De gemeente lijkt hier echter niet in te slagen. Het is namelijk vreemd dat de gemeente enerzijds besluit om meer afstand te nemen en *bepaalde taken aan de schoolbesturen over te dragen*, terwijl zij anderzijds de schoolbesturen juist strikte verantwoordingstaken oplegt. Ten aanzien van de asset specificity heeft niet de gemeente, maar hebben de schoolbesturen besloten tot het aanstellen van een externe coördinator die bepaalde taken waarneemt. Dit gebeurt niet omdat schoolbesturen zelf niet over de deskundigheid beschikken, maar omdat zij daar zelf geen tijd voor hebben. Om ervoor te zorgen dat ervaringen uit eerdere Open Wijscholen bij eventuele nieuwe projecten worden meegenomen, heeft de gemeente *een monitorsysteem opgezet* en zijn zowel door de gemeente als in opdracht van de schoolbesturen *evaluaties uitgevoerd*.

De enige toegepaste strategie die geen overeenkomst vertoont met de theorie betreft: *het opzetten van een monitorsysteem*. Deze strategie wordt toegepast om te waarborgen dat met het aantal transacties ook de asset specificity toeneemt.

Aanwezige belemmeringen	Toegepaste strategieën	Overeenkomst met theorie?
Opportunisme		
-	- Het organiseren van een conferentie - Gezamenlijk met actoren een doelstelling formuleren.	Ja Ja
Onzekerheid		
- Opportunistisch gedrag - Complex om contract te onderhouden	Het formeren van een regiegroep	Ja
Macht - onderhandeling		
- Verschil in middelen - Verschil in info/ kennis	Wijzigen van bevoegdheden van actoren/ taken overdragen	Ja
Asset Specificity		
-	-	-
Aantal transacties		
-	- De opzet van een monitorsysteem - Het houden van een evaluatie	Nee Ja

6.6 Deelconclusie Gemeente F

6.6.1 Belemmeringen in de samenwerking

Binnen de Gemeente F zijn belemmeringen waarneembaar op de factor: macht - onderhandeling en asset specificity. Wat betreft macht - onderhandeling kan gesteld worden dat er volgens de theorie sprake blijkt te zijn van een belemmering, daar er sprake is van een verschil in middelen. Het blijkt echter dat deze belemmering een optimale samenwerking tussen beide partijen niet in de weg staat.

De respondenten hebben aangegeven dat er niet zozeer sprake is van belangentegenstrijdigheden tussen de gemeente en schoolbesturen op bestuurlijk niveau, als wel tussen de gemeente en basisschooldirecteuren op uitvoerend niveau. Bovenschoolsmanagers blijken het eerder eens te zijn met de doelstellingen, omdat die hen minder direct raken dan de basisschooldirecteuren. Daar in dit onderzoek de focus wordt gelegd op de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen wordt deze belemmering niet verder in het onderzoek meegenomen. Over het algemeen blijkt er binnen de Gemeente F sprake te zijn van een open informatie-uitwisseling. Ondanks dat bestaat er toch een informatieverschil, daar de gemeente aangeeft geen zicht te hebben op wat er zich inhoudelijk op uitvoerend niveau afspeelt. De gemeente weet niet of de algemene doelstellingen voldoende op het werkveld aansluiten. Als gevolg van de aanstelling van leading partners is aan dit punt tegemoet gekomen. Op het gebied van macht - onderhandeling bestaat er *een verschil in middelen*. Daar de gemeente over de meeste financiële middelen beschikt, eigent de gemeente zich het recht toe om bij het nemen van belangrijke besluiten de 'knoop door te hakken'. De schoolbesturen voelen zich wel gelijkwaardig. Zij geven aan dat de gemeente in staat is het 'onderhandelingspel' te spelen. Net als de schoolbesturen beschikt de gemeente daartoe over voldoende kennis. Wanneer gekeken wordt of de specialistische kennis van de gemeente en schoolbesturen aanvullend op elkaar is, dan blijkt dat de schoolbesturen van mening zijn dat de gemeente over voldoende deskundigheid beschikt. De gemeente daarentegen ervaart dat schoolbesturen te veel op de visie van de gemeente meeliften. Er lijkt hier daarom sprake te zijn van de belemmering: *actor zonder specifieke kennis*. In Gemeente F zijn op het moment vijf horizonscholen opgezet. De horizonscholen verschillen allen qua profiel, maar vallen wel allemaal onder een algemeen conceptplan, zoals dat is opgesteld door de gemeente. De ervaringen van eerder opgezette horizonscholen worden bij de opzet van nieuwe trajecten wel meegenomen.

6.6.2 Toegepaste strategieën

De strategieën die de Gemeente F toepast, zijn gericht op alle factoren. De strategieën die de gemeente ten aanzien de factor opportunisme hanteert, betreffen: *het voorleggen van beleidsplannen aan de stuurgroep* en *het gezamenlijk komen tot een visie*. Daarnaast probeert de gemeente *actoren te overtuigen* of te *prikkelen met behulp van financiële middelen*. De gemeente past geen strategie toe, die is gericht op het tegengaan van belangenverschillen op uitvoerend niveau. De strategie die de gemeente ten aanzien van het tegengaan van onzekerheid inzet biedt mogelijk wel een manier om meer met de basisschooldirecteuren op één lijn te komen. Deze strategie betreft *de aanstelling van de leading partners*. Deze personen waarborgen een goede informatie-uitwisseling tussen de stuurgroep en het overleg op locatie. Bovendien maakt deze strategie dat ook gemeente beter geïnformeerd kunnen zijn over wat er zich afspeelt op uitvoerend niveau. Andere strategieën zijn: *het formeren van een stuurgroep en een overleg op locatie* en *het laten ondertekenen van een convenant*. Ten aanzien van de machtsposities van de actoren heeft de gemeente zich enkele jaren geleden al geheroriënteerd. Besloten is toen om *de bevoegdheden en verantwoordelijkheden lager te leggen*. Dit door onder andere verschillende taken bij de leading partners neer te leggen. Een andere strategie die de gemeente ten aanzien van macht - onderhandeling toepast is *het gebruik maken van de machtspositie van bepaalde schoolbesturen om ook anderen over de streep te trekken*. Hoewel schoolbesturen van mening zijn dat de gemeente voldoende deskundig is, heeft de gemeente toch op bepaalde momenten besloten tot *het aantrekken van externe adviesbureaus, die hun inzichten inbrengen*. Om te waarborgen dat voldoende lering wordt getrokken uit de verschillende horizonscholen, wordt gestimuleerd dat de *leading partners - werkzaam op verschillende locaties - hun ervaringen uitwisselen*. Daarbij worden er *evaluaties uitgevoerd*.

Wanneer gekeken wordt naar de toegepaste strategieën en hun overeenkomsten met de theorie, dan blijken de meeste strategieën overeen te stemmen met de strategieën, zoals opgesteld in het

theoretisch raamwerk. Uitzonderingen betreffen: *het voorleggen van beleidsplannen aan de stuurgroep en het aanstellen van de leading partners en het stimuleren dat deze personen hun ervaringen uitwisselen.*

Aanwezige belemmeringen	Toegepaste strategieën	Overeenkomst met theorie?
Opportunisme		
-	- Beleidsplannen voorleggen aan de stuurgroep - Met verschillende actoren gezamenlijk een (doelstelling) visie opstellen. - Actoren proberen te overtuigen - Subsidiëring van actoren.	Nee Ja Ja Ja
Onzekerheid		
-	- Het formeren van een stuurgroep en overleg op locatie. - Het aanstellen van 'leading partners' die zorgen voor afstemming tussen uitvoerend en bestuurlijk niveau. - Het laten ondertekenen van een convenant.	Ja Nee Ja
Macht - onderhandeling		
Verschil in middelen	- Gebruik maken van de machtspositie van actoren om anderen te committeren. - Wijzigen van bevoegdheden van actoren.	Ja Ja
Asset Specificity		
Actor zonder specifieke kennis	Externe actoren brengen hun inzichten in.	Ja
Aantal transacties		
-	- Gestimuleerd wordt dat leading partners hun ervaringen uitwisselen. - Er worden evaluaties gehouden.	Nee Ja

6.7 Deelconclusie Gemeente G

6.7.1 Belemmeringen in de samenwerking

Opvallend ten aanzien van het brede schoolproces, zoals dat zich binnen de Gemeente G heeft voltrokken, is dat de samenwerking tussen gemeente en scholen op uitvoerend niveau de eerste jaren alleen maar goed is geweest. Pas toen besloten werd tot de opzet van een stichting en bovenschoolsmanagers zich ook met het proces gingen bemoeien, ontstonden er belemmeringen in de samenwerking. Deze belemmeringen doen zich voor op de punten: opportunisme, onzekerheid en macht - onderhandeling.

"(...) ik heb me verbaasd van hoe het dan zo kan zijn dat partijen op enig moment zo tegenover elkaar komen te staan. Dat terwijl op uitvoerend niveau partijen en mensen al hartstikke lang op een goede manier samenwerken. Daar is geen sprake van machtsspelletje, terwijl op bestuurlijk niveau zich dat na de eerste fase van het proces zich hier volledig heeft gemanifesteerd," aldus de stedelijk coördinator.

Wanneer gekeken wordt naar de belangen van gemeente en schoolbesturen dan blijkt dat schoolbesturen vooral gericht zijn op het eigen belang. Gedurende het brede schoolproces zijn deze wel steeds meer op één lijn komen te liggen. Volgens de beleidsmedewerker en stedelijk coördinator heeft dit gewoon even tijd nodig gehad. Ten tijde van de opzet van de stichting blijkt wel sprake te zijn geweest van *sterke belangentegenstrijdigheden*. Dit heeft geleid tot een conflict, daar de schoolbesturen hebben besloten het besluit van de gemeente tot de opzet van een neutrale stichting te blokkeren. Inmiddels is deze impasse wel doorbroken. Wat betreft onzekerheid geldt dat in tegenstelling tot de schoolbesturen, de gemeente goed op de hoogte is van alle brede schoolontwikkelingen. Dit heeft niet te maken met dat de gemeente niet open communiceert, maar dat de gemeente vooral aan het begin van het proces overleg voerde op directieniveau. Daarnaast bleken veel schoolbesturen ook geen interesse in het concept te tonen. Voordat besloten werd tot de opzet van een stichting, bleek voor de betrokken schoolbesturen niet altijd zichtbaar te zijn wie nu

verantwoordelijk was voor het brede schoolconcept. Dit maakte het *complex om een contract te onderhouden*. Ook op het punt macht - onderhandeling lijkt de relatie tussen gemeente en schoolbesturen niet in evenwicht te zijn. *De gemeente beschikt over de meeste middelen*, maar zij hebben op bepaalde punten toch toe moeten geven aan de schoolbesturen. Om haar machtspositie te behouden heeft de gemeente een eisenpakket opgesteld ten aanzien van de inzet van gemeentelijke middelen. De specialistische kennis van gemeente en schoolbesturen blijkt aanvullend te zijn op elkaar. De gemeente heeft kennis wat betreft de integrale aanpak ten aanzien van verschillende beleidsterreinen en beschikt bovendien over een totaaloverzicht. De schoolbesturen beschikken over kennis ten aanzien van de inhoudelijke invulling van het concept. Verder hebben de respondenten aangegeven dat het aantal transacties voorheen geen invloed had op de uitwisseling van ervaringen ten aanzien van de verschillende brede scholen. De aard van de verschillende brede scholen bleek te divers. Momenteel verloopt deze uitwisseling steeds beter.

6.7.2 Toegepaste strategieën

De Gemeente G heeft strategieën toegepast ten aanzien van alle factoren. Wat betreft het opportunisme blijkt de gemeente de juiste strategieën te hebben toegepast, immers werd de patstelling tussen gemeente en schoolbesturen als gevolg van het aanstellen van de stedelijk coördinator - *die met de oplossing voor het conflict kwam* - doorbroken. Ook *het houden van een bijeenkomst met de wethouder* - waarin het belang van het concept werd benadrukt - heeft bijgedragen aan een betere verstandhouding. De gemeente is daarnaast ook overgegaan tot *subsidiëring van actoren*. Om tegemoet te komen aan onder andere de onduidelijkheid die bleek te bestaan over wie nu verantwoordelijk is voor het brede schoolconcept, heeft de gemeente besloten tot *de opzet van een overkoepelende organisatiestructuur in de vorm van een stichting*. Hiertoe heeft de gemeente binnen de LEA afspraken met schoolbesturen vastgelegd. Het vastleggen van deze afspraken kan volgens de respondenten worden vergeleken met *het opstellen van een convenant*. Het besluit tot de oprichting van een stichting heeft ook zijn invloed gehad op de onderlinge machtsposities van gemeente en schoolbesturen. Tegelijkertijd met de oprichting van de werkmaatschappij besloot de gemeente wat meer afstand te nemen. Dit gegeven wordt kracht bijgezet door in de toekomst *meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan de schoolbesturen toe te kennen*. Volgens de gemeente dient dit gepaard te gaan met een afbouwregeling van de gemeentelijke middelen. De gemeente heeft de strategie: *de beïnvloeding van de verdeling van hulpbronnen* ingezet. Of schoolbesturen de toenemende verantwoordelijkheid aankunnen is nog maar de vraag, daar zij aangeven zelf niet over voldoende financiële middelen te beschikken. Wat betreft het punt: asset specificity geldt dat ondanks dat de kennis van de actoren aanvullend blijkt te zijn, de gemeente toch een aantal keren *externe actoren heeft aangetrokken die hun inzichten ten aanzien van het brede schoolproces inbrengen*. Om te waarborgen dat er uitwisseling van ervaringen tussen de verschillende brede scholen plaatsvindt is besloten *de locatiecoördinatoren regelmatig met elkaar in overleg te laten treden*.

Enkel de strategieën: *het organiseren van een bijeenkomst waarin gebruik wordt gemaakt van de impact van de wethouder* en *de opzet van een algemene organisatiestructuur* blijken niet overeen te komen met de theorie.

Aanwezige belemmeringen	Toegepaste strategieën	Overeenkomst met theorie?
Opportunisme		
- Eigen belang > algemeen belang - Sterke belangentegenstrijdigheden	Stedelijk coördinator komt met oplossingen voor conflict.	Ja
	Het organiseren van een bijeenkomst, daarbij gebruik makend van de impact van de wethouder.	Nee
	Subsidiëring van actoren.	Ja
Onzekerheid		
Complex om contract te onderhouden	De opzet van een overkoepelende organisatiestructuur in de vorm van een stichting.	Nee
	Het opstellen van een convenant.	Ja
Macht - onderhandeling		
Verschil in middelen	Wijzigen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van actoren	Ja

	▪ Beïnvloeding van de verdeling van hulpbronnen	Ja
Asset Specificity		
-	▪ Het betrekken van externe actoren die hun inzichten inbrengen.	Ja
Aantal transacties		
-	▪ Locatiecoördinatoren maandelijks in overleg laten treden.	Nee

6.8 Deelconclusie Gemeente H

6.8.1 Belemmeringen in de samenwerking

Uit de interviews blijkt dat er sprake is van belemmeringen ten aanzien van alle punten. Wat betreft macht - onderhandeling kan gesteld worden dat er volgens de theorie sprake blijkt te zijn van belemmeringen, daar er sprake is van zowel een verschil in middelen als in info/ kennis. Het blijkt echter dat deze belemmeringen een optimale samenwerking tussen beide partijen niet in de weg staan. Wat betreft de belemmering: weinig transacties moet dit nog gezien worden.

Zowel de beleidsmedewerker als de bovenschoolsmanagers geven aan dat er sprake is van belangenverschillen. Hoewel de goede intenties van schoolbesturen vaak de boventoon voeren, blijkt *het eigen belang niet altijd ondergeschikt te zijn aan het algemeen belang*. De respondenten zijn verdeeld over de vraag of er wel of niet sprake is van informatiever verschillen. Eén van de bovenschoolsmanagers geeft aan geen verschillen waar te nemen, de andere bovenschoolsmanager en de beleidsmedewerker stellen dat er wel sprake is van onduidelijkheid. Dit gaat met name over het vertrekpunt van het brede schoolconcept. Elke partij heeft daar haar eigen verwachting bij wat maakt dat niemand weet waar men aan toe is. Dit maakt het *complex een contract te onderhouden*. Hoewel er sprake is van *zowel een verschil in middelen als in kennis* blijken de relaties tussen de actoren ten aanzien van macht - onderhandeling in evenwicht te zijn. De verschillen worden hier dan ook niet als belemmering aangeduid. De gemeente beschikt immers over de meeste middelen en schoolbesturen over de meeste kennis. Dit heft elkaar op. Bovendien blijken hun verantwoordelijkheden ook nog eens op elkaar aan te sluiten. Zo is de gemeente verantwoordelijk voor de huisvesting en beheer, de schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. De kennis van de gemeente en schoolbesturen lijken niet goed op elkaar aan te sluiten. Waar de gemeente aangeeft dat zij over specialistische kennis beschikt als het gaat om het hebben van overzicht over de betrokken partijen, geven schoolbesturen aan de gemeente niet nodig te hebben, daar zij zelf ook voldoende overzicht hebben. Hier is dus sprake van de belemmering: *'actor zonder specifieke kennis'*. Aangezien er binnen de gemeente slechts één brede schooltraject van start is gegaan, is niet waar te nemen of met het aantal transacties ook de asset specificity toeneemt. De gemeente geeft aan dat het wel de bedoeling is om te stimuleren tot het uitwisselen van ervaringen.

6.8.2 Toegepaste strategieën

De Gemeente H past strategieën toe ten aanzien van de punten: opportunisme, onzekerheid, asset specificity en het aantal transacties.

De meest opvallende strategie die in het kader van opportunisme wordt gebruikt - en die ook van invloed is op de asset specificity - is *de invoer van de stimuleringsmaatregel*. Schoolbesturen die graag een brede school op willen zetten, komen in aanmerking voor een subsidie. In tegenstelling tot andere subsidies, wordt aan deze subsidie een voorwaarde verbonden. De subsidie mag namelijk alleen worden besteedt aan een extern bureau dat het visietraject voor haar rekening neemt. Schoolbesturen zijn niet positief gestemd over deze strategievorm. Schoolbesturen geven namelijk aan liever zelf het visietraject aan te sturen. Naast de toepassing van deze strategie heeft de gemeente ook besloten tot *het aanstellen van een externe actor die ideeën, inzichten en oplossingen van partijen bij elkaar brengt*. Bovendien heeft deze coördinator een inventarisatie gedaan. *De verschillende inzichten van partijen worden meegenomen in de formulering van de visie*. Om tegemoet te komen aan de onduidelijkheid over wat met het brede schooltraject wordt beoogd, heeft de gemeente besloten tot *het vastleggen van afspraken middels het opstellen van een convenant*. Daarnaast is besloten over te gaan tot *het formeren van een stuurgroep en projectgroep op locatie*. Verder *organiseert de gemeente ook geregeld bijeenkomsten en voorlichtingsdagen*. Ten aanzien van de macht - onderhandeling wordt

door de gemeente geen strategie toegepast. De gemeente geeft aan nog zoekende te zijn in hoe de relatie tussen gemeente en schoolbesturen op dit punt het beste ingevuld kan worden. Ten aanzien van de asset specificity heeft de gemeente de al eerder genoemde stimuleringsmaatregel ingezet. Deze maatregel biedt schoolbesturen de mogelijkheid om een *extern bureau in te huren dat haar inzichten ten aanzien van het brede schoolproces inbrengt*. Daarnaast geven beide partijen aan dat ze *conferenties bezoeken*. Tot slot heeft de gemeente een *pilotproject opgestart* met de bedoeling dat de ervaringen die worden opgedaan meegenomen worden naar volgende brede schooltrajecten. In dit kader zal de gemeente ook stimuleren dat er door de betrokken partijen *evaluaties worden uitgevoerd*.

Wanneer gekeken wordt of de toegepaste strategieën overeenkomen met de strategieën zoals opgesteld in het theoretisch raamwerk, dan blijken er drie verschillen te zijn. *De inzet van de stimuleringsmaatregelen, het bezoeken van conferenties en het opstarten van een pilotproject* komen niet overeen met wat de theorieën omtrent netwerkmanagement voorschrijven.

Aanwezige belemmeringen	Toegepaste strategieën	Overeenkomst met theorie?
Opportunisme		
Eigen belang > algemeen belang	Het aanstellen van een externe actor, die ideeën, inzichten en oplossingen van partijen bijeen brengt.	Ja
	Verschillende inzichten meenemen in de formulering van een doelstelling.	Ja
	De inzet van de zogenaamde ‘stimuleringsmaatregel’.	Nee
Onzekerheid		
Complex om contract te onderhouden	Afspraken vastleggen in een convenant	Ja
	Het formeren van een stuurgroep en projectgroep op locatie.	Ja
	Het organiseren van bijeenkomsten en voorlichtingsdagen.	Ja
Macht - onderhandeling		
- Verschil in middelen - Verschil in info/ kennis	-	-
Asset Specificity		
Actor zonder specifieke kennis	De inzet van de stimuleringsmaatregel: het betrekken van een extern bureau dat haar inzichten inbrengt.	Ja
	Het bezoeken van conferenties.	Nee
Aantal transacties		
Weinig transacties	Het opstarten van een pilotproject	Nee
	Het uitvoeren van evaluaties	Ja

6.9 Deelconclusie Gemeente I

6.9.1 Belemmeringen in de samenwerking

Er blijkt dat er zich binnen de Gemeente I in de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen de belemmeringen: verschil in middelen en weinig transacties voordoen. Het blijkt echter dat de belemmering: verschil in middelen een optimale samenwerking tussen beide partijen niet in de weg staat. Wat betreft de belemmering: weinig transacties moet dit nog bezien worden. Een kanttekening die geplaatst moet worden is dat de gemeente nog maar aan het begin van het brede schoolproces staat. Respondenten spraken in de interviews ook vaak in termen van verwachtingen, er moet dus nog blijken of de samenwerking in de toekomst ook daadwerkelijk zo goed zal verlopen, zoals nu door de actoren wordt verondersteld.

Beide partijen geven in de interviews aan dat er geen sprake is van tegengestelde belangen. Zowel de gemeente als schoolbesturen hebben duidelijk het algemeen belang, namelijk het waarborgen van goed onderwijs, voor ogen. Er blijkt ook geen sprake te zijn van informatieverschillen. De gemeente en schoolbesturen houden elkaar goed op de hoogte en bovendien lijkt er een wederzijds vertrouwen tussen de actoren te bestaan. Als vervolgens gekeken wordt naar de

onderlinge machtsposities, dan blijkt de gemeente over de meeste middelen te beschikken. De gemeente stelt dan ook de kaders op waarbinnen schoolbesturen invulling aan het concept moeten geven. Schoolbesturen mogen daar niet van afwijken. *Het verschil in middelen* wordt echter niet als belemmering gezien. Andersom maken schoolbesturen namelijk gebruik van het gegeven dat de gemeente afhankelijk is van hen voor de opzet van brede scholen. Op deze manier ontstaat er wederzijdse beïnvloeding tussen de partijen. Ook op het gebied van specialistische kennis doen zich geen belemmeringen voor. De specialistische kennis van beide partijen blijkt aanvullend te zijn op elkaar. De gemeente is deskundig op het gebied van huisvesting en financiën en de meer praktische zaken. Schoolbesturen daarentegen zijn gespecialiseerd op de onderwijsinhoudelijke kant. Er nog maar één brede school gerealiseerd en de tweede brede school staat nog maar aan het begin van het ontwikkelproces. Er is dus sprake van *weinig transacties*. Bezien zal moeten worden in welke mate dit tot een lerend effect zal leiden.

6.9.2 Toegepaste strategieën

De ondervraagde bovenschoolsmanager geeft aan dat de gemeente vanaf het begin haar regierol goed heeft opgepakt. Door het proces vanaf het begin goed en strak aan te sturen is de gemeente tegemoet gekomen aan de wens uit het veld. Ook hier geldt dat nog geen harde conclusies getrokken kunnen worden als het gaat om de strategieën die de gemeente toepast, omdat men nog maar aan het begin van het proces staat.

Zichtbaar is dat de gemeente vooral strategieën toepast op het gebied van opportunisme en onzekerheid. De gemeente begon het brede schoolproces met het opstellen van een interne visie ten aanzien van het concept. Daarna werden schoolbesturen en andere partijen bij de plannen betrokken. Dit gebeurde door *het organiseren van visiebijeenkomsten*. Om te zorgen dat de partijen hier ook daadwerkelijk aan deel zouden nemen werd *geprobeerd om actoren te overtuigen*. De gemeente nam de *verschillende inzichten van de partijen mee in de formulering van de doelstelling*. Op basis van de reacties uit de bijeenkomsten, stelt de gemeente haar plannen bij. Bovendien werd een extern adviesbureau ingehuurd om de gemeente te helpen om de *ideeën, inzichten en oplossingen van partijen bijeen te brengen*. Het *organiseren van visiebijeenkomsten* heeft naast het waarborgen dat partijen op één lijn zitten, ook bijgedragen aan een goede informatie-uitwisseling. Om ervoor te zorgen dat de partijen ook in de toekomst overleg blijven voeren, heeft de gemeente besloten om in de toekomst over te gaan tot *het formeren van een coördinatiegroep*, waarin ook de schoolbesturen participeren. De gemeente heeft bovendien besloten om te *participeren in het inhoudelijk overleg op locatie*. Verder is besloten om in 2008 over te gaan tot *het ondertekenen van een intentieverklaring*. Op het gebied van macht - onderhandeling wordt door de gemeente geen strategie toegepast. Dit blijkt ook niet nodig. De posities van de actoren zijn immers al bepaald. Dit heeft te maken met de houding van schoolbesturen, die erop aansturen dat de gemeente een voortrekkersrol vervult. Dit blijkt ook uit het gegeven dat schoolbesturen graag zien dat de gemeente zich ook betreft op het gebied van de inhoudelijke invulling. De strategie die de gemeente op het gebied van kennis toepast is gericht op *het aanstellen van een extern adviesbureau dat inzichten inbrengt*. Ten aanzien van het aantal transacties worden door de gemeente (nog) geen strategieën toegepast.

Er blijkt dat alle door de gemeente toegepaste strategieën overeenkomen met de theorie, behalve het besluit van de gemeente om *te participeren binnen het inhoudelijk overleg op locatie*.

Aanwezige belemmeringen	Toegepaste strategieën	Overeenkomst met theorie?
Opportunisme		
-	- Het organiseren van visiebijeenkomsten. - Verschillende inzichten meenemen in de formulering van de doelstelling. - Externe actor aangesteld om ideeën, inzichten en oplossingen van partijen bij elkaar te brengen. - Actoren proberen te overtuigen.	Ja Ja Ja Ja
Onzekerheid		
-	- Het organiseren van visiebijeenkomsten. - Het formeren van een coördinatiegroep.	Ja Ja

	▪ Het participeren binnen het inhoudelijk overleg op locatie ▪ Het ondertekenen van een intentieverklaring.	Nee Ja
Macht - onderhandeling		
▪ Verschil in middelen	-	-
Asset Specificity		
-	▪ Het betrekken van een externe actor die inzichten inbrengt.	Ja
Aantal transacties		
▪ Weinig transacties	-	-

6.10 Deelconclusie Gemeente J

6.10.1 Belemmeringen in de samenwerking

Uit bovenstaande omschrijving van de samenwerking tussen de gemeente en schoolbesturen ten aanzien van het brede-wijk-schoolconcept, blijkt dat op alle punten - zoals die worden onderscheiden door de transactiekostentheorie - sprake is van belemmeringen. Wat betreft het aantal transacties kan gesteld worden dat er volgens de theorie sprake blijkt te zijn van een belemmering, daar er sprake is van weinig transacties. Het blijkt echter dat dit niet een optimale samenwerking tussen beide partijen in de weg staat. Daarnaast dient nog opgemerkt te worden dat de 'gebouwenkwestie' die zich tussen de gemeente en één van de schoolbesturen afspeelt een zware stempel op de onderstaande bevindingen drukt.

Binnen de Gemeente J blijkt dat veel partijen, waaronder de schoolbesturen, *prioriteit geven aan hun eigen kerntaken en daardoor te weinig oog hebben voor het algemeen belang*. Bij één van de schoolbesturen komt dit volgens de gemeente heel nadrukkelijk naar voren, daar deze vooral gericht is op het realiseren van nieuwbouw ten aanzien van een brede-wijk-school. In deze kwestie is sprake van *sterke belangentegenstrijdigheden*. Dit heeft ertoe geleid dat het schoolbestuur heeft besloten niet meer met de gemeente te willen samenwerken. De kwestie heeft ook haar stempel op de factor onzekerheid gedrukt. Het betreffende schoolbestuur heeft niet aan de gemeente kenbaar gemaakt dat zij buiten de gemeente om overleg voert met andere partijen. Er blijkt dus sprake te zijn van *opportunistisch gedrag*. Ten aanzien van de onzekerheid doet zich ook de belemmering voor dat het *moeilijk blijkt het contract tussen de partijen te onderhouden*. Onduidelijk is namelijk wie er voor het brede-wijk-schoolconcept verantwoordelijk is en aan wie informatie overgedragen dient te worden. Als het gaat om macht - onderhandeling blijken de partijen redelijk in evenwicht te zijn. Er blijkt wel een *verschil in middelen* te bestaan, daar de gemeente over de meeste financiële middelen beschikt. Alle brede schoolinitiatieven moeten dan ook door de gemeente - in samenspraak met het forum - goedgekeurd worden. In 2008 wordt het brede-wijk-schoolconcept echter niet meer in de gemeentelijke begroting opgenomen. Bovendien geldt niet alleen dat de schoolbesturen afhankelijk zijn van de gemeente als het gaat om de middelen, maar weet de gemeente ook dat zonder de bereidwilligheid van schoolbesturen er geen brede-wijk-scholen tot stand komen. Als het gaat om de specialistische kennis van de gemeente en schoolbesturen blijkt dat de kennis van de gemeente vooral de procesmatige aspecten beslaat. De schoolbesturen zijn deskundig als het gaat om het invulling geven aan het concept. De kennis van beide partijen lijkt elkaar dus goed aan te vullen. Eén van de schoolbesturen geeft echter aan de kennis van de gemeente op het gebied van huisvesting onder de maat te vinden. Op dit punt blijkt dus sprake te zijn van de belemmering: *actor zonder specifieke kennis*. Tot slot dient ten aanzien van het aantal transacties opgemerkt te worden dat hoewel er slechts twee brede-wijk-scholen zijn gerealiseerd (er is dus sprake van *weinig transacties*) - die bovendien van elkaar verschillen - er toch ervaringen worden uitgewisseld.

6.10.2 Toegepaste strategieën

De strategieën die de Gemeente J toepast zijn gericht op alle factoren. Om opportunisme tegen te gaan, heeft de gemeente besloten om *gezamenlijk met de schoolbesturen en andere partijen de visie van het concept te bespreken en op te stellen*. Opmerkelijk is het dat de visie is opgesteld in samenspraak met slechts één van de schoolbesturen. Met de komst van een tweede brede-wijk-school - waarbij ook een ander schoolbestuur bij het concept betrokken raakte - is niet opnieuw naar de visie gekeken. Verder

wordt door de gemeente aangegeven dat *regelmatig overleg met de partijen wordt gevoerd*. Eén van de bovenschoolsmanagers geeft echter aan dat de overleggen vaak niet plaatsvinden of uitgesteld worden. Tot slot gaat de gemeente ook over tot *subsidiëring van actoren*. Om te voorkomen dat er onzekerheid bestaat heeft de gemeente *het forum en een aantal werkgroepen opgezet*. De beleidsmedewerker onderwijs is bij beide overleggen aanwezig en vormt daarmee de schakel tussen bestuurlijk een uitvoerend niveau. Verder heeft de gemeente *een samenwerkingscontract opgesteld* ten tijde van de opzet van de eerste brede-wijk-school. Opmerkelijk is dat de gemeente hiertoe niet is overgegaan bij de opzet van de tweede brede-wijk-school. Verder is ook aangegeven dat er *procesafspraken zijn gemaakt*. Daar de gemeente in 2008 niet meer over dezelfde hoeveelheid financiële middelen beschikt, wil de gemeente ook een aantal taken naar de schoolbesturen overdragen. Hier dient volgens de gemeente tegenover te staan dat schoolbesturen zelf meer middelen inzetten. Hier worden de strategieën: *het wijzigen van bevoegdheden van actoren* en *de beïnvloeding van de verdeling van hulpbronnen* ingezet. Het is de vraag of deze strategieën tot het gewenste effect leiden, aangezien de schoolbesturen aangeven zelf ook niet over voldoende middelen te beschikken. De enige strategie die de gemeente ten aanzien van de asset specificity heeft toegepast, betreft *het aanstellen van een extern adviesbureau - voor de uitvoer van een evaluatie – die inzichten inbrengt*. Met *het houden van tussentijdse evaluaties* probeert de gemeente de uitwisseling van ervaringen tussen de brede-wijk-schoolprojecten te bevorderen.

Wanneer gekeken wordt naar de overeenkomsten van de toegepaste strategieën met de theorie, dan blijkt alleen de strategie: *het regelmatig in overleg treden met partijen* niet overeen te komen.

Aanwezige belemmeringen	Toegepaste strategieën	Overeenkomst met theorie?
Opportunisme		
- Eigen belang > algemeen belang - Sterke belangentegenstrijdigheden	- Met verschillende actoren gezamenlijk een visie (doelstelling) formuleren. - Regelmatig in overleg treden met de partijen. - Subsidiëring van actoren.	Ja Nee Ja
Onzekerheid		
- Opportunistisch gedrag - Complex om contract te onderhouden	- Het formeren van een stuurgroep en projectgroepen (met de gemeente als schakel). - Het opstellen van een convenant. - Het maken van procesafspraken.	Ja Ja Ja
Macht - onderhandeling		
Verschil in middelen	- Wijzigen van bevoegdheden van actoren. - Beïnvloeding van de verdeling van hulpbronnen.	Ja Ja
Asset Specificity		
Actor zonder specifieke kennis	Betrekken externe actor die inzichten inbrengt.	Ja
Aantal transacties		
Weinig transacties	Het voeren van tussentijdse evaluaties	Ja

6.11 Belemmeringen in de samenwerking

Wanneer gekeken wordt naar de belemmeringen die zich voordoen in de samenwerking met schoolbesturen, blijkt dat de meeste belemmeringen - zoals opgesteld in het theoretisch kader - zich ook in de praktijk voordoen. Nu per gemeente is aangegeven van welke belemmeringen er sprake is, wordt in deze paragraaf een vergelijking gemaakt tussen de onderzochte gemeenten. Daarbij wordt gekeken of er zich in de praktijk over het algemeen dezelfde belemmeringen voordoen of dat deze wisselen per gemeente.

In veel gemeenten blijken er belangenverschillen tussen de gemeente en schoolbesturen te bestaan. Daar waar de gemeente het algemeen belang voor ogen heeft, lijken schoolbesturen zich veelal te richten op het eigen belang. Een aantal bovenschoolsmanagers geven aan, aan het eigen belang vast te houden, omdat zij in eerste instantie een functie bekleden binnen de organisatie en zich niet zomaar af kunnen sluiten van de visie van de eigen organisatie ten gunste van het algemeen belang. Daarnaast

spelen in dit kader ook het ‘draaiend houden van de eigen organisatie’ en de concurrentiepositie van scholen een rol. In een aantal gemeenten wordt aangegeven dat ondanks het feit dat schoolbesturen zich op hun eigen belang richten, zij toch ook oog hebben voor het algemeen belang. Vaak speelt het tijdsaspect hierin een belangrijke rol. Schoolbesturen leren naar gelang de tijd om meer oog te hebben voor het algemeen belang. Dit betekent dat het geven van prioriteit aan het eigen belang en het oog hebben voor het algemeen belang samen kunnen gaan. Slechts in een beperkt aantal gemeenten is het zo dat *de belangenverschillen tussen gemeenten en schoolbesturen tegenstrijdig zijn*. Dit heeft in de betreffende gemeenten tot conflicten tussen de partijen geleid.

Informatieverschillen tussen gemeente en schoolbesturen blijken geregeld voor te komen. In een aantal gemeenten leidt dit ook tot *opportunistisch gedrag*, daar één of beide actoren besluiten de door hen verkregen informatie niet te delen. In veel gemeenten blijkt dat in de samenwerking tussen de actoren niet duidelijk is wie verantwoordelijk is voor het brede schoolconcept. Er blijken onduidelijkheden te bestaan omtrent afspraken en schoolbesturen weten daarom vaak niet wat er van hen verwacht wordt. Ook het ontbreken van vertrouwen leidt ertoe dat in een aantal gemeenten *het complex blijkt om een contract te onderhouden*.

Ten aanzien van macht - onderhandeling blijken de gemeenten vaak de partijen te zijn die over de meeste middelen beschikken. Zij zijn dan ook vaak de partijen die de algemene beleidskaders opstellen en in dit kader zelf ook controleren of schoolbesturen zich wel aan deze kaders houden. Vaak dienen schoolbesturen hier verantwoording over af te leggen. Wanneer gekeken wordt naar de informatie en kennis blijkt dat deze afwisselend bij de gemeente en bij de schoolbesturen het meeste aanwezig is. Schoolbesturen weten vaak het beste hoe het brede schoolconcept het beste kan worden ingevuld. De gemeente heeft vaak inzicht in het verloop van het proces en weet hoe de verschillende partijen in het proces staan etc. Uit het onderzoek blijkt dat *de verschillen in beschikbare middelen en/ of info/ kennis* echter niet altijd als zijnde een belemmering ten aanzien van de samenwerking worden gezien. De bestaande machts- en onderhandelingsposities blijken door veel actoren geaccepteerd te worden. Zo accepteren schoolbesturen in een aantal gevallen dat de gemeenten over de meeste middelen beschikken en andersom aanvaarden gemeenten dat schoolbesturen beschikken over de meeste info/ kennis. De verschillen heffen elkaar op, wat maakt dat beide partijen sterk kunnen staan in de onderhandeling. Het blijkt dus vaak niet zozeer om het verschil in middelen of info/ kennis te gaan, maar over de mate waarin de partijen beschikken over een exclusieve hulpbron. Verder blijkt uit het onderzoek dat een aantal schoolbesturen gebruik maken van het gegeven dat de gemeente voor de realisatie van het brede schoolconcept afhankelijk is van de bereidwilligheid van schoolbesturen. Immers geldt dat er zonder de medewerking van schoolbesturen geen brede scholen tot stand komen.

In veel gemeenten zie je dat daar waar de verantwoordelijkheden van gemeente en schoolbesturen liggen, dit gepaard gaat met de specialistische kennis van partijen. Zo beschikken gemeenten veelal over specialistische kennis op het gebied van huisvesting, financiën en de integrale aanpak ten aanzien van de verschillende beleidsterreinen. Schoolbesturen zijn deskundig op het gebied van de onderwijsinhoudelijke invulling van het concept. In een aantal gemeenten komt het voor dat op het gebied van specifieke kennis geen optimale samenwerking plaatsvindt *daar één van de twee partijen niet over specifieke kennis beschikt*. In de meeste gevallen wordt aangegeven dat de gemeente niet over specialistische kennis beschikt. In deze gevallen ziet de andere partij dan ook geen toegevoegde waarde in de samenwerking. Verder blijkt het niet voor te komen dat actoren vanwege andere preferenties besluiten om hun specialistische kennis binnen de samenwerking niet in te zetten.

Wat betreft de factor: het aantal transacties, blijkt dat in bijna elke gemeente wordt aangegeven dat brede scholen van elkaar verschillen op verschillende punten. Aspecten die genoemd worden zijn: de problematiek van de wijk, de aard van de georganiseerde activiteiten, de organisatiestructuur, de betrokken partijen etc. Uit de onderzochte gemeenten blijkt dat de verschillen in brede schooltrajecten vaak geen invloed hebben op het lerend effect. In de meeste gemeenten blijkt namelijk dat de ervaringen - verkregen bij de opzet van eerder gerealiseerde brede scholen - kunnen worden meegenomen bij volgende trajecten. Daarnaast is het bij een aantal gemeenten zo dat ondanks dat er sprake is van een *beperkt aantal brede schooltrajecten* er toch een lerend effect aanwezig is. Tot slot

komt het ook voor dat bij een aantal gemeente geen lering plaatsvindt, terwijl er toch al meerdere brede scholen zijn gerealiseerd. Kijkend naar de resultaten van het onderzoek blijkt de belemmering: weinig transacties dus zeer verwarrend te zijn. Opmerkelijk is het namelijk dat tussen de onderzochte gemeenten een verschil bestaat in de invloed van het aantal transacties op het lerend effect binnen de samenwerking. Het blijkt dus nog maar de vraag te zijn of de toename van het aantal transacties ervoor zorgt dat er ook meer ervaringen uitgewisseld.

6.12 Toegepaste strategieën

Nu in de vorige paragraaf een vergelijking is gemaakt tussen de gemeenten wat betreft de belemmeringen die zich in de samenwerking met schoolbesturen voordoen, wordt in deze paragraaf gekeken of de in de praktijk over het algemeen dezelfde strategieën worden toegepast of dat deze verschillen per gemeente.

Over het algemeen kan gesteld worden dat vooral veel strategieën worden ingezet op het gebied van opportunisme en onzekerheid. Ten aanzien van macht - onderhandeling worden niet of nauwelijks strategieën ingezet. Veel gemeenten zijn vaak nog zoekende hoe hun rol in deze vorm te geven. Verder geldt dat door de onderzochte gemeenten veelal dezelfde strategieën ten aanzien van bepaalde belemmeringen worden ingezet. Dit neemt niet weg dat elke gemeente ook weer gekarakteriseerd kan worden door de inzet van een bepaalde strategie die ten aanzien van het brede schoolconcept de boventoon voert. Voorbeelden hiervan zijn: de aanstelling van de zogenaamde 'leading partners', de inzet van de 'stimuleringsmaatregel' en het besluit tot oprichting van een stichting brede school.

Strategieën die vaak ten aanzien van opportunisme worden toegepast betreffen onder andere de organisatie van de zogeheten *visiebijeenkomsten of conferenties*, waarbinnen de gemeente met schoolbesturen en andere partijen van gedachten wisselt over bijvoorbeeld de visie of het plan van aanpak dat achter een brede school ligt. Binnen dergelijke open overleggen besluit de gemeente vaak over te gaan tot een cognitieve dan wel sociale invulling van de beleidsplannen. Dit houdt in dat de gemeente ofwel besluit om *de verschillende inzichten van partijen mee te nemen in de formulering van de doelstelling*, ofwel dat de gemeente besluit om *gezamenlijk met de partijen een doelstelling te formuleren*. Daar schoolbesturen op deze manier de mogelijkheid krijgen om inspraak in het gevoerde beleid te hebben, worden de genoemde strategieën door de schoolbesturen veelal als positief ervaren. Verder wordt binnen elke gemeente bijna wel overgegaan tot selectieve activering door *het aanstellen van een externe coördinator welke de ideeën, inzichten en oplossingen van partijen bijeen brengt*. Deze projectleiders of coördinatoren worden dan ingezet om het brede schoolproces te coördineren. In een enkel geval wordt deze strategie niet als prettig ervaren, daar schoolbesturen aangeven liever eerst zelf de mogelijkheid te krijgen om hun ideeën ten aanzien van het bijeenbrengen van partijen te opperen. Tenslotte worden ook de strategieën: *het proberen te overtuigen van actoren* en *het geven van subsidie* geregeld ingezet. Vaak wordt besloten deze strategieën in samenhang in te zetten. Een aantal gemeenten geeft immers aan dat ze schoolbesturen niet enkel op basis van hun overtuigingskracht kunnen betrekken en dat daarvoor dus financiële middelen nodig zijn. Bovenstaande strategieën komen allemaal overeen met wat de theorie aan strategieën ten aanzien van opportunisme voorschrijft. Opvallend is dat binnen drie gemeenten een strategie wordt gebruikt, die niet door de theorie is voorgeschreven. Dit betreft de strategie: *het gebruik maken van de impact van toespraken gehouden door lokale bestuurders* om op die manier het belang van het concept te benadrukken.

Ten aanzien van de factor onzekerheid worden veelal de strategieën: *het opstellen van een convenant* en *het ondertekenen van een intentieverklaring* ingezet. Deze strategieën worden wisselend door elkaar gebruikt. Daarnaast hebben veel gemeenten besloten om over te gaan *het formeren van een stuur-, project, werk- of coördinatiegroep*, waarbinnen wordt overgegaan tot informatie-uitwisseling. Ook dient binnen een aantal gemeenten *de organisatie van een conferentie* tot het stimuleren van informatie-uitwisseling. Deze strategie wordt dus ingezet om zowel aan opportunisme als aan onzekerheid tegemoet te komen. Een strategie die binnen een paar gemeenten wordt ingezet, maar die niet is voorgeschreven door de theorie betreft: *het zorgen voor een schakel tussen de verschillende*

overlegvormen op uitvoerend en bestuurlijk niveau. Dit draagt niet alleen bij aan een goede informatie-uitwisseling, maar zorgt ook voor meer duidelijkheid omtrent afspraken wat betreft de verantwoording van partijen.

Er blijken maar weinig gemeenten te zijn die strategieën toepassen op het gebied van macht - onderhandeling. Het mist bij de meeste gemeenten aan concrete acties ten aanzien van dit punt. De meeste gemeenten geven aan dat zij nog zoekende zijn naar hoe de samenwerking tussen haar en de schoolbesturen op dit gebied vorm te geven. Hieruit valt op te maken dat gemeenten nog moeten wennen aan de wijzigingen in bestuurlijke verhoudingen die zich tussen de gemeente en schoolbesturen hebben voorgedaan. Binnen een aantal gemeenten is - met het oog op de veranderingen in bestuurlijke verhoudingen tussen gemeente en schoolbesturen - besloten om over te gaan tot *het wijzigen van taken/ bevoegdheden* ten aanzien van schoolbesturen. Dit zou volgens de meeste gemeenten ook gepaard moeten gaan met een toename in de eigen bijdrage van schoolbesturen ten aanzien van het concept. Hiertoe wordt een enkele keer overgegaan tot de strategie: *de beïnvloeding van de verdeling van hulpbronnen*. Schoolbesturen geven echter aan zelf niet over voldoende middelen te beschikken. Verder is slechts door één gemeente gebruik gemaakt van de strategie: *het gebruik van de machtspositie van actoren om anderen te committeren*. Eén andere gemeente heeft besloten tot *het opwerpen van blokkades door te besluiten om grenzen aan het beleid te stellen* om de eigen machtspositie te kunnen behouden.

Op het gebied van de asset specificity besluit bijna iedere gemeente over te gaan tot selectieve activering. *Externe partijen worden aangesteld om inzichten in te brengen* ten aanzien van het procesverloop of omtrent de uitvoer van evaluaties. Deze personen vervullen vaak tegelijkertijd taken in de functie van coördinator of procesbegeleider binnen de gemeente. In een aantal gemeenten geven schoolbesturen aan zelf ook over deze kennis te beschikken. Het wordt door deze partijen dan vaak niet nodig geacht om externe coördinatoren aan te stellen. Andere strategieën die door gemeenten worden toegepast om de asset specificity te waarborgen, maar die geen overeenkomsten vertonen met de theorie, betreffen o.a. *het bezoeken van conferenties* en *het voeren van overleg met omliggende gemeenten*.

Om ervoor te zorgen dat met het *aantal transacties* ook de specialistische kennis van actoren toeneemt worden vaak *evaluaties* uitgevoerd. In een aantal gevallen worden de evaluaties door de gemeente zelf uitgevoerd, maar het komt ook voor dat schoolbesturen besluiten hiertoe over te gaan. Een enkele gemeente besluit om het voeren van evaluaties verplicht te stellen aan de betrokken schoolbesturen. Daarnaast worden in een aantal gemeenten ook *personen betrokken die al eerder bij een brede schoolproces betrokken zijn geweest*. Strategieën die niet door de theorie worden voorgeschreven, maar die wel worden toegepast betreffen o.a.: *het opzetten van een pilotproject of een monitorsysteem* en *het stimuleren dat locatiecoördinatoren overgaan tot de uitwisseling van ervaringen*.

In de laatste twee paragrafen van dit hoofdstuk zijn twee belangrijke deelaspecten de revue gepasseerd, die nodig zijn om te komen tot een antwoord op de centrale vraag van het onderzoek. Door in de laatste paragrafen afstand te doen van de individuele gemeenten als analyseniveau en door als het ware met een 'helikopterview' naar de cases in het algemeen te kijken, werd het mogelijk een algemeen beeld te schetsen - ten aanzien van de overeenkomsten en verschillen - wat betreft de aanwezige belemmeringen in de samenwerking en de toegepaste strategieën van de onderzochte gemeenten. Op deze manier werd de onderzoeker in staat gesteld om bepaalde patronen aan te duiden, als daar ook afwijkingen in te vinden. Op basis van de verkregen bevindingen kan in het volgende hoofdstuk tot een conclusie van het onderzoek worden gekomen.

H7. Conclusie

Nu in de vorige twee hoofdstukken de bevindingen en de analyse van het onderzoek zijn gepresenteerd, zal in dit laatste hoofdstuk worden gekomen tot een afronding van het onderzoek. In de *eerste paragraaf* zal tot een antwoord worden gekomen op de centrale vraag van het onderzoek. Bovendien zullen in deze paragraaf ook - op grond van de bevindingen en analyse - aanbevelingen naar gemeenten worden gedaan met het oog op het invullen van de gemeentelijke regierol ten aanzien van het brede schoolconcept. Vervolgens komt in *paragraaf twee* de reflectie op de gebruikte theorieën en op de aanpak van het onderzoek aan bod. Tot slot zullen de aanbevelingen voor vervolgonderzoek in de *derde paragraaf* van dit onderzoek worden weergegeven.

7.1 Conclusie

In deze paragraaf zal de centrale vraag van het onderzoek worden beantwoord. De centrale vraag luidt: *“Zijn de door de gemeente gekozen strategieën geschikt om de belemmeringen die zich voordoen in de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen ten aanzien van het brede schoolconcept weg te nemen?”* Een eerste conclusie die ten aanzien van deze vraag getrokken kan worden, is dat op deze vraag geen eenduidig antwoord gegeven kan worden. Het brede schoolconcept vormt een goed voorbeeld van een beleidsontwikkeling die van onderop opgepakt en vormgegeven wordt. Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat het brede schoolconcept in elke gemeente op een andere manier vorm krijgt. Dit heeft er mee te maken dat binnen elke gemeente op een andere manier wordt samengewerkt tussen gemeente en schoolbesturen. Omdat de manier waarop tussen beide actoren wordt samengewerkt verschilt en er ook verschillen bestaan in de belemmeringen die zich voordoen, is het niet verwonderlijk dat binnen de verschillende gemeenten ook verschillende ‘pakketten’ aan strategieën worden toegepast. Ondanks deze verschillen in strategieën die ten aanzien van de belemmeringen worden toegepast, zijn er ook een aantal overeenkomsten waar te nemen. Hier is aan het eind van het vorige hoofdstuk al dieper op ingegaan.

Uit de uiteenzetting voor wat betreft de overeenkomsten en verschillen in het gebruik van strategieën door gemeenten, blijkt in eerste instantie dat gemeenten over het algemeen een grote hoeveelheid aan strategieën toepassen. Een groot deel van de door de gemeente toegepaste strategieën biedt het hoofd aan de belemmeringen die zich in de samenwerking met schoolbesturen voor kunnen doen. Veel strategieën die de gemeente ten aanzien van de belemmeringen in samenwerking toepassen komen dan ook opvallend goed overeen met de strategieën, zoals beschreven in het theoretisch kader. Echter blijkt de centrale vraag van het onderzoek hiermee niet beantwoord te zijn. Ten aanzien van de centrale vraag van dit onderzoek dient namelijk een meervoudig antwoord gegeven te worden. Dit heeft er mee te maken dat er indicaties zijn voor het gegeven dat ondanks dat de toegepaste strategieën in de meeste gevallen overeenkomsten vertonen met de theorie, dit in de praktijk niet altijd een garantie blijkt te zijn voor het gegeven dat een strategie geschikt is om een belemmering in de samenwerking met schoolbesturen weg te nemen. Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt namelijk dat de gemeente met de inzet van de strategieën niet aan alle belemmeringen in de samenwerking met schoolbesturen tegemoet komt. Hieronder volgen een aantal voorbeelden.

Zo blijkt uit het onderzoek dat veel gemeenten ten aanzien van de factor opportunisme zijn overgegaan tot de strategie: *het aantrekken van een externe actor die ideeën, inzichten en oplossingen van partijen bijeen brengt*. Binnen de meeste gemeenten blijkt de inzet van deze strategie positief ontvangen te worden door schoolbesturen. Binnen enkele gemeenten wordt echter door schoolbesturen aangegeven dat zij liever hebben dat de gemeente eerst naar hun ideeën luistert ten aanzien van het bijeenbrengen van de verschillende partijen in plaats van dat een externe partij hen komt vertellen hoe het allemaal moet. Hetzelfde fenomeen blijkt zich voor te doen op het gebied van de asset specificity, waartoe gemeenten vaak overgaan tot de strategie: *het aantrekken van een procesbegeleider die inzichten inbrengt*. In een groot aantal gemeenten blijken de schoolbesturen ten aanzien van deze strategie positief gestemd te zijn. In een aantal andere gemeenten geven schoolbesturen echter aan zelf over de betreffende specialistische kennis te beschikken. In deze gevallen wordt de betreffende strategie dus niet als aanvullend beschouwd.

Een ander voorbeeld van een toegepaste strategie - die niet aansluit bij de belemmering in samenwerking - betreft: *het wijzigen van bevoegdheden van actoren of het overdragen van bepaalde taken aan actoren*. Deze strategie wordt in een aantal gemeenten tegelijk met de strategie: *de beïnvloeding van de verdeling van hulpbronnen ingezet*. Deze strategieën worden door een aantal gemeenten toegepast om tegemoet te komen aan belemmeringen die zich voordoen op het gebied van macht - onderhandeling. In een aantal gevallen blijkt het echter nog maar de vraag te zijn of de toepassing van deze strategieën er toe leidt dat de onderlinge machts-/ onderhandelingsposities van gemeente en schoolbesturen meer in evenwicht komen. Een aantal schoolbesturen hebben namelijk aangegeven de toenemende verantwoordelijkheid niet aan te kunnen, daar zij zelf niet over voldoende financiële middelen beschikken. Binnen één gemeente wordt zelfs door een schoolbestuur aangegeven dat er juist meer inhoudelijke ondersteuning gewenst is.

Verder blijkt dat een aantal gemeenten strategieën inzetten die gericht zijn op bepaalde factoren, echter blijkt dat deze gemeenten met de betreffende ingezette strategieën niet tegemoet aan alle belemmeringen die zich ten aanzien van dat punt voordoen. Zo heeft een gemeente - die op het punt onzekerheid zowel te maken heeft met de belemmering: opportunistisch gedrag als met de belemmering: complex om een contract te onderhouden - besloten tot *het formeren van een regiegroep*, om te waarborgen dat er een goede informatie-uitwisseling plaatsvindt. Er wordt daarmee echter niet tegemoet gekomen aan de onduidelijkheden die bestaan ten aanzien van de verantwoording van partijen naar elkaar toe. Weer een andere gemeente heeft ten aanzien van de factor opportunisme besloten om ten tijde van de opzet van het eerste brede schooltraject *het betreffende schoolbestuur te betrekken bij het opstellen van het beleidsplan*. Bovendien is met het betreffende schoolbestuur *een samenwerkingscontract ondertekend*. Ten tijde van de opzet van een tweede brede schooltraject heeft de betreffende gemeente verzuimd om ten aanzien van het tweede schoolbestuur dezelfde strategieën toe te passen. Je ziet binnen deze gemeente ook dat de gemeente meer moeite heeft om het schoolbestuur dat bij de tweede brede school hoort bij het proces te betrekken.

Op basis van bovenstaande voorbeelden kan afgeleid worden dat de door de gemeente toegepaste strategieën niet altijd aansluiten op de belemmeringen in samenwerking met de schoolbesturen, ook al blijken ze overeen te komen met de theorie. Naar aanleiding van de indicaties uit de gesprekken kan op deze plaats een nieuwe vraag opgeworpen worden, die strikt genomen binnen dit onderzoek niet is onderzocht, namelijk: *'Hoe komt het dat een aantal strategieën die de gemeente inzet ten aanzien van bepaalde belemmeringen niet aansluiten?'* Hoewel deze vraag binnen dit onderzoek niet is onderzocht, kunnen wel een aantal antwoordsuggesties worden gedaan. Deze volgen hieronder.

Een eerste suggestie die gedaan kan worden is dat gemeenten hun strategieën zelden naar de schoolbesturen communiceren. Het pakket aan strategieën wordt niet open gelegd. Dat maakt dat binnen een aantal gemeenten de toepassing van strategieën niet leidt tot het wegnemen van de belemmeringen in de samenwerking. Er vindt geen wederhoor plaats bij de schoolbesturen, daarom kunnen gemeenten ook niet weten of strategieën aansluiten bij de manier waarop schoolbesturen tegen de belemmeringen in de samenwerking aankijken. Het gaat dan wel eens mis.

Een tweede antwoordsuggestie is dat gemeenten niet weten over welke capaciteiten, specialistische kennis of deskundigheid schoolbesturen beschikken. Het komt dan wel eens voor dat een door de gemeente toegepaste strategie - zoals het betrekken van externe actoren - overbodig blijkt te zijn, daar de schoolbesturen aan een bepaalde belemmering tegemoet kunnen komen. Andersom gebeurt het ook dat er door de gemeente strategieën in worden gezet - zoals het wijzigen van bevoegdheden van actoren of het beïnvloeden van de verdeling van hulpbronnen - die maken dat de schoolbesturen in het gedrag komen, daar zij niet over voldoende capaciteiten beschikt om aan de nieuwe situatie tegemoet te komen.

Tot slot blijkt uit het empirisch gedeelte van het onderzoek dat gemeenten hun strategieën vaak niet bewust inzetten. Met andere woorden: de keuze van een gemeente om een bepaalde strategie in te zetten is vaak niet expliciet gericht op het wegnemen van een bepaalde belemmering in de samenwerking met schoolbesturen binnen het brede schoolconcept. Gemeenten doen vaak wat ze

denken dat goed is en houden daarmee niet bewust rekening met de belemmeringen die zich op dat moment binnen een gemeente in de samenwerking voordoen.

Nu aan het einde van het onderzoek is gekomen, rijst de vraag of nu meer inzicht is verkregen in de regierol van de gemeente binnen het brede schoolconcept. Eén van de fascinaties om aan het onderzoek te beginnen was namelijk de onduidelijkheid die in het veld bestond over de invulling van het regiebeprip. Naast het belang van de samenwerking binnen het concept en de wijzigingen in bestuurlijke verhoudingen tussen de gemeente en schoolbesturen binnen het lokale onderwijs- en jeugdbeleid, vormde deze onduidelijkheid één van de aanleidingen van het onderzoek. Dit leidde aan het begin van het onderzoek tot de vraag: *‘Het succes van de gemeentelijke regierol binnen het brede schoolconcept; een zwart-wit of kleurenfilm?’* Terugkijkend op de bevindingen en de conclusie van dit onderzoek kan gesteld worden dat er al heel wat films worden vertoont, die ook al heel wat kleuren vertonen, maar ten aanzien van bepaalde films nog wat zwart-wit scènes weggepoetst dienen te worden.

Verder kan ik stellen dat ik als onderzoeker meer begrip heb gekregen voor de positie waarin de gemeente - met haar taak tot invulling van de regierol - verkeert. Met de intrede van het regiebeprip wordt de gemeente als lokale overheid geacht om als ‘regievoerder’ of ‘netwerkmanager’ binnen het netwerk ten aanzien van de brede school te sturen. Dit houdt in dat de gemeente enerzijds dient samen te werken met maatschappelijke partijen als schoolbesturen, maar om te zorgen dat deze samenwerking ook goed verloopt, dient de gemeente toch op bepaalde momenten ook bepaalde strategieën op te leggen. Uit het empirisch gedeelte van dit onderzoek is gebleken dat dit voor gemeenten niet altijd een gemakkelijke opgave vormt. Om aan deze moeilijke positie van gemeenten tegemoet te komen, zal deze paragraaf worden besloten met een aantal aanbevelingen die – op grond van de bevindingen - naar gemeenten toe gedaan kunnen worden als het gaat om het invullen van de gemeentelijke regierol ten aanzien van het brede schoolconcept.

Aanbevelingen

- Een gemeente dient vaker in het veld te ‘toetsen’ of de gehanteerde strategieën door de schoolbesturen worden aanvaard. Alleen door het pakket aan strategieën ‘open te leggen’ kan men te weten komen of de gehanteerde regierol ook aansluit in het veld. Wanneer dit niet wordt getoetst en schoolbesturen ervaren de inzet van een bepaalde strategie niet als positief wordt de kans op weerstand alleen maar groter.
- Een gemeente dient voorafgaand aan het besluit tot inzet van bepaalde strategieën goed te kijken naar de kennis waarover de schoolbesturen beschikken en de capaciteit van de betreffende organisaties. Ook de financiële middelen waarover deze organisaties beschikken dienen in kaart te worden gebracht. Op deze manier kan gekeken worden of de strategieën die de gemeente wil toepassen wel aansluiten of kan zelfs worden besloten een strategie niet in te zetten, omdat blijkt dat de schoolbesturen aan de betreffende belemmering tegemoet kan komen.
- Een gemeente dient - voordat besloten wordt tot de inzet van strategieën - eerst ‘research’ te verrichten binnen het veld naar de belemmeringen die zich op het gebied van samenwerking voordoen. Wanneer duidelijk is waar de ‘zere plekken’ zitten, kan immers pas gekeken worden welke strategieën daar het best op aan zouden sluiten.

7.2 Reflectie

Nu gekomen is tot een antwoord op de centrale vraag en aanbevelingen naar gemeenten toe, is het interessant om op deze plaats een kritische blik te werpen op de gebruikte theorieën (6.2.1) en de aanpak van het onderzoek (6.2.2).

7.2.1 Gebruikte theorieën

Binnen dit onderzoek zijn de speltheorie, transactiekostentheorie en de theorieën omtrent netwerkmanagement gebruikt om een theoretisch raamwerk te construeren op basis waarvan de empirie onderzocht kon worden. Nu het onderzoek verricht is, kan gesteld worden dat de gebruikte theorieën een prima kader boden om meer grip te krijgen op de verschillende soorten belemmeringen die zich in de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen binnen het brede schoolconcept voor kunnen doen.

Wanneer gekeken wordt naar de belemmeringen die zich daadwerkelijk in de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen voordoen dan blijkt dat zowel in theorie als in praktijk een aantal belemmeringen sterk met elkaar samenhangen. Wanneer er sprake is van opportunisme ten aanzien van de partijen dan kan dat leiden tot onzekerheid. Het kunnen beheersen van onzekerheden leidt tot een sterke machts- onderhandelingspositie. Ook indien actoren over bepaalde specialistische kennis beschikken kan hun positie binnen de samenwerking versterkt worden. Het aantal brede schoolprocessen dat zich in een gemeente heeft voltrokken kan daar ook weer invloed op hebben. Met deze laatste factor is echter iets bijzonders aan de hand. Hier wordt in de volgende alinea op ingegaan. Met het oog op deze verworvenheden in belemmeringen, is het niet verwonderlijk dat de inzet van bepaalde strategieën ook meerdere (soorten) belemmeringen overstijgen. Dit gegeven maakte het gedurende het onderzoek af en toe lastig een toegepaste strategie - zoals gehanteerd door een gemeente - in een 'hokje' te plaatsen. Gemeenten hebben bovendien voor zichzelf ook niet altijd precies helder waarom zij ervoor hebben gekozen een bepaalde strategie in te zetten. Het geconstrueerde theoretisch raamwerk bood hier de nodige ondersteuning.

Hoewel met behulp van de gebruikte theorieën beter zicht is verkregen op welke belemmeringen zich er in de samenwerking tussen twee partijen voor kunnen doen, blijkt er ten aanzien van bepaalde factoren toch een verschil te bestaan tussen de theorie en de praktijk als het gaat om de aanwezige belemmeringen binnen gemeenten. Zo bleek in een aantal gemeenten dat het verschil in middelen en het verschil in info/ kennis, welke in de theorie als belemmering worden aangeduid in de praktijk een optimale samenwerking niet altijd in de weg hoeft te staan. Het gaat er ten aanzien van macht - onderhandeling blijkbaar meer om of de actoren überhaupt over hulpbronnen beschikken en of deze verdeling in balans is. Het blijkt minder van belang te zijn of dat nu gaat om middelen of info/kennis. Verder blijkt dat er voor wat betreft het aantal transacties tussen de onderzochte gemeenten een verschil bestaat in de invloed van het aantal transacties op het lerend effect binnen de samenwerking. Het blijkt nog maar de vraag te zijn of de asset specificity verbetert naarmate er meer transacties plaatsvinden. Wellicht is het interessant hier nader onderzoek naar te doen.

Een groot aantal strategieën die gemeenten toepassen bleken overeen te komen met de strategieën, zoals opgesteld binnen het raamwerk. Een aantal strategieën die uit de theorieën omtrent netwerkmanagement naar voren kwamen, bleken niet in de praktijk te worden toegepast. Dit geldt met name voor de strategieën die kunnen worden ingezet omtrent macht - onderhandeling. Achteraf lijken een aantal van deze strategieën ook meer geschikt te zijn voor een netwerkmanager die zich wil heroriënteren op de machtsposities van meerdere actoren om zich heen en niet om de machts- en onderhandelingsposities tussen de gemeente en een andere actor te wijzigen. Daar niet alle strategieën, zoals beschreven in de theorie in de praktijk worden toegepast, kan het theoretisch kader mogelijk als hulpmiddel dienen voor gemeenten die niet goed weten welke mogelijkheden er allemaal zijn als het gaat om het toepassen van strategieën.

Verder dient nog opgemerkt te worden dat de strategieën, zoals beschreven in het theoretisch kader zijn gekozen vanuit het oogpunt van de gemeente als 'netwerkmanager'. Uit het onderzoek is echter gebleken dat binnen enkele gemeenten soms ook schoolbesturen besluiten tot de inzet van strategieën.

7.2.2 Aanpak van het onderzoek

Aan het begin van het onderzoek is besloten het onderzoek af te bakenen door binnen de tien gemeenten de beleidsmedewerker onderwijs en één of meerder bovenschoolsmanagers te interviewen. In een aantal gemeenten kwam daar ook nog een coördinator of projectleider brede school bij. Ten aanzien van slechts één gemeente is besloten om een basisschooldirecteur te interviewen. Dit omdat voorafgaand aan het afnemen van de interviews al duidelijk was geworden dat de bovenschoolsmanagers in de betreffende gemeente niet of nauwelijks bij het brede schoolproces

betrokken waren. In een aantal andere onderzochte gemeenten bleek pas gedurende de interviews dat ook daar basisschooldirecteuren meer betrokken waren dan de bovenschoolsmanagers. Redenen die hiervoor werden gegeven waren: de gemeente had besloten om te willen samenwerken met mensen op uitvoerend niveau. Een andere reden die werd genoemd was dat bovenschoolsmanagers zelf besloten een directeur af te vaardigen. In één gemeente werd zelfs aangegeven dat men was vergeten om bovenschoolsmanagers uit te nodigen voor het brede schooloverleg. Het gegeven dat binnen bepaalde gemeenten basisschooldirecteuren meer betrokken zijn dan bovenschoolsmanagers heeft er in een aantal gemeenten toe geleid dat er minder specifieke informatie werd verkregen. Daarnaast bleek tijdens sommige interviews ook dat de betreffende personen pas sinds kort een bepaalde functie vervullen. Gezien het feit dat binnen de gemeenten meerdere interviews zijn afgenomen hebben beide punten niet tot problemen voor het onderzoek geleid.

Verder dient op deze plaats nog opgemerkt te worden dat hoewel er gegronde redenen zijn gegeven om binnen het onderzoek te kiezen voor het stellen van open vragen, dit op bepaalde punten de validiteit en betrouwbaarheid van conclusies heeft aangetast. Doordat er geen antwoordcategorieën aan de respondenten zijn voorgelegd, moest op bepaalde punten door de onderzoeker zelf worden vastgesteld aan welke belemmering een bepaalde strategie toebedeeld kon worden. Hier kwam wat meer interpretatie van de onderzoeker bij kijken. De onderzoeker heeft geprobeerd dit zoveel mogelijk te ondervangen door de uitkomsten van de interviews met verschillende respondenten binnen één gemeenten met elkaar te vergelijken

7.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

De afronding van dit onderzoek biedt de mogelijkheid om de beperkingen van het onderzoek aan te geven en daarop aansluitend suggesties voor vervolgonderzoek te doen.

Het brede schoolproces binnen gemeenten kent een dynamisch verloop. Het brede schoolproces is namelijk opgebouwd uit verschillende fasen, namelijk de initiatieffase, de voorbereidingsfase, de uitvoeringsfase en de consolidatiefase. In dit onderzoek is het dynamisch verloop van het proces binnen de verschillende gemeenten niet meegenomen. Er is daarentegen sprake geweest van een evaluatie gericht op een momentopname. Het brede schoolproces is in de meeste gemeenten echter nog in volle gang. Het is aannemelijk dat over een jaar de situatie per gemeente er weer heel anders uitziet. Een interessante aanbeveling voor vervolgonderzoek zou dan ook zijn om over één of enkele jaren te onderzoeken of er zich wijzigingen hebben voorgedaan in de invulling van de regierol van de gemeenten. Er kan dan gekeken worden of dezelfde belemmeringen in samenwerking zich voordoen of dat de belemmeringen zijn weggenomen. Daarnaast is het ook interessant te kijken of er wijzigingen zijn opgetreden in de toepassing van strategieën van gemeenten.

Ter afbakening van het onderzoek, is aan het begin van het scriptieproces besloten om het onderzoek te richten op de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen, zoals die binnen het brede schoolconcept in verschillende gemeenten bestaat. Al eerder is aangegeven dat ten aanzien van het concept gesproken kan worden van een netwerk van actoren. Er zijn dus veel meer actoren die een belangrijke bijdrage leveren aan de totstandkoming van brede scholen en bovendien ook hun invloed op het proces uit kunnen oefenen. Een tweede aanbeveling is dan ook op gericht om een zelfde soort onderzoek te verrichten, maar er dan meerdere soorten actoren bij te betrekken.

Zoals ook in paragraaf 4.2.1 staat beschreven is een andere afbakening van dit onderzoek erin gelegen dat enkel is gekeken naar de samenwerking tussen de gemeente - als ambtelijke organisatie - en de schoolbesturen, zoals die zich op bestuurlijk niveau afspeelt. Daarbij zijn slechts bepaalde delen van de organisaties van gemeenten en schoolbesturen als actoren opgevat. Zoals al eerder is verondersteld, blijkt nu ook uit het empirisch gedeelte van het onderzoek dat als gevolg van de afbakening bepaalde aspecten zijn buitengesloten. Zo blijken er binnen de organisaties van de gemeente en schoolbesturen bepaalde dynamieken heersen, die ook hun invloed hebben op het brede schoolproces. Binnen de organisaties is immers sprake van een verschil in bestuurlijke verhoudingen. Uit de interviews is gebleken dat deze aspecten meespelen. Ze zijn binnen dit onderzoek wel waargenomen, maar ze zijn niet in de diepte onderzocht. Voorbeelden daarvan zijn de interne communicatie binnen een gemeente en/ of schoolbestuur en de invloed van de lokale politiek op het gemeentelijk beleid. Interessant zou zijn om in een vervolgonderzoek te kijken naar de invloed van de gelaagdheid binnen de organisaties op de samenwerking binnen het brede schoolproces.

Literatuur

- Baarda, D.B. & M.P.M. de Goede (2001), *'Basisboek methoden en technieken, Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek'*, Stenfert Kroese, Groningen, derde herziene druk.
- Braakman, L., J. Klopogge, T. van Rossem, S. Rutten & M. van Wissen (1999), *'De brede school in Nederland, De stand van zaken anno 1999'*, Sardes, Utrecht.
- Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof (1991), *'Sturingsinstrumenten voor de overheid, over complexe netwerken en tweede generatie sturingsinstrumenten'*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen.
- Bruijn, J.A. de, W.J.M. Kickert & J.F.M. Koppenjan (1993a), 'Inleiding: beleidsnetwerken en overheidssturing', In: J.F.M. Koppenjan, J.A. de Bruijn & W.J.M. Kickert (red.), *'Netwerkmanagement in het openbaar bestuur, over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken'* (pp.11-27), VUGA BV, 's-Gravenhage.
- Bruijn, J.A. de, W.J.M. Kickert & J.F.M. Koppenjan (1993b), 'Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: slotbeschouwing' In: J.F.M. Koppenjan, J.A. de Bruijn & W.J.M. Kickert (red.), *'Netwerkmanagement in het openbaar bestuur, over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken'* (pp.177-196), VUGA BV, 's-Gravenhage.
- Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof (1994), *'Sturingsinstrumenten voor de overheid, over complexe netwerken en tweede generatie sturingsinstrumenten'*, Stenfert Kroese, Leiden/ Antwerpen, eerste druk tweede oplage.
- Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof (1995), *'Netwerkmanagement, strategieën, instrumenten en normen'*, Lemma BV, Utrecht.
- Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof (1999), *'Management in netwerken'*, Lemma BV, Utrecht, tweede geheel herziene druk.
- Burgwal, G. (1998), *'Bouwen aan een community school, een werkboek van de Children's Aid Society uit New York voor Nederland bewerkt'*, NIZW, Utrecht.
- Fleurke F., F.R. Hulst & P.J. de Vries (1997), *'Decentraliseren met beleid'*, Sdu, 's-Gravenhage.
- Fleurke, F. (2003), *'Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid nader beschouwd'*, SCO-Kohnstamm Instituut, Amsterdam.
- Godfroij, A.J.A. (1981), *'Netwerken van organisaties; strategieën, spelen en structuren'*, VUGA BV, 's-Gravenhage.
- Godfroij, A.J.A. (1993), 'Besturen in netwerken: van een instrumentele naar een interactieve theorie', In: J.F.M. Koppenjan, J.A. de Bruijn & W.J.M. Kickert (red.), *'Netwerkmanagement in het openbaar bestuur, over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken'* (pp.31-48), VUGA BV, 's-Gravenhage.
- Grinten, M. van der, E. Jacobs, G. Annevelink & G. van den Goor (2002), *'Beginnen en bezinnen, De ontwikkeling van brede scholen in 7 Nederlandse gemeenten,'* Oberon, Utrecht.
- Grinten, M. van der, J. Kruiter, C. Oomen & C. Hoogeveen (2005), *'Jaarbericht 2005, Brede scholen in Nederland'*, Oberon, Utrecht.
- Grinten, M. van der & F. Studulski (2007), *'Zicht op de brede school 2006-2007'*, SWP, Amsterdam.

- Groot, R.W.J. de (2005), *'Onderwijsdecentralisatie en lokaal beleid'*, SCO-Kohnstamm Instituut, Amsterdam.
- Hagelaar, J.L.F. (1993), 'Grenzen aan de configuratie?', In: J.F.M. Koppenjan, J.A. de Bruijn & W.J.M. Kickert (red.), *'Netwerkmanagement in het openbaar bestuur, over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken'* (pp.123-129), VUGA BV, 's-Gravenhage.
- Hazeu, C.A. (2000), *'Institutionele economie, een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken'*, Coutinho, Bussum.
- Heuvel, J.H.J. (1998), *'Beleidsinstrumentatie, sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid'*, Lemma BV, Utrecht.
- Hufen, J.A.M. & A.B. Ringeling (1990), *'Beleidsnetwerken, overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking'*, VUGA BV, 's-Gravenhage.
- Hutjes, J.M. & J.A. van Buuren (1996), *'De gevalsstudie, Strategie van kwalitatief onderzoek'*, Boom, Heerlen, tweede ongewijzigde druk.
- Jansen, W., G.C.A. Steenbakkers & H.P.M. Jägers (2000), *'De virtuele organisatie, balanceren tussen identiteit en innovatie'*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Johanson, J. & L.G. Mattsson (1991), 'Interorganizational relations in industrial systems: a network approach compared with the transactions-cost approach', In: G.J. Thompson, J. Frances, R. Levačić, & J. Mitchell (red.), *'Markets, hierarchies and networks, the coordination of social life'*, (pp. 256-264), Sage, London.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (1997a), 'Introduction: a management perspective on policy networks', In: W.J.M. Kickert, E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (red.) (1997), *'Managing complex networks, Strategies for the public sector'* (pp. 1-13), Sage, London.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (1997b), 'Managing networks in the public sector: findings and reflections', In: W.J.M. Kickert, E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (red.) (1997), *'Managing complex networks, Strategies for the public sector'* (pp. 166-191), Sage, London.
- Kickert, W.J.M. & J.F.M. Koppenjan (1997), 'Public Management and network management: an overview', In: W.J.M. Kickert, E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (red.) (1997), *'Managing complex networks, Strategies for the public sector'* (pp. 35-61), Sage, London.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (red.) (1997), *'Managing complex networks, Strategies for the public sector'*, Sage, London.
- Klijn, E.H. & G.R. Teisman (1993), 'Vervlechten, activeren en constitueren van spelen in beleidsnetwerken', In: J.F.M. Koppenjan, J.A. de Bruijn, W.J.M. Kickert (red.), *'Netwerkmanagement in het openbaar bestuur, over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken'* (pp. 55-71), VUGA BV, 's-Gravenhage.
- Klijn, E.H., J.F.M. Koppenjan & C.J.A.M. Termeer (1993), 'Van beleidsnetwerken naar netwerkmanagement, een theoretische verkenning van managementstrategieën in netwerken', in: *Beleid & Maatschappij, sept./okt.*, pp. 230-244.
- Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruijn & W.J.M. Kickert (red.) (1993), *'Netwerkmanagement in het openbaar bestuur, over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken'*, VUGA BV, 's-Gravenhage.

- Kruiter, J., C. Oomen, M. van der Grinten, E. Dubbelman & M. Zuidam (2007), *'Jaarbericht 2007, Brede Scholen in Nederland'*, Oberon, Utrecht.
- Ministerie van Algemene Zaken (2007), *'Samen werken, samen leven, Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011'*, Koninklijke De Swart, Den Haag.
- Oberon (2005), *'Visie en historie lokaal onderwijsbeleid, ten behoeve van het VNG-project 'Kwaliteit van Uitvoering'*, Utrecht.
- Oenen, S., J. van der Zwaard & M. Huisman (1999), *'Starten met de brede school'*, NIZW, Utrecht.
- Partners & Pröpper (2004), *'Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie'*, Vught.
- Powell, W.W. (1991), 'Neither market nor hierarchy: network forms of organization', In: G.J. Thompson., J. Frances, R. Levačić, & J. Mitchell (red.), *'Markets, hierarchies and networks, the coordination of social life'*, (pp. 265-276), Sage, London.
- Ree, v.d. Y. (2000), *'Brede school, samen sterk met de jeugd'*, Ministeries van OCW, Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Roelande, H. en W.H.A. Hofman (2005), *'Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs 2005-2008'*, NWO, Den Haag.
- Steunenbergh, B., J. de Vries & J.M.L.M. Soeters (1996), Het neo-institutionalisme in de bestuurskunde, in: *Bestuurskunde*, nr. 5, pp. 212-216.
- Swanborn, P.G. (1999), *'Evalueren, het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek'*, Boom, Amsterdam.
- Swanborn, P.G. (2003), *'Casestudy's, Wat, wanneer en hoe?'*, Boom, Amsterdam, derde herziene druk.
- Tabibian, N. & P. Franken (2002), *'Brabantse scholen maken zich breed, De ontwikkeling van brede scholen in de provincie N-B: een onderzoek'*, PON, Tilburg.
- Valkestijn, M. & F. Studulski (2006), *'Verslag van de expertiseconsultatie op 6 oktober 2006 over het beleidskader brede school 2006-2010'*, Sardes, Utrecht.
- Vennix, J.A.M. (2006), *'Theorie en praktijk van empirisch onderzoek'*, Pearson, Harlow.
- Verschuren, P. & H. Doorewaard (2004), *'Het ontwerpen van een onderzoek'*, Lemma BV, Utrecht, derde druk, vijfde oplage.
- VNG & Oberon (2006), *'De lokale educatieve agenda, een handreiking lokaal onderwijsbeleid voor gemeenten'*, USP, Utrecht.
- Walrecht, E. (2006), *'Brede innovatie, passende strategie? De Groninger Vensterschool als casus van onderzoek naar strategie en invoering'*, GION, Rijksuniversiteit Groningen.
- Williamson, O.E. (1981), 'The economics of organization: The transaction cost approach', in: *American Journal of Sociology*, nr. 3, pp. 548-577.
- Yin, R.K. (1987), *'Case study research: design and methods'*, Sage, London.

Documenten

- Boot, M.A. & S.H. van Kolfshoten (2005) *'Op weg naar de horizon, rapportage evaluatie Horizonscholen Oss'*, Giralis, 's-Hertogenbosch.
- Gemeente Boxmeer (n.d.), *'Beleidsstuk: 'Ontwikkeling en stand van zaken brede scholen.'*
- Gemeente Boxmeer (2005) *'Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen; beleidskader jeugd 2006-2010.'*
- Gemeente Boxtel (2004), *'Beleidsnotitie: 'brede scholen Boxtel.'*
- Gemeente Boxtel (2005), *'Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in Boxtel; een lokaal portret.'*
- Gemeente Boxtel (2006), *'Communicatieplan: 'brede scholen Boxtel.'*
- Gemeente Cuijk (2006), *'Discussienota: 'De brede school in Cuijk, een vernieuwing op maat?'*
- Gemeente Cuijk (2007), *'Jong geleerd is samen leren; educatieve agenda voor Cuijk 2007-2010.'*
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2004) *'Beleidsplan BBS 2004-2010.'*
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2005) *'Concept onderwijsplan 'Meer kansen voor kinderen' 2005-2010.'*
- Gemeente Nijmegen (2007), *'Evaluatie OWS'.*
- Gemeente Oss (2005) *'Beleidskader Horizonscholen 2006-2010: 'Hoe breed is de horizon?'*
- Gemeente Oss (2006) *'Opgroeien met beleid.'*
- Gemeente Tilburg (2004), *'Nota: Kwaliteit brede school'.*
- Gemeente Uden (n.d. a), *'Mensen bouwen Uden, coalitieprogramma 2006-2010'.*
- Gemeente Uden (n.d. b), *'Notitie brede school'.*
- Gemeente Veghel (2007a), *'Brede scholen in Veghel.'*
- Gemeente Veghel (2007b), *'Plan van aanpak.'*
- Marant (2007), *'Beleidsnotitie: zeven jaar Open Wijkschool in Nijmegen'*, Elst.
- Seuren, W.S. (1999), *'Een kwestie van kiezen: het concept brede school in Boxtel'*, KPC Groep, 's-Hertogenbosch.
- Veuger, N. & R. Porte (2007), *'Evaluatie brede-wijk-school,'* Wageningen.
- Wielders, J. (2004), *'Het wiel opnieuw spaken: naar een nieuwe structuur van de brede scholen in de Gemeente Tilburg,'* PON, Tilburg.
- Wielders, J. & J. Smets (2007), *'Argumenten die tellen, reflecties vanuit theorie en praktijk over de maatschappelijke meerwaarde van brede scholen,'* PON, Tilburg.

Internet

- <http://www.bredeschool.nl/bredeschool/in-de-praktijk/overzicht-brede-scholen/boxtel.html> (1), de dato 19-11-2007.
- <http://www.bredeschool.nl/bredeschool/in-de-praktijk/overzicht-brede-scholen/den-bosch.html> (2), de dato 27-11-2007.
- <http://www.bredeschool.nl/bredeschool/in-de-praktijk/overzicht-brede-scholen/uden.html> (3), de dato 24-11-2007.
- <http://www.bredeschool.nl/bredeschool/actueel/nieuws/nieuwsitem/article/4/wageningen-g.html> (4), de dato 28-11-2007.
- <http://www.bredeschoolboxmeer.nl/>, de dato 26-11-2007.
- <http://www.bredeschooltilburg.nl/index.php?b=5&d=5&p=26>, de dato 28-11-2007.
- http://www.delokaleeducatieveagenda.nl/bookshow.pl?Lokale_Educ._Agenda, de dato 13-10-2007.
- <http://www.horizonscholen-oss.nl/>, de dato 27-11-2007.
- <http://www.lcoj.nl/eCache/DEF/56/smartsite.dws?id=103036&page=56606>, de dato 2-11-2007.
- <http://www.minocw.nl/bredeschool/449/index.html> (1), de dato 03-09-2007.
- <http://www.minocw.nl/documenten/bredeschool-nota1-nota1.pdf> (2), de dato 1-11-2007.
- <http://www.onderwijsachterstanden.nl/zit.php/achtergrond/zitach047.html#Landelijke%20ontwikkelingen>, de dato 06-09-2007.
- <http://www.operatiejong.nl/>, de dato 31-10-2007.
- <http://www.uden.nl/content.jsp?objectid=9888> (1), de dato 24-11-2007.
- <http://www.uden.nl/content.jsp?objectid=9887> (2), de dato 24-11-2007.
- <http://www.wageningen.nl/content.jsp?objectid=33281>, de dato 28-11-2007.

Bijlage 1: Interviewguide

Introductie

- Aangeven wat mijn achtergrond is.
- Het doel van het onderzoek toelichten.
- Aangeven hoe het onderzoek wordt vormgegeven.
- Aangeven waarom de respondent van belang is voor het onderzoek.
- Aangeven hoe het interview is opgebouwd en wat de tijdsduur is.
- Vragen of er bezwaar is tegen het gebruik van een opnamerecorder.
- Aangeven dat gedurende het gesprek aantekeningen zullen worden gemaakt.
- Aangeven dat de informatie vertrouwelijk zal worden behandeld.

Introducerende/ algemene vragen

- U bent binnen uw gemeente betrokken bij het brede school-project. Hoe krijgt dit concept binnen uw gemeente vorm? (Afhankelijk van wat er al bekend is over de casus).
- U bent beleidsmedewerker/ bovenschoolsmanager/ coördinator, zou u nader toe willen lichten wat precies uw rol is binnen het brede school-project van uw gemeente?
- Mijn onderzoek richt zich vooral op de regierol van de gemeente binnen het brede schoolconcept. Wat verstaat u onder regievoering?
- Wie vervult volgens u feitelijk de regierol binnen het brede schoolconcept?
- Zou deze partij volgens u de regierol ook moeten vervullen?

Interviewtopic: opportunisme

U bent bij het brede schoolconcept betrokken samen met andere partijen, waaronder de gemeente/ het schoolbestuur.

- Kunt u aangeven wat uw belangrijkste belangen ten aanzien van de brede school zijn?
- Komen deze overeen met de belangen van de gemeente/ het schoolbestuur?
- In geval van tegengestelde belangen: Hebben de tegengestelde belangen geleidt tot een vorm van conflict tussen u en de gemeente/ het schoolbestuur?
- Indien er sprake is van belangenverschillen: Probeert u/ de gemeente deze verschillen te overbruggen/ verkleinen? Zo ja: op welke manier?

Interviewtopic: onzekerheid

- Is er sprake van informatieverschillen gedurende het procesverloop in de relatie met de gemeente/ het schoolbestuur ten aanzien van het brede school-project? (Informatie over de inhoud/ informatie over het proces).
- Zijn er tussen u en de gemeente/ schoolbesturen duidelijke afspraken gemaakt als het gaat om de uitwisseling van informatie / of verdeling van onzekerheden (lees verantwoordelijkheden)?
- Indien er sprake is van informatieverschillen en/ of onduidelijkheden: Probeert u/ de gemeente deze verschillen te overbruggen/ verkleinen? Zo ja: op welke manier?

Interviewtopic: macht - onderhandeling

- Is er in de onderhandelingen met de gemeente/ het schoolbestuur sprake van een verschil in beïnvloeding van partijen? / Heeft de ene partij meer mogelijkheden/ beslissingsbevoegdheden om andere partijen over te halen?
- Waarin verschillen de beïnvloedingsmogelijkheden?
- Indien er sprake is van verschil in beïnvloedingsmogelijkheden: Probeert u/ de gemeente deze verschillen te overbruggen/ verkleinen? Zo ja: op welke manier?

Interviewtopic: asset specificity

- Wendt u in het overleg met de gemeente/ het schoolbestuur specialistische kennis aan, die nodig is ter realisatie van de brede scholen, die bij de andere partijen niet aanwezig is? (Hiermee wordt bedoeld: persoonlijke kennis en vaardigheden, bepaalde technieken, producten)
- Welke specialistische kennis betreft dit en op welke wijze is/ zijn deze specialismen ondersteunend aan de samenwerking met de gemeente/ het schoolbestuur?
- Stimuleert u/ de gemeente tot inzet van de specialistische kennis? Zo ja: op welke manier?

Interviewtopic: het aantal transacties

- Hoe veel brede scholen zijn er inmiddels in uw gemeente gerealiseerd (en gaan er nog gerealiseerd worden)?
- Is het aantal brede schooltrajecten volgens u van invloed op de specialistische kennis van u/ de gemeente? / Is dit aantal van invloed op een soepel verloop van de samenwerking?
- Probeert u/ de gemeente te waarborgen dat met het aantal brede schooltrajecten ook de specialistische kennis van u/ de gemeente toeneemt? Zo ja: op welke manier?

Afsluitende vragen over de samenwerking/ regierol van de gemeente

- Nemen u en de gemeente/ het schoolbestuur op basis van gelijkwaardigheid deel aan het brede school-project?
- U gaf net aan dat er wat betreft ... en ... sprake is van een belemmering in de samenwerking met de gemeente/ het schoolbestuur. Kunt u aangeven hoe de gemeente door middel van haar regiefunctie probeert deze drempels te overbruggen? (vormt controle/ samenvatting).

Afsluiting

- Denkt u dat ik nog iets belangrijks ben vergeten te vragen?
- Nogmaals korte uitleg geven over de verwerking van de informatie
- Vragen of de respondent het interviewverslag op de juistheid van de uitspraken wil controleren.
- Wat vond u van de inhoud en het verloop van het gesprek?
- De respondent bedanken voor de medewerking.

Einde interview

Bijlage 2: Beschrijvingen van de cases

In deze bijlage worden de cases, die in dit onderzoek worden onderzocht, beschreven. De beschreven achtergrondinformatie is verkregen uit verschillende documenten en interviews die ook bij de analyse van de cases zijn gebruikt. Bij elke gemeente zal worden ingegaan op: 1) het proces ten aanzien van de brede schoolontwikkeling; 2) de huidige situatie; 3) de manier waarop het brede schoolconcept is vormgegeven; 4) het organisatiemodel en 5) de visie over de rol van de gemeente en - wanneer daar iets over vermeld wordt- over de rol van de schoolbesturen binnen het concept.

Gemeente A

Het brede school proces in Gemeente A

Binnen de Gemeente A verkeert men nog in de initiatieffase ten aanzien van het brede schoolproces. In het collegeprogramma en het onderwijsbeleid van de Gemeente A wordt het belang van brede scholen onderstreept. De brede schoolvorming wordt dan ook door de gemeente gestimuleerd. Verder geldt dat bij de ontwikkeling van de LEA Agenda 2006-2010 de partners de brede schoolvorming als één van de vijf beleidsprioriteiten hebben benoemd. De gemeente is op het moment bezig met het schrijven van de beleidsnotitie brede scholen.

De huidige situatie

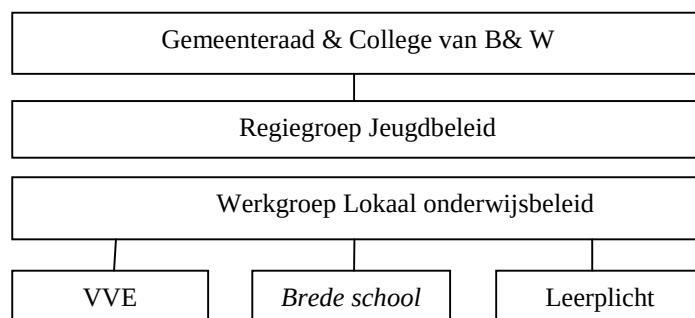
In de Gemeente A loopt een aantal initiatieven met betrekking tot de brede schoolontwikkeling. Aangezien er nog geen duidelijke definitie ten aanzien van de brede scholen is opgesteld is de vraag welke scholen in Gemeente A tot een brede school gerekend kunnen worden niet zonder meer te beantwoorden. Het brede schoolbegrip wordt heel ruim genomen: van gebouwlijke samenwerking tot aan buitenschoolse opvang gekoppeld aan de basisscholen. Het eerste initiatief startte in 2000, hierbij was sprake van nieuwbouw. Begin 2006 werd het gebouw in gebruik genomen. Daarnaast zijn bij drie andere basisscholen brede schoolinitiatieven opgezet.

De vormgeving van het brede schoolconcept

Een brede schoolvoorziening wordt omschreven als: “de samenwerking tussen schoolse- en buitenschoolse (welzijn)voorzieningen , waarbij een sluitend aanbod wordt gerealiseerd ten behoeve van kinderen en ouders.”

Het gemeentebestuur heeft toegezegd dat in de beleidsnotitie preciezer zal worden aangegeven wat de Gemeente A onder een brede school verstaat. Het bestuurlijk uitgangspunt is dat de inhoudelijke samenwerking tussen schoolse en buitenschoolse instellingen het belangrijkste onderdeel vormt. Er wordt erkend dat een gebouwlijke integratie van schoolse en buitenschoolse voorzieningen de inhoudelijke samenwerking vergemakkelijkt. De Gemeente A stelt echter dat gebouwlijke samenwerking niet altijd mogelijk is. De brede schoolvorming blijft niet beperkt tot het basisonderwijs. De scholen voor voortgezet onderwijs in Gemeente A hebben de wens uitgesproken te komen tot een ‘verlengde schooldag’ waarbij sportverenigingen en culturele organisaties de school worden binnengehaald.

Het organisatiemodel



(Bron: Gemeente A, 2005: 17).

De brede schoolontwikkeling vormt een onderdeel binnen de ‘*Werkgroep lokaal onderwijsbeleid*’. Boven deze werkgroep staat de ‘*Regiegroep Jeugdbeleid*’, die naast onderwijs ook is gericht op de sectoren zorg en welzijn.

De rol van de gemeente (en schoolbesturen)

Binnen de gemeente A wordt de gemeente verantwoordelijk gesteld voor de doorgaande ontwikkelingslijn, alsmede voor het realiseren van de lokale samenhang in basisvoorzieningen. De gemeente wil een actieve rol vervullen bij het realiseren en laten functioneren van de brede scholen (Gemeente A, 2005: 20).

Gemeente B

Het brede school proces in Gemeente B

Het brede schoolproces startte in de Gemeente B in 1998 met een miniconferentie, met als titel: ‘De Brede School: iets voor B?!’. Deze conferentie was bedoeld voor alle betrokkenen bij het onderwijs- en jeugdbeleid. Gekeken werd of er voldoende draagvlak binnen de gemeente was voor brede schoolontwikkeling. Tijdens de conferentie werden deskundigen uitgenodigd om de forumdiscussie te leiden om zo te kijken hoe het concept in Gemeente B vorm zou kunnen krijgen. Het veld was enthousiast en stond dan ook positief tegenover de brede schoolontwikkeling. Na de conferentie werd een werkgroep opgezet en werd een adviesbureau ingehuurd. Uiteindelijk leidde dit in 1999 tot de opzet van de startnotitie: ‘Een kwestie van kiezen’ (Gemeente B, 2004: 7-8). Als vervolg op deze notitie hebben op 23 februari 2000 het gemeentebestuur en de schoolbesturen een samenwerkingsovereenkomst ondertekend waarin zij te kennen hebben gegeven dat zij zich gezamenlijk zullen inspannen om vorm te geven aan de Brede Schoolgedachte in de sfeer van een nieuw inhoudelijk aanbod, huisvesting en organisatie. Op 10 juli 2003 werd een stichting opgezet (Gemeente B, 2004: 7-9). De reeds bestaande besturen van de brede school Selissenwal en de Wilgenbroek hebben vanaf 1 januari 2006 hun bevoegdheden aan de stichting overgedragen (www.bredeschool.nl (1)). De wethouder stelt in dit kader: *Als gemeente sturen wij niet rechtstreeks op resultaten. Wij hebben dit overgelaten aan de stichting. Zij coördineert de inspanningen van de afzonderlijke brede scholen op basis van afspraken en een subsidiebeschikking met ons*’ (Wielders et al. 2007: 37). De stichting bemoeit zich niet met exploitatie en beheer, maar stuurt alleen inhoudelijk aan. De Stichting heeft één projectleider, vier coördinatoren brede school, een sociaal-cultureel kinderwerker, een buurtsportwerker en een coördinator VVE in dienst (www.bredeschool.nl (1)). De projectleider vormt de ‘spin in het web’ ten aanzien van het brede schoolconcept. Tot de taken van de projectleider behoren o.a.: de bewaking van de voortgang en het budget en het functioneren als schakel tussen het Bestuurlijk Overleg Jeugd en Onderwijs (BOJO) en de projectteams die zich bezighouden met brede scholen in de wijken. Afhankelijk van de noodzaak en behoefte organiseert de projectleider bijeenkomsten met (leden van) projectteams, ambtelijke vertegenwoordigers van diverse terreinen, vertegenwoordigers van uitvoerende organisaties, inhoudelijk deskundigen en/of onderzoekers. De projectleider dient onafhankelijk en sturend op te kunnen treden. Jaarlijks legt de projectleider verantwoording af aan het bestuur van de stichting, de gemeenteraad en het BOLO over de bereikte resultaten via een jaarverslag (Gemeente B, 2004: 12-13).

De huidige situatie

De Gemeente B heeft zich in het kader van het onderwijsachterstandenplan voor de periode van 2002-2006 ten doel gesteld om vier brede scholen te realiseren (Gemeente B, 2005). De vier brede scholen zijn inmiddels tot stand gebracht, zij het dat ze in verschillende fasen van uitvoering verkeren. De eerste brede school werd in 2000 opgezet vanuit een pilotproject 'Samen tegelijk', gericht op de dagindeling. Deze brede school kenmerkt zich door een onderwijsachterstandenprofiel. In 2001 werden door de gemeente een aantal partners uitgenodigd voor een overleg ter oprichting van een brede school in een Multifunctioneel gebouw. Dit werd de tweede brede school in Gemeente B. Binnen dit brede schooltraject is sprake van zowel een inhoudelijk (participanten) als een gebouwlijk (gebruikers) overleg. Verder zijn er in 2006 nog twee kleinere brede scholen gerealiseerd. De aanleiding voor de opzet van de ene brede school bestond uit de nieuwbouw van de betrokken basisschool. De andere brede school is ontstaan vanuit het beleid voor kleine plattelandskernen. Men wil daar komen tot een 'smalle' brede school (Gemeente B, 2004: 9-10).

De vormgeving van het brede schoolconcept

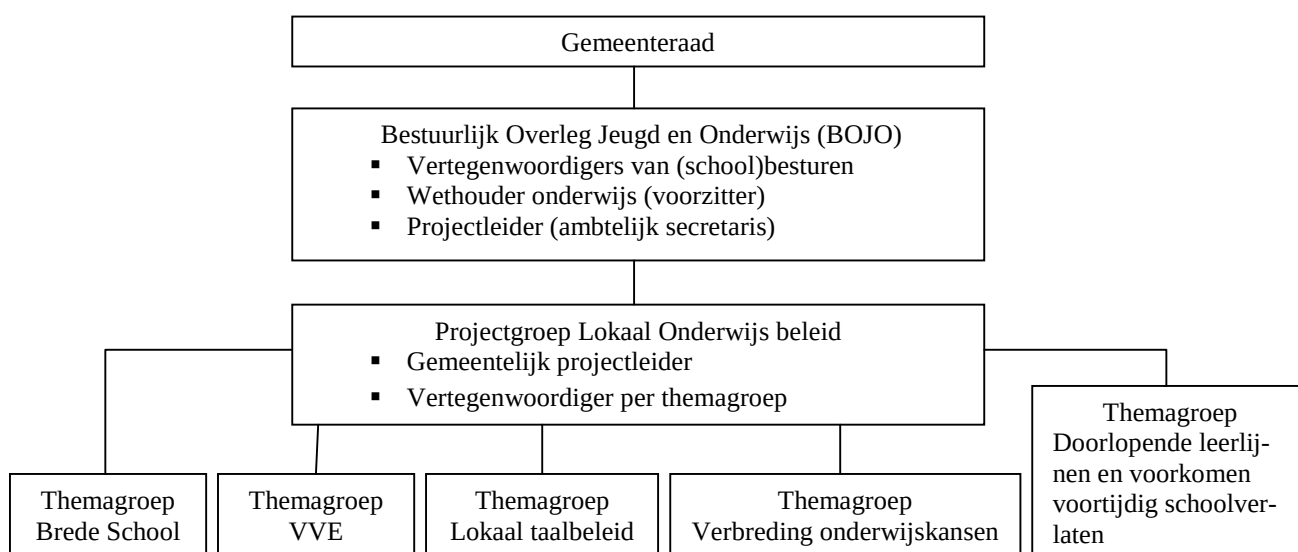
In de startnotitie van 1999 kwam men tot de volgende definitie.

"Een brede school in Gemeente B is:

- *een hecht samenwerkingsverband tussen scholen en (jeugd)welzijnsinstellingen;*
- *onder verantwoordelijkheid van de scholen;*
- *dat op basis van samenhangende en ontkokerde aanpak zich ten doel stelt;*
- *door een evenwichtige mix van schoolse en niet-schoolse activiteiten de opvoeding van kinderen en jongeren te optimaliseren;*
- *de sociale competentie van die kinderen en jongeren te verbeteren en*
- *een belangrijke bijdrage te leveren aan het voorzien in de sociaaleconomische behoeften van wijken en buurten"*(Gemeente B, 2004: 8).

Het brede schoolconcept in de Gemeente B is in de eerste plaats een schoolconcept. Alle instellingen en organisaties die zich rond de brede school organiseren, dienen het onderwijs te versterken. In Gemeente B werd er nadrukkelijk voor gekozen om de initiatiefrol aan het onderwijs over te laten: de school staat centraal. Dat betekent dat van scholen werd en wordt verwacht dat zij hun sociaalpedagogische visie formuleren en op basis daarvan een weloverwogen profielkeuze maken. Uitgangspunt is daarbij dat de brede school moet passen bij de populatie van de wijk (Gemeente B, 2004:7; 2006:7).

Het organisatie-model



(Bron: Gemeente B, 2005)

Uit bovenstaand schema valt af te leiden dat de eindverantwoordelijkheid voor de besluitvorming over het brede schoolconcept bij de *gemeenteraad* ligt. Op beleidsniveau is er het *BOJO* dat functioneert onder voorzitterschap van de wethouder onderwijsbeleid. Dit (stuurgroep)overleg is voorwaardenscheppend en faciliterend. Zij toetst de plannen die door de scholen worden ingediend op de daarvoor vastgestelde criteria. Tevens waarborgt het BOJO dat de gewenste ontwikkelingen doorgang kunnen vinden. Naast het BOJO is er een '*projectgroep Lokaal Onderwijsbeleid*' en zijn er *themagroepen*. De Brede School is één van de thema's binnen het lokaal onderwijsbeleid. De projectgroep bestaat uit de voorzitters van de themagroepen. De onderwijsambtenaar zit de projectgroepvergaderingen voor. De projectleider is voorzitter van de '*themagroep Brede School*'. Van iedere brede schoolvoorziening is een vertegenwoordiger (de coördinator) afgevaardigd in de themagroep. Bovendien maken ook andere vertegenwoordigers van betrokken organisaties deel uit van de themagroep. Het doel van de themagroep is informatie-uitwisseling. Twee keer per jaar wordt in groot verband overleg gevoerd. De vertegenwoordigers dienen de verkregen informatie terug te koppelen naar de eigen achterban. Voor iedere brede school daarnaast een *projectteam* in het leven roepen. Voor iedere brede school wordt een coördinator benoemd die fungeert als trekker van de ontwikkelingen. De coördinator is in de meeste gevallen verbonden aan de betreffende school (bijv. de directeur). Het projectteam vergadert minimaal één keer in de maand en heeft net als de themagroep als primair doel: informatie-uitwisseling (Gemeente B, 2004: 12-13; 2006: 10-12).

De rol van de gemeente (en schoolbesturen)

De Gemeente B profileert zich nadrukkelijk als regisseur van het lokaal onderwijs- en jeugdbeleid (Seuren, 1999: 9). De gemeente vervult haar regierol door samenwerking tussen diverse instellingen te coördineren en te organiseren (Gemeente B, 2005). De gemeente wordt gezien als de aangewezen instantie om belanghebbenden bij elkaar te brengen, een lokaal netwerk van instellingen en personen te creëren en lokale beleidsinstrumenten zodanig in te zetten dat het beleid een maximale kans van slagen heeft. Bovendien kan zij richting geven, voorwaarden scheppen en faciliteren (Seuren, 1999:7). De Gemeente B heeft duidelijk voor ogen dat ze voor het realiseren van de concrete invulling en uitvoering afhankelijk van anderen, onder wie de schoolbesturen. De gemeente bepaalt daarom in overleg met de schoolbesturen welke instellingen met de scholen zullen gaan samenwerking. Daarbij wordt gekeken wat haalbaar is binnen de financiële en organisatorische kaders, die de Gemeente B heeft gesteld. De gemeente zal dus toezien op de kaders en het vaststellen van de randvoorwaarden. De scholen en schoolbesturen besluiten zelf - met het oog op het eisenpakket - op welke manier ze invulling geven aan het brede schoolconcept (Seuren, 1999: 9-10).

Gemeente C

Het brede school proces in Gemeente C

De brede schoolgedachte in de Gemeente C kwam aanvankelijk voort uit twee ontwikkelingen, namelijk: de nieuwbouw van de schoolgebouwen in twee wijken en de aanzet tot het onderwijsachterstandenbeleid (Gemeente C, 2006: 7). In 2001 is door een aantal partners, namelijk: de besturen van de kindercentra en (destijds) Stichting Katholiek Primair Onderwijs een convenant ondertekend ten aanzien van het brede schoolconcept. Sinds de vaststelling van dit convenant is de situatie in Gemeente C veranderd. De partijen die aanvankelijk betrokken waren, bestaan niet meer of hebben een andere verantwoordelijkheid, er zijn nieuwe partijen ontstaan en er is sprake geweest van nieuwbouw van scholen. Deze ontwikkelingen vragen om een actualisatie van het convenant (Gemeente C, 2006: 19). Bovendien ontbreekt het aan een gezamenlijke en breed gedragen visie ten aanzien van de brede school in Gemeente C. De brede school in Gemeente C 'leeft' nog niet. In de periode 2001-2003 is dan ook geen duidelijke invulling gegeven aan de ontwikkeling van de brede school in Gemeente C. Uit de discussienota komt naar voren dat de gemeente met de partijen - die uitvoering geven aan het concept - een gezamenlijke visie op de brede school zou moeten formuleren. Daarnaast zal de gemeente als regievoerder zich herbezinnen op haar taak en zullen prioriteiten gesteld moeten worden voor de brede schoolontwikkeling in andere wijken.

Afgelopen jaar is al gewerkt aan een aanpassing van het convenant. Op basis van een aantal ontwikkelingen hebben de schoolbesturen besloten het nieuwe convenant nog niet te ondertekenen. Zij

willen eerst over een aantal aspecten wat meer duidelijkheid krijgen en willen eerst in overleg treden. Verder heeft de Gemeente C een Coördinator Brede School aangesteld. Deze persoon zal de gemeente bij bovenstaande acties ondersteunen. Bovendien zal in de toekomst een regiegroep, bestaande uit betrokkenen, worden ingesteld. In 2008 wil men een werkconferentie organiseren, waarbij alle partijen gezamenlijk hun visie vormen ten aanzien van het brede schoolconcept.

De huidige situatie

In de educatieve agenda van Gemeente C staat vastgesteld dat men ernaar streeft om in 2010 in iedere wijk/ kern een multifunctioneel centrum te hebben gerealiseerd, dit zou samen moeten gaan met een ‘dekkend aanbod’ gerealiseerd voor jongeren in de leeftijd van 0-18 jaar (Gemeente C, 2007: 9).

Momenteel is er sprake van brede schoolontwikkeling in drie wijken. In twee van deze drie wijken is sprake geweest van nieuwbouw. Daarbij is niet alleen gekeken hoe de gebouwlijke onderhoudsachterstanden aangepakt konden worden, maar is daar waar mogelijk ook geprobeerd een combinatie van onderwijsvoorzieningen met andere gemeenschapsvoorzieningen te maken. Bovendien is in één wijk onderwijsachterstandenbeleid ontwikkeld. Ook in andere wijken en op andere basisscholen is men gestart met het brede schoolconcept. Verder wil men ook bezig gaan met de brede schoolontwikkeling in een aantal omliggende kerkdorpen (Gemeente C, 2006: 24).

De vormgeving van het brede schoolconcept

“De brede school in Gemeente C is: “een geïntegreerde aanpak om via een doorlopende opvoedings- en leerlijn de ontwikkelingskansen van kinderen te vergroten door een verbetering van hun cognitieve en sociale competenties. Daarbij wordt voorrang gegeven aan kinderen in een kansarme of minder kansrijke setting” (Gemeente C, 2006: 9).

De wijkssituatie of -problematiek bepaalt het ‘juiste’ concept en de ‘juiste’ invulling voor een multifunctioneel centrum. Een belangrijk onderdeel hierbij is de participatie van ouders en de ervaringen, ideeën en meningen uit het maatschappelijk middenveld. De behoeften van deze partijen worden geïnventariseerd en op basis daarvan wordt het concept voor de betreffende wijk of kern uitgewerkt (Gemeente C, 2007: 9).

Het organisatiemodel

In het kader van het onderwijsachterstandenbeleid is besloten binnen de Gemeente C op strategisch niveau een nieuwe overlegstructuur te implementeren. Dit wordt het ‘Jeugd Adviesteam’ (JAT) genoemd. Onder het JAT worden twee werkgroepen geplaatst die uitvoering dienen te geven aan de plannen ten aanzien van het lokaal onderwijs- en jeugdbeleid. Dit zijn de werkgroep ‘educatie’ en de werkgroep ‘hulpverlening en vrije tijd’. De brede schoolontwikkeling zal besproken in de eerste werkgroep. Inmiddels is binnen de Gemeente C een coördinator, afkomstig van een extern bureau aangesteld. De brede school vormt een project binnen de werkgroep educatie en de coördinator vormt de verbindende schakel vormt tussen het werkveld ten aanzien van de brede school en de werkgroep binnen het JAT (Gemeente C, 2007: 17-18). Op het niveau van het werkveld zijn sinds maart 2007 op de brede schoollocaties ‘Coördinatoren Multifunctionele Centra’ aangesteld (Gemeente C, 2007: 9).

De rol van de gemeente (en schoolbesturen)

De Gemeente C wil graag regievoeren ten aanzien van de brede school. Daarmee bedoeld zij dat ze graag de partijen willen stimuleren en onderwerpen willen aandragen, die de gemeente graag binnen het brede schoolconcept gerealiseerd ziet. Door partijen bij elkaar te brengen hoopt de gemeente dat er een goede samenwerking plaats zal vinden in een sfeer van ‘elkaar stimuleren, aanvullen en waarderen’, ieder vanuit de eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheid, maar rekening houdend met elkaars belangen.’ Tot op dit moment heeft de gemeente vooral een faciliterende regierol vervuld. In de toekomst zou de gemeente ook graag ‘een vinger in de pap willen hebben’ om verdere inhoudelijke ontwikkeling te kunnen realiseren. Gezien het waarborgen van de continuïteit en de facilitering ten aanzien van de brede school, is de gemeente van mening dat zij de regie in handen houdt.

Gemeente D

Het brede school proces in Gemeente D

Het brede schoolconcept betreft één van de speerpunten die worden genoemd in het onderwijsbeleidsplan *'Meer kansen voor kinderen'* dat is opgesteld voor de periode 2005-2010. Bij een raadsbesluit van 13 april 2000 is ingestemd met de realisatie van de eerste brede school. Na twee jaar is de stand van zaken opgemaakt in een notitie: *'De Brede School werkt! Ervaringen 2000-2002'*. Daarin wordt geconcludeerd dat het brede schoolconcept uitstekend past binnen de kaders van het integraal jeugdbeleid en bij de uitgangspunten van 'basis in de buurt.' Dit laatste houdt in dat in een brede schoolvoorzieningen zijn geclusterd zodat een netwerk van samenwerkingsverbanden op wijk-/buurtniveau ontstaat. Deze evaluatie vormt dan ook het vertrekpunt van het *'Beleidsplan Brede Scholen 2004-2010'* (Gemeente D, 2004).

De huidige situatie

In 2000 is de eerste brede school gestart. Momenteel kent Gemeente D zes brede scholen. Deze brede scholen zijn als het ware als 'paddenstoelen' uit de grond geschoten, daar ze allen in de periode 2000-2003 zijn opgezet. De eerste vijf brede scholen zijn gehuisvest in een nieuw gebouw. De laatste twee brede scholen krijgen in 2010-2011 nieuwe huisvesting. Eind 2007 heeft de gemeenteraad besloten tot de ontwikkeling van een zevende brede school (www.bredeschool.nl (2)).

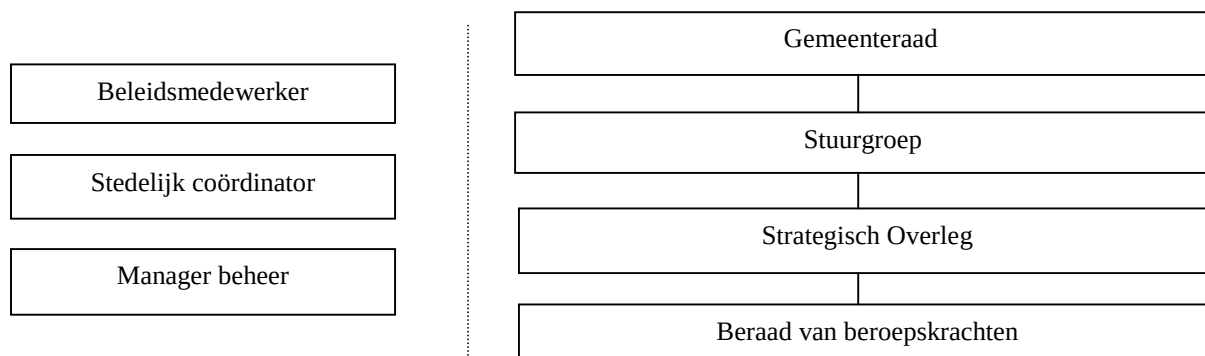
De vormgeving van het brede schoolconcept

"De brede school is een samenwerkingsverband, waarbinnen onderwijs en welzijnsvoorzieningen integraal samenwerken aan de verbetering van de ontwikkelingskansen van kinderen en hun ouders op school, in het gezin en in hun vrije tijd." Een brede school draagt bij aan het voorkomen van educatieve achterstand en voortijdig schoolverlaten door een integrale aanpak, vergroot de leefbaarheid in de wijk door verbetering van de sociale infrastructuur en draagt bij aan de kwaliteit van het voorzieningenniveau" (Gemeente D, 2004).

Bij de brede school wordt gekozen voor een samenhangende, geïntegreerde opzet van zorgvoorzieningen en activiteiten geconcentreerd op een plaats in de wijk waar bijna iedereen komt. De activiteiten zijn gericht op kind, ouders en wijkbewoners (Gemeente D, 2005). De verschillende voorzieningen dienen bij voorkeur onder een dak geplaatst te worden. Bepalend is echter de inhoudelijke samenwerking en niet de fysieke ruimte (Gemeente D, 2004).

Het organisatiemodel

Vanaf de start van de brede scholen is besloten om de organisatie van inhoud en beheer van elkaar te scheiden. Elke brede school heeft heel duidelijk een gebouwlijke en een inhoudelijke kant. Om de inhoudelijke ontwikkeling te waarborgen was aanvankelijk een stichting opgericht. De stichting bestond uit: een onafhankelijk voorzitter, het primair onderwijs, de welzijnsstichting, de Stichting Peuterspeelzalen en er is nog één zetel over voor de overige partners. Het bestuur had een stedelijk coördinator in dienst, die namens het bestuur opereerde. Het bestuur van de Stichting was verantwoordelijk voor de inhoud van de activiteiten. Inmiddels is de stichting opgeheven. Het bestuur van de stichting participeert nu in de *'Stuurgroep Brede School'*. De stedelijk coördinator is aangebleven. De gemeente D is verantwoordelijk voor het gebouw, het beheer en de exploitatie (Gemeente D, 2004).



De *gemeenteraad* stelt binnen de Gemeente D de kaders vast. Verder is er op strategisch niveau de *‘Stuurgroep Brede School’* ingesteld, die beleidsvoorstellen doet binnen de vastgestelde kaders. Het locatieoverstijgend overleg op managementniveau vindt plaats in het *‘Strategisch overleg’*. Op uitvoerend niveau is er op iedere brede school een platform: de *‘Beraad van beroepskrachten’*, waarin de convenantpartners zijn vertegenwoordigd. Elk beraad kent een voorzitter. Daarnaast is er een *‘stedelijk coördinator’* aangesteld. Deze is verantwoordelijk voor de coördinatie van werkzaamheden die voortvloeien uit beleidsplannen en deze verzorgt de interne en externe pr en communicatie. De *‘manager beheer’* coördineert het facilitaire beheer. De stedelijk coördinator en de manager beheer hebben periodiek overleg ter optimalisering van afstemming van inhoud en beheer. Een aandachtspunt binnen de brede school is de interne afstemming van gemeentelijk beleid. Een brede school heeft immers raakvlakken met verschillende beleidsterreinen. In 2002 is daarom een *‘beleidsmedewerker brede school’* aangesteld, die de interne afstemming binnen de gemeente moet verzorgen. De stedelijk coördinator, de beleidsambtenaar brede school en de Manager beheer hebben geregeld overleg met elkaar (Gemeente D, 2004).

De rol van de gemeente (en schoolbesturen)

Vanuit haar regiefunctie acht de gemeente het wenselijk om invloed te hebben op de dagelijkse uitvoering. Het handhaven van het dagelijks beheer van de brede school valt daarom binnen de gemeentelijke organisatie. De regisserende rol van de gemeente bestaat uit het formuleren van beleid, integreren van gemeentelijke plannen en beleidsvizies, het scheppen van voorwaarden en het evalueren van beleid (Gemeente D, 2004).

Gemeente E

Het brede school proces in Gemeente E

In 1998 is in Gemeente E het project 'Open Wijkschool' (OWS) van start gegaan. Een belangrijke opmaat voor dit initiatief was een congres over preventief jeugdbeleid, waarbij de brede school als één van de instrumenten werd genoemd om het onderwijs- en jeugdbeleid te integreren. Als gevolg van de conferentie werd de visienota *‘Opgroeien in Gemeente E. Op weg naar Open Wijkscholen’* opgesteld, hierin werd het plan van aanpak ten aanzien van de Open Wijkschoolontwikkeling gepresenteerd. (Oenen et al., 1997: 159; Grinten, Jacobs, Annevelink & Van den Goor, 2002: 40). De visie ten aanzien van de Open Wijkschoolontwikkeling werd verder uitgewerkt in de kadernota: *‘Open Wijkscholen in Gemeente E, het kind centraal’*. De nota vormt het kader voor de verdere uitwerking van de Open Wijkschool op locatieniveau. Tijdens een conferentie in februari 1999 kregen de betrokken partijen de gelegenheid te discussiëren over de nota. Op basis van de uitkomsten van de conferentie kreeg de verdere organisatorische en inhoudelijke uitwerking van de Open Wijkschool gestalte. In oktober 1999 stelt de raad de beleidsmatige kaders vast in de notitie *‘Van concept naar beweging: de opvoeding centraal’* (Grinten et al., 2002: 46).

Nadat in de Gemeente E een aantal jaren met het Open Wijkschoolconcept is gewerkt is eind 2006 door een onderwijsadviesbureau in opdracht van de schoolbesturen een evaluatie gehouden, gericht op de (door)ontwikkeling van Open Wijkscholen. Ook de gemeenteraad heeft aan de Afdeling Onderzoek & Statistiek (O & S) de opdracht gegeven om een aanvullende evaluatie uit te voeren, welke in het najaar van 2007 aan de gemeenteraad is voorgelegd. De evaluatie moest een beeld geven

van bereik en effectiviteit van de Open Wijkscholen. Uit de evaluaties komt een positief beeld over het functioneren van de Open Wijkscholen naar voren. Er zijn echter ook nog een aantal knelpunten in de Open Wijkschoolontwikkeling. Eén van die knelpunten betreft het maken van afspraken over het beheer en de exploitatie. In januari 2008 houdt de gemeente een discussiebijeenkomst over de resultaten van de evaluaties en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen. De opbrengt van de bijeenkomst dient als input voor opstellen van een herzien beleidskader voor de OWS. In 2008 wil men komen tot een herzien beleidskader, van waaruit een verhelderde opdracht aan de schoolbesturen betreffende de OWS zal worden geformuleerd (Gemeente E, 2007: 3).

De huidige situatie

Aanvankelijk was het streven om binnen tien jaar alle basisscholen van de Gemeente E deel uit te laten maken van de Open Wijkscholen. Momenteel zijn er twaalf Open Wijkscholen gerealiseerd, die bestaande onderwijs-, zorg- en welzijnsfuncties samenbrengen. In 1998 werd de eerste Open Wijkschool geopend. In 1999 de tweede en in 2000 de derde. Bij de eerste drie brede scholen is nadrukkelijk gelet op de gebouwlijke situatie ter plaatse. Na de start van de eerste drie Open Wijkscholen hebben zeven scholen van de gemeente in 1999 een voorbereidingskrediet ontvangen, op basis waarvan ze een plan konden uitwerken. Dit heeft geleid tot de totstandkoming van de Open Wijkscholen in vijf andere wijken. Naast de zeven nieuwe Open Wijkscholen zijn er nog drie van recente datum. De Open Wijkscholen zijn ontstaan in volgorde van de zwaarte van problemen in de wijk, waarbij gold: 'Hoe meer achterstanden, hoe eerder een Open Wijkschool'.

Gemeente E wil graag dat de bestaande Open Wijkscholen zich verder ontwikkelen en dat zij het aantal activiteiten uitbreiden. Daarom zijn er geen nieuwe Open Wijkscholen gepland, hoewel dat oorspronkelijk wel de bedoeling was. De Open Wijkscholen zouden immers ook in niet-achterstandswijken komen. Dat er voorlopig (voor de zeer lange termijn is het nog steeds de bedoeling dat elke wijk een OWS krijgt) geen uitbreiding komt is een geldkwestie. De Open Wijkscholen bleken namelijk duurder dan gedacht. Vooral de verbouwingen kostten handenvol geld. Men kiest daarom nu voor meer geld naar de bestaande scholen, in plaats van 'de pap verdunnen' door meer scholen op te richten.

Naast de Open Wijkscholen werkt de Gemeente E aan het opzetten van een drietal 'voorzieningsharten'. Dit is een integraal wijk/ buurtconcept, waarbij de opvoedingsondersteunende gedachte centraal staat. Het pakket biedt veel overeenkomsten met het Open Wijkschoolconcept, daar in de voorzieningsharten het basisonderwijs ook de kern vormt. Er wordt ook gekeken of het beter is de nu nog gescheiden projecten in de toekomst onder een gezamenlijke aansturing te plaatsen (Marant, 2007).

De vormgeving van het brede schoolconcept

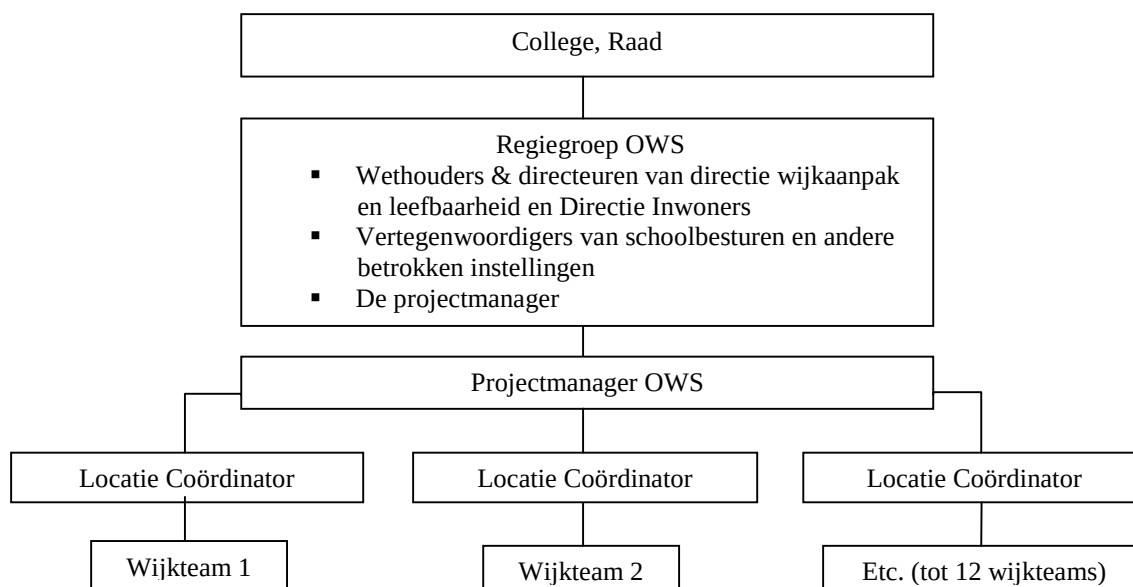
Een Open Wijkschool wordt gedefinieerd als "een voorziening die bestaande onderwijs-, welzijns- en zorgfuncties samenbrengt om die functies te versterken en verbeteren. Opvoeding is de gemeenschappelijke noemer die de functies verbindt" (www.bredeschool.nl (7)). Met de Open Wijkscholen beoogt men:

- *De ontwikkelingskansen van kinderen te vergroten;*
- *De betrokkenheid van de ouders bij schoolse en buitenschoolse activiteiten en hun ontwikkelingskansen te vergroten, en:*
- *De sociale structuur van de wijk te versterken en tot groter welzijn en arbeidsparticipatie te komen (Marant, 2007).*

De Open Wijkschool is een speciale variant van de brede school waarbij in een wijkvoorziening onderwijs, welzijn en zorgfuncties worden geïntegreerd. De nadruk ligt op het vergroten van ontwikkelingskansen van het kind en het versterken van de sociale cohesie in de wijk.

Elke Open Wijkschool heeft een eigen invulling gegeven aan het Open Wijkschoolconcept, waardoor verschillende varianten zijn ontstaan.

Het organisatiemodel



Eindverantwoordelijken ten aanzien van het Open Wijk schoolconcept zijn het *College* en de *gemeenteraad*. De verantwoordelijkheid voor de regie, sturing en evaluatie van de ontwikkeling van Open Wijk scholen berust bij de '*Regiegroep OWS*'. De regiegroep wordt geadviseerd vanuit de ambtelijke afdelingen die over inhoud, budgetten en sturing gaan die aan het Open Wijk schoolbeleid raken en komt vier keer per jaar bijeen. Het proces wordt in goede banen geleid door een '*Projectmanager OWS*' (verantwoordelijke ambtenaar) die samen met *locatiecoördinatoren* de ontwikkeling van de Open Wijk scholen op locaties ondersteunt en coördineert. De verantwoordelijkheid voor de dagelijkse leiding en uitvoering is onder gebracht bij diverse *wijkteams*, bestaande uit directies van scholen en instellingen (Grinten et al., 2002: 42).

De rol van de gemeente (en schoolbesturen)

De Gemeente E als regisseur handelt op een manier die vraaggericht is. Belangrijk wordt gevonden dat de ontwikkeling van een Open Wijk school een proces is wat van onderop tot stand komt. Het is een concept dat voortbouwt op de bestaande activiteiten en expertise in scholen en wijken. De gemeente draagt er zorg voor dat een aantal zaken goed geregeld wordt en dat niet iedereen hetzelfde 'organisatorische wiel' hoeft uit te vinden. Zo wordt er op gemeenteniveau nagedacht over exploitatie en beheer. De verdere inhoudelijke ontwikkeling ligt per school bij het wijkteam (Oenen et al., 1997: 161).

Gemeente F

Het brede school proces in Gemeente F

Het brede schoolproces in Gemeente F is gestart vanuit het initiatief van de politiek en heeft zich in snel tempo ontwikkelend tot een speciale variant, namelijk de 'Horizonscholen' (Gemeente F, 2005: 5). De horizonscholen zijn ontstaan vanuit een drietal achterliggende gedachten, namelijk 1) het vormgeven aan het samenhangend jeugd- en onderwijsbeleid, 2) een optimale ontwikkelingskansen voor kinderen en 3) jongeren en speciale aandacht voor kinderen die extra risico lopen (Boot & Kolfschoten, 2005: 3). In december 2002 is een tussentijdse evaluatie uitgevoerd. Verder is in 2005 een evaluatieonderzoek '*Op Weg naar de Horizon*' gedaan door Giraldis, partners in onderwijs. Aan de hand van dit onderzoek werd inzicht verkregen op de tot dan toe bereikte resultaten (Gemeente F, 2005: 5-6).

De huidige situatie

Momenteel zijn er vijf horizonscholen in gebruik genomen. Hiermee is de doelstelling uit de beleidsperiode 2002-2006 gehaald. De eerste horizonschool is in 2003 tot stand gekomen. In 2004 en

2005 volgden de andere horizonscholen. Hoewel de wens tot uitbreiding van het aantal brede scholen bestaat, is besloten voorlopig alleen over te gaan tot uitbreiding naar een zesde horizonschool. Het blijkt dat er te weinig ruimte is in het beschikbare budget. Nog meer uitbreiding zou daarmee te veel inleveren op kwaliteit betekenen (Gemeente F, 2005: 16).

De vormgeving van het brede schoolconcept

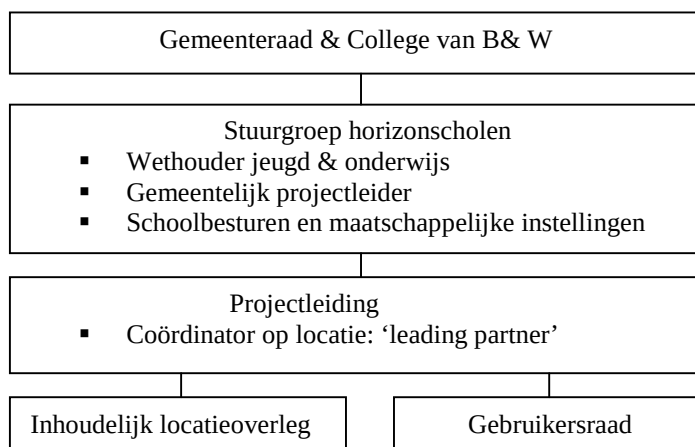
"De visie van de horizonscholen is in samenwerking met alle partijen datgene doen dat kinderen in hun directe omgeving helpt om succesvol deel te nemen aan de samenleving. Dit alles op een zodanige wijze dat het dragen van verantwoordelijkheid een vanzelfsprekendheid is."

De algemene doelstellingen met betrekking tot de horizonscholen zijn:

- verbeteren en vergroten van ontwikkelingskansen van kinderen in hun directe omgeving;
- bevorderen van ouderparticipatie;;
- realiseren van een ononderbroken schoolloopbaan;
- leveren van een bijdrage aan de leefbaarheid van de wijk (Boot & Kolfschoten, 2005: 4; Gemeente F, 2005: 12).

De horizonscholen kunnen per wijk een ander accent krijgen, aansluitend bij de behoefte. Belangrijk wordt gevonden dat kinderen alle mogelijkheden moeten krijgen die hun ontwikkeling ten goede komt, tijdens schooltijd, maar ook ervoor en erna. Van belang is dat de activiteiten goed op elkaar aansluiten. Daar is goede inhoudelijke samenwerking voor nodig en de Gemeente F is van mening dat deze wordt bevorderd wanneer partners samenwerken in één gebouw.

Het organisatiemodel



Naar aanleiding van het evaluatieonderzoek is in de Gemeente F besloten tot een aantal wijzigingen in de projectstructuur. De nieuwe structuur moest aansluiten bij een werkvorm, die een bijdrage levert aan de processen en systemen in plaats van enkel informatie-uitwisseling en probleemoplossende activiteiten. De wijzigingen zijn in bovenstaande figuur meegenomen. De *gemeenteraad* en het *College van B&W* bepalen de kaders. Binnen de '*Stuurgroep horizonscholen*' wordt overleg gevoerd tussen al de bij de horizonscholen betrokken organisaties. De stuurgroep wordt voorgezeten door de wethouder jeugd & onderwijs en de gemeentelijk projectleider. In de loop der jaren zijn er op verschillende locaties partners bijgekomen. Tussen deze partijen is ook een convenant gesloten. Deze worden dan ook bij de stuurgroep betrokken. De *projectleiding* bestaat uit een *coördinator op locatie*, werkzaam bij de welzijnsstichting. Voorheen regelde de gemeentelijk projectleider de coördinatie over de beleidsvoorbereiding en uitvoering. Na de evaluatie is besloten hier een onderscheid in te maken. De ambtelijke projectleider komt meer op afstand te staan en concentreert zich op het strategisch beleid en interne bestuurlijke afstemming. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering komt op de locaties zelf te liggen. De coördinatoren op locatie worden de '*leading partners*' genoemd. Deze vormen de rechtstreeks gesprekspartner met de stuurgroep. Op de horizonlocaties bestaan twee overleggen: het *inhoudelijk overleg* en de *gebruikersraad* (over het beheer en het gebouw). Het eerste

overleg wordt gecoördineerd door de welzijnsstichting. Het tweede overleg door de afdeling Vastgoed (Gemeente F, 2005: 9-10).

De rol van de gemeente (en schoolbesturen)

De gemeente wil een actieve rol spelen ten aanzien van de horizonscholen. zij heeft ervoor gekozen een visionaire regierol te vervullen. Dat wil zeggen dat de gemeente zelf beleid ontwikkeld en doelen stelt, die ze vervolgens in overleg met de betrokken instellingen wil realiseren (Gemeente F, 2006: 11).

Gemeente G

Het brede school proces in Gemeente G

Op bestuursniveau startte het brede schoolproces in 1997 toen de gemeenteraad een motie van de PvdA aannam waarin gepleit werd voor het starten van een brede school in het kader van Jeugd en Veiligheid. In 1998 heeft de gemeente de *'Notitie Brede School'* uitgebracht en werd besloten dat op twee plaatsen brede scholen worden gerealiseerd (Braakman, Klopogge, van Rossum, Rutten & Wissen, 1999: 32).

In datzelfde jaar werd in navolging van het project *'Ateliers na School'*: een cultuureducatieprogramma voor onderwijsachterstandkinderen, een trajectplan geschreven voor de integratie van welzijn, onderwijs en zorg. Dit plan werd opgesteld door het wijkbeheeroverleg in de wijk Koningshaven. Het overleg bestond uit vertegenwoordigers van drie basisscholen, de wijkorganisatie, de welzijnsinstelling Stichting Kompaan, de onderwijsbegeleidingsdienst SOM en een aantal ambtenaren. Met deze betrokkenen werd gezamenlijk gewerkt aan een plan voor de ontwikkeling van een brede school. Eén van de basisschooldirecteuren in Koningshaven stelt: *"Op het moment dat het conceptvoorstel klaar was werd door de gemeenteraad een motie van de PvdA en Groenlinks raadsbreed aangenomen. In Gemeente G moesten er brede scholen komen. De motie moest uitgevoerd worden, maar hoe? Wij hadden een plan dat naadloos op de motie aansloot. De basis was gelegd"* (Grinten et al., 2002: 55).

In de jaren daarop volgend werd er hard aan de weg getimmerd als het gaat om de brede scholen. In het Meerjarig Investerings- en Ontwikkelingsplan (MIOP) van de Gemeente G werd in 1999 aangegeven dat Gemeente G streeft naar acht brede scholen in 2004. In de Kadernota Jeugd van 2000 werd aangegeven dat om een dekkend netwerk te krijgen er sprake zou moeten zijn van elf brede scholen. In 2004 werd de ontwikkeling van brede scholen in Gemeente G geëvalueerd. Geconstateerd werd dat er binnen de brede school behoefte was aan een kwaliteitsimpuls om een goede toekomst van de brede school in Gemeente G te kunnen waarborgen. Naar aanleiding hiervan is in 2004 de nota *'Kwaliteit brede school'* verschenen. Daarbij werd nadrukkelijk naar de organisatie van de brede school gekeken. Het merendeel van de brede scholen had in de afgelopen periode een eigen bestuurs- en organisatiemodel opgezet dat tegen haar grenzen aanliep. Zowel de gemeente als de stuurgroepen brede school vonden het noodzakelijk dat hier verandering in kwam. Vanuit het veld waren bovendien steeds meer geluiden waar te nemen dat in de ontwikkelingsfase van de brede school een strakkere sturing gewenst is. Waar diversiteit en vrijheid gewenst waren in de ontwikkelingsfase, is de uitbouw en de versterking van de brede school meer gebaat bij een heldere en eenduidige structuur en een meer uniforme aansturing (Wiolders, 2004: 7). De Gemeente G heeft toen het PON, Instituut voor advies, verzocht om haar nader advies te dienen bij de ontwikkeling van een structuur van de brede school in Gemeente G. Dit resulteerde in het rapport: *'Het wiel opnieuw spoken'*. Uiteindelijk is gekozen voor het onderbrengen van het brede schoolconcept in een door de schoolbesturen op te richten *'werkmaatschappij brede school'*. Bij het organisatiemodel wordt hier uitgebreider op in gegaan (Wiolders, 2004: 5). Het kwaliteitsverbeteringstraject heeft in 2006 uiteindelijk geleid tot de nieuwe visienota: *'Brede Scholen'*.

De huidige situatie

De ontwikkeling van de brede scholen in Gemeente G heeft plaatsgevonden vanuit een bottom-up benadering. Op diverse plekken in de stad zijn scholen en instellingen met elkaar aan de slag gegaan. In 1998 is de eerste brede school van start gegaan, daarna volgend de andere brede scholen. Op het

moment is men in Gemeente G ook bezig met een eerste experiment in het kader van de brede school in het voortgezet onderwijs in Gemeente G.

De vormgeving van het brede schoolconcept

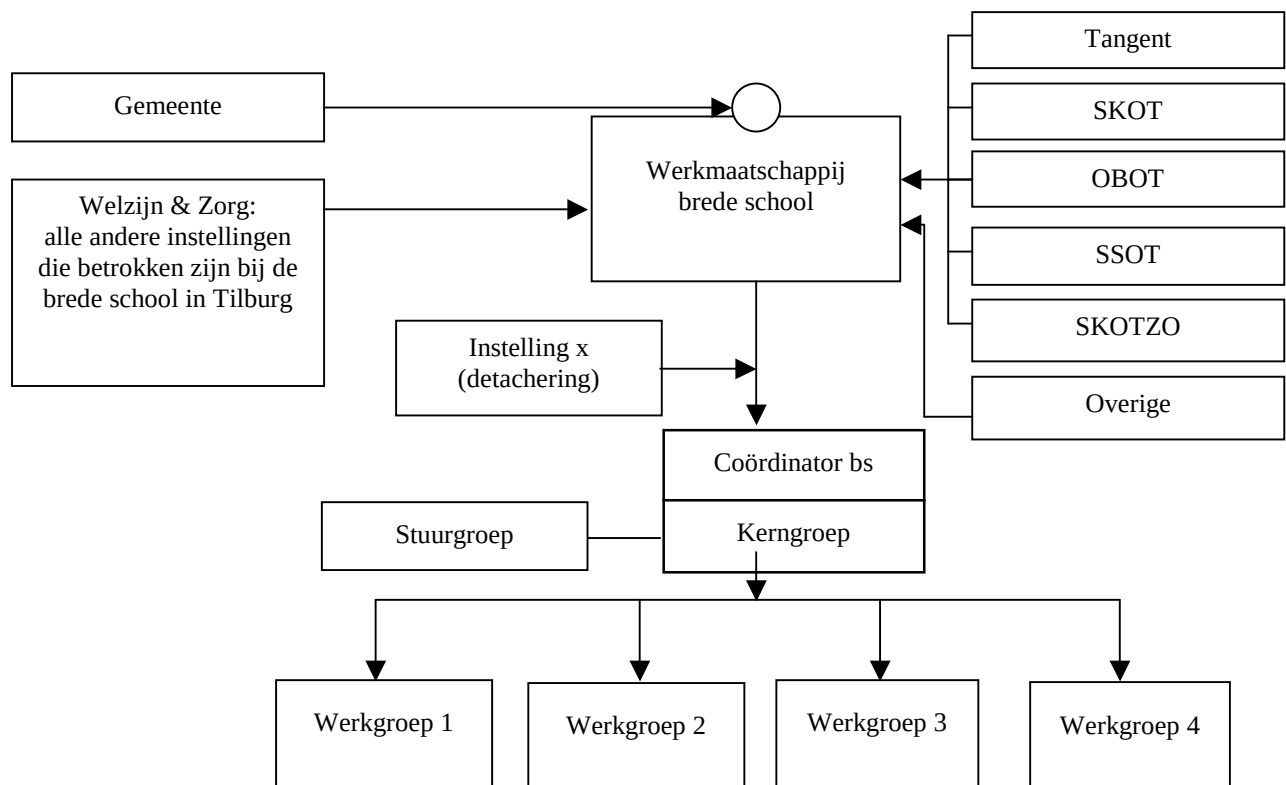
"De brede school in Gemeente G is een samenhangend netwerk van toegankelijke en goede voorzieningen voor kinderen, jongeren en gezinnen waarbij het kind centraal staat, de school het middelpunt is en de ouders betrokken zijn" (Gemeente G, 2004: 2).

De gemeente onderscheidt drie doelen ten aanzien van de brede school:

- *het verbeteren van de positie van kinderen in achterstandssituatie;*
- *het vergroten van maatschappelijke participatie;*
- *het verhogen van het fysiek en psychisch welzijn van kinderen (Braakman et al., 1999: 33).*

Het brede schoolconcept in Gemeente G wordt ingevuld volgens het 'kapstokmodel'. De gemeente geeft de algemene kaders aan, de scholen en instellingen kunnen vervolgens een eigen invulling geven aan de brede school, afhankelijk van de situatie op locatieniveau. Men noemt de activiteiten die de scholen aanbieden als aanvulling op het regulier lesprogramma 'plusactiviteiten', die gezamenlijk een 'plusprogramma' vormen. De brede school in Gemeente G wordt daarom ook wel aangeduid als 'plusschool' (Braakman et al., 1999: 33).

Het organisatiemodel



(Bron: Wielders, 2004: 23).

Bij de start van het brede schoolproces kende de Gemeente G geen structurele projectorganisatie. Elke brede school kende een eigen organisatiestructuur, wat niet bevorderlijk was voor het maken van een verdiepingsslag ten aanzien van het brede schoolconcept in Gemeente G. De gemeente heeft een extern adviesbureau gevraagd een voorstel te doen ten aanzien van het opzetten van een professionele projectorganisatie (Grinten et al., 2002: 56). Er werd besloten dat een *werkmaatschappij* zou worden opgericht. Deze zou opgezet moeten worden door schoolbesturen die actief zijn binnen het primair

onderwijs. Daarmee past de nieuwe structuur bij de maatschappelijke ontwikkeling dat schoolbesturen een sterkere rol krijgen binnen het onderwijsbeleid. De schoolbesturen en ook de gemeente gaan een resultaatverbintenis aan met de werkmaatschappij. De werkmaatschappij ontwikkelt het strategisch beleid, is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de activiteiten, is werkgever van de coördinatoren van de brede school en maakt alle noodzakelijke afspraken met alle relevante partners. Wat in het nieuwe model verandert is dat de schoolbesturen op bovenschools niveau de financiële en juridische eindverantwoordelijkheid op zich nemen (Wiolders, 2004: 28). Elke brede school heeft een *coördinator*, een *stuurgroep* (en *kerngroep* als afvaardiging daarvan) en *werkgroepen* met professionals die de concrete uitvoering in gang zetten. In de kern komt het erop neer dat de stuurgroep op wijkniveau, binnen de afspraken van het centrale beleid, de hoofdlijnen van het activiteitenprogramma vaststelt. Voor de dagelijkse gang van zaken mandateert de stuurgroep haar bevoegdheden naar de kerngroep die samen met de coördinator van brede school voor de operationele uitvoering zorgt (Wiolders, 2004: 16).

De rol van de gemeente (en schoolbesturen)

Ondanks de versterking van de positie van de schoolbesturen in de nieuwe structuur blijft samenwerking tussen de gemeente, het onderwijs en instellingen binnen zorg en welzijn belangrijk (Wiolders, 2004: 28). De brede school wordt nog steeds gezien als een samenkost van onderwijs, welzijn en zorg. Dit onder regie van de gemeente. De gemeente, in haar rol als regisseur, moet ervoor zorgen dat voorzieningen binnen het onderwijs- en jeugdbeleid beschikbaar zijn; op elkaar afgestemd en met elkaar samenhangend. Dit houdt in dat de gemeente gesubsidieerde instellingen moet aansturen en arrangementen met andere overheden met formuleren. Bovendien dient de gemeente als regisseur een integraal accommodatiebeleid te voeren en dient voor helderheid te zorgen in alle financiële stromen van zowel de gemeente als ook de betrokken partners binnen de brede school (Gemeente G, 2004: 9).

Gemeente H

Het brede school proces in Gemeente H

De Gemeente H bevindt zich ten aanzien van het brede schoolproces nog in de initiatieffase. Inmiddels is een inhoudelijke visie vastgesteld tussen de kernpartners. Dit heeft geresulteerd in de '*Notitie brede school*'. Na het vaststellen van de inhoudelijke visie is tijdens de eerste bijeenkomst van de kernpartners een samenwerkingsovereenkomst getekend. Na deze bijeenkomst is het kennismakingsproces tussen de kernpartners gestart. Vervolgens zijn er ook visiebijeenkomsten gehouden op basis waarvan de visie op de eerste brede school is ontwikkeld. Deze is teruggekoppeld naar de schoolbesturen, gemeenten en andere kernpartners. Vervolgens is een eerste aanzet gegeven tot het opstellen van een beheer- en exploitatieplan (www.bredeschool.nl (3)). De Gemeente H heeft de ambitie om het brede schoolconcept in haar gemeente te laten 'inburgeren', dat blijkt onder andere uit het coalitieprogramma 'Mensen bouwen Gemeente H' dat is opgesteld voor de periode 2006-2010. Daar is immers aangegeven dat de gemeente en politiek meer op het onderwerp zullen inspelen en dat voor de toekomst extra middelen worden vrijgemaakt (Gemeente H, n.d. a: 7).

Twee belangrijke ontwikkelingen hebben binnen de Gemeente H de basis voor het brede schoolconcept gevormd, dit zijn: 1) de realisering van wijkgerichte buitenschoolse opvang, en: 2) de ontwikkelingen van de peuterspeelzaal als basisvoorziening. Als gevolg hiervan zijn binnen verschillende wijken al samenwerkingsverbanden ontstaan, hiervan wordt gebruik gemaakt bij de startbesprekingen wanneer initiatieven voor een brede school in die wijk ontplooid worden (Gemeente H, n.d. b: 6).

De huidige situatie

De Gemeente H heeft zich ten doel gesteld om in 2008 vier brede scholen gerealiseerd te hebben. Vier scholen tegelijkertijd ontwikkelen is gezien de tijd erg lastig. Er wordt daarom in fases gewerkt waarbij voorrang wordt gegeven aan een aantal wijken. In de eerste wijk is in 2002 een pilotproject van start gegaan. In februari 2003 is door alle betrokkenen een intentieverklaring getekend. De bedoeling is om op basis van deze pilot ervaringen op te doen, die gebruikt kunnen worden bij latere initiatieven (Gemeente H, n.d. b: 8). Momenteel is de gemeente druk met plannen voor de tweede

school. Elke project wordt uitgewerkt aan de hand van een projectplan op locatie, ook worden nieuwe plangebieden in voorbereiding genomen. Over de invulling daarvan gaat de gemeente praten met mogelijke participanten, wijkbewoners en andere betrokken en om hun wensen en visies zoveel mogelijk in de brede school op elkaar af te stemmen.

De vormgeving van het brede schoolconcept

Visie van de Gemeente H: “De Brede School staat voor een geïntegreerde aanpak ter verbetering van de ontwikkelingskansen van kinderen en jongeren in hun diverse leefmilieus: op school, in het gezin en in hun vrije tijd.”

Doelstellingen van de gemeente ten aanzien van de brede school zijn:

- verbeteren van ontwikkelingskansen voor kinderen;
- een sluitend netwerk creëren rond het kind;
- bijdrage leveren aan de leefbaarheid, veiligheid en betrokkenheid binnen de wijk;
- huisvesten van voorzieningen onder één dak en multifunctioneel gebruik;
- bestrijden van onderwijsachterstanden;
- verbeteren van combinatie arbeid en zorg (o.a. opvang buiten school) (Gemeente H, n.d.: 2).

Door middel van bovenstaande visie en doelstellingen geeft de gemeente de kaders aan voor de brede schoolontwikkeling in de Gemeente H. De insteek van het brede schoolconcept is gericht op de ontwikkeling van kinderen. Per wijk moet de BS ingevuld worden afhankelijk van behoeften van kinderen en ouders in die wijk. Dit betekent dat er geen ‘algemeen recept’ is opgesteld voor de brede scholen in Gemeente H. Door de verschillende partners 'op de werkvloer' wordt de algemene visie vertaald naar een gezamenlijke visie die inhoudelijk verder uitgewerkt wordt tot een concreet activiteiten aanbod voor kinderen en ouders in de buurt (Gemeente H, n.d. b: 3). De Gemeente H heeft vijf uitgangspunten opgesteld waar de brede scholen in ieder geval aan moeten voldoen. De brede school in Gemeente H moet: 1) voldoen aan het aspect samenwerking, 2) beschikken over een inhoudelijke visie op locatie, 3) de terreinen onderwijs, vrije tijd, opvang en zorg omarmen, 4) aansluiten bij het jeugdbeleid en moet één van de geformuleerde doelstellingen in zich hebben (Gemeente H, n.d. b: 4).

Het organisatiemodel

De brede schoolontwikkeling bevindt zich in de Gemeente H nog in de beginfase. Er bestaat dan ook (nog) niet zoiets als een organisatiemodel ten aanzien van het brede schoolconcept. Het pilotproject Gerwenzeel zal o.a. gebruikt worden om ook de projectorganisatie meer gestalte te geven (Gemeente H, n.d. b: 8). Er is wel al een stuurgroep opgericht, waarin onder andere de betrokken schoolbesturen participeren. Daarnaast is bij Gerwenzeel een projectgroep opgericht.

De rol van de gemeente (en schoolbesturen)

De Gemeente H heeft het idee dat er niet zoiets als een ‘blauwdruk’ bestaat voor de gemeentelijke regierol. Belangrijk wordt gevonden dat het concept van onderaf wordt opgepakt en dat de betrokken partijen zelf de keuzes maken over hoe ze het concept in willen vullen. In de voorbereidingsfase heeft de gemeente zich een grotere rol toebedeeld, omdat dan wat meer op en neer ‘gependeld’ zal moeten worden tussen de verschillende organisaties (Gemeente H, n.d. b: 8).

Gemeente I

Het brede school proces in Gemeente I

In het bestuursakkoord van de Gemeente I dat is opgesteld voor de periode 2006-2010 wordt de brede school als ambitie genoemd (Gemeente I, 2007a: 7). Onlangs is de gemeente het brede schoolproces gestart met het houden van drie visiebijeenkomsten met de beleidsmedewerkers van de productgroepen Onderwijs, Cultuur & Welzijn. Uit deze bijeenkomsten is een conceptversie van de notitie ‘Brede scholen in Gemeente I’ voortgekomen. Deze is vervolgens in april en mei 2007 in twee ronden (kinderen 0-12 jaar en kinderen 13-18 jaar) voorgelegd aan het onderwijsveld. Op basis van deze ‘rondetafelgesprekken’ is de conceptnotitie aangescherpt (Gemeente I, 2007a: 1). De betrokken

partijen uit het onderwijsveld gaven aan de bijeenkomsten als positief te ervaren. Ze zouden graag zien dat de Gemeente het voortouw neemt in het proces. De gemeente heeft daarom in samenwerking met een adviesbureau een ‘Plan van aanpak’ ten aanzien van de brede schoolontwikkeling geschreven (Gemeente I, 2007a: 9). In het najaar van 2007 is een overleg met de betrokken partijen georganiseerd, waarin het plan van aanpak is besproken. De inbreng die de verschillende partijen gedurende de bijeenkomst hebben geleverd, wordt gebruikt voor de verdere concretisering van het plan. In een volgende bijeenkomst zullen de partijen bij elkaar komen om een intentieverklaring tot vaststelling van de samenwerking te ondertekenen. Op basis van de intentieverklaring kunnen betrokken partijen worden aangesproken op de nakoming van gemaakte afspraken (Gemeente I, 2007b: 2; Brede schoolbijeenkomst 31-10-2007).

De huidige situatie

In de afgelopen jaren heeft de Gemeente I bewust de keuze gemaakt om bij nieuw- of verbouw van basisscholen en andere organisaties allereerst te kijken naar multifunctioneel gebruik van ruimten en gebouwen. Pas in de tweede plaats was er aandacht voor inhoudelijke samenwerking. Dit heeft geleid tot de komst van een aantal MFA's met een brede basisschool component. Bij de eerste MFA was sprake van een bestaand schoolgebouw waar vernieuwbouw op is toegepast. In februari 2007 is deze MFA officieel geopend. Wat betreft de tweede MFA is men op het moment van schrijven nog bezig met de nieuwbouw. Wat betreft de toekomst wil de gemeente meer insteken vanuit een visionaire rol. De gemeente vindt het belangrijk dat de opzet van brede scholen ertoe leiden dat kinderen kansen krijgen om zichzelf te kunnen ontwikkelen. Vanuit de LEA wordt de mogelijkheid geboden om de samenwerking tussen instelling te verbeteren of zaken meer op elkaar af te stemmen waarbij het kind een centrale rol heeft. Men is momenteel met de ontwikkeling van een aantal andere brede schoolinitiatieven bezig (Gemeente I, 2007a: 7-8).

De vormgeving van het brede schoolconcept

In Gemeente I wordt onder brede scholen verstaan: “het samenwerken van organisaties die zich bezighouden met educatie, onderwijs, zorg en opvang van kinderen in de leeftijd van 0-23 jaar” (Gemeente I (2), 2007: 1).

Uit bovenstaande brede schooldefinitie blijkt dat het zowel kan gaan over een school voor het basisonderwijs als over een school in het voortgezet onderwijs. In het verleden werd een brede school in Gemeente I vooral geassocieerd met een multifunctionele accommodatie. Voor de toekomst wil de gemeente meer insteken op de realisatie van educatieve samenwerkingsverbanden¹², waarbij de bouwkundige uitvoering niet meer bepalend is voor de samenwerking (Gemeente I, 2007b: 1).

Het organisatiemodel

Aangezien de Gemeente I zich nog in de beginfase van het brede schoolproces bevindt is er nog geen organisatiemodel opgesteld. De gemeente wil na de ondertekening van de intentieverklaring overgaan tot de opzet van een coördinatiegroep, die de educatieve samenwerking binnen de gemeente op hoofdlijnen gaat sturen. Bovendien wil men een aantal doelstellingen en speerpunten voor de komende jaren op gaan stellen. Op basis hiervan kunnen concrete samenwerkingsprojecten ontstaan, die worden ingevuld en uitgewerkt door werkgroepen op operationeel niveau (Gemeente I, 2007a: 9).

De rol van de gemeente (en schoolbesturen)

De Gemeente I wil een stimulerende en regisserende rol op haar nemen. De gemeente vervult een ‘visionaire’ regierol. Dit houdt in dat de gemeente samen met het veld haar beleid uitstippelt. Het vastgestelde beleid zal niet dwingend worden opgelegd aan de partijen (Gemeente I, 2007a: 8). Bovendien wil de gemeente de samenwerking tussen verschillende partijen ondersteunen in

¹² Mogelijk verandert deze term in de toekomst in: ‘pedagogisch samenwerkingsverband’, met deze term wordt volgens de betrokken partijen immers meer recht gedaan aan partijen afkomstig uit de zorg of welzijn (Brede schoolbijeenkomst 31-10-2007).

faciliterende zin. Dit is enerzijds gericht op de huisvesting en het leerlingenvervoer, anderzijds op de coördinatie van inhoudelijke aangelegenheden. Daarnaast zal de gemeente in de toekomst ook een monitorrol vervullen, waarbij niet alleen de voortgang van projecten, maar ook de kwaliteit daarvan in acht wordt genomen (Gemeente I, 2007b: 3; Brede schoolbijeenkomst 31-10-2007).

Gemeente J

Het brede school proces in Gemeente J

Aanleiding om te starten met de ontwikkeling van een brede-wijk-school, zoals het brede schoolconcept in Gemeente J wordt genoemd, komt voort uit de behoefte van de gemeente in relatie tot de landelijke ontwikkelingen. Daarnaast werden signalen afgegeven door het veld (Veuger & Porte, 2007: 16). In het collegeprogramma van 2001 *‘Tegenspraak brengt ons verder’* heeft de Gemeente J zichzelf ten doen gesteld om vóór 2006 in Gemeente J tenminste één brede school te realiseren. De gemeente J heeft deze doelstelling gerealiseerd, daar ze momenteel twee brede-wijk-scholen heeft opgezet. Het functioneren van het brede-wijk-school concept en de ontwikkeling van de twee scholen is in het voorjaar van 2007 door de gemeente geëvalueerd. In de evaluatie is bekeken of de gestelde werkwijze heeft geleid tot het behalen van de geformuleerde doelstellingen zoals beschreven in de kadernota van juni 2003 (Veuger & Porte, 2007: 4). Uit de evaluatie blijkt dat de brede-wijk-scholen in Gemeente J over het algemeen goed functioneren. Er komt een actieplan om oneffenheden uit de weg te werken. De gemeente, schoolbesturen en overige partners hebben besloten een vervolg te geven aan het project (www.bredeschool.nl (4)).

De huidige situatie

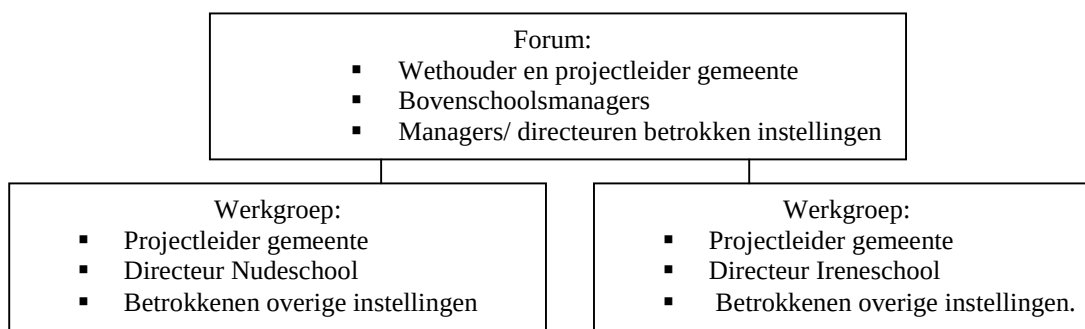
In augustus 2004 opende de eerste brede-wijk-school zich. Halverwege het schooljaar 2005-2006 startte de brede-wijk-school. Er blijkt dat de eerste brede-wijk-school zijn vruchten begint af te werpen. De tweede brede-wijk-school moet nog meer vorm krijgen. Op basis van de evaluatie werd voor beide scholen een verdere verdiepingsslag aangeraden. Tevens werd aanbevolen de brede-wijk-scholen nog niet verder uit te breiden naar de rest van de Gemeente J. Het advies is: *“Beter goed in te zetten op twee brede-wijk-scholen, dan half op meer”*. Dit mede gezien het feit dat er beperkt middelen beschikbaar zijn (www.bredeschool.nl (4)).

De vormgeving van het brede schoolconcept

“Een brede-wijk-school is een variant op de brede school. Het is een netwerk van onderwijs, welzijn en zorg voor kinderen en ouders, dat zoveel mogelijk aanbod op maat biedt met betrekking tot opvoeding, vrije tijd en onderwijs en tegelijkertijd beoogt de sociale samenhang in de wijk te bevorderen. ‘Breed’, omdat het de bedoeling is dat zoveel mogelijk partijen aan het te bouwen netwerk deelnemen. ‘Wijk’, omdat op wijkniveau wordt toegewerkt naar meer en betere samenwerking. ‘School’, omdat deze een belangrijke bindende component vormt in vooral de educatieve en emanciperende doelen die met het hele concept worden nagestreefd”
(www.bredeschool.nl; Veuger & Porte, 2007: 5).

Op basis van de evaluatie zijn ook een aantal uitgangspunten geformuleerd. Zo moet de brede-wijk-school aanvullend zijn op bestaande voorzieningen. Het moet de ontwikkelingskanen van kinderen bevorderen en de onderwijsachterstanden bestrijden. Daarnaast dient er een optimale afstemming te zijn tussen basisscholen en instellingen (www.bredeschool.nl (4)). De oorspronkelijke aandacht voor de vorming van brede-wijk-scholen in Gemeente J vindt zijn bron in het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, maar activiteiten van de brede-wijk-scholen hoeven niet exclusief gericht te worden op kinderen met een onderwijsachterstand (Veuger & Porte, 2007: 7).

Het organisatiemodel



(Bron: Veuger & Porte, 2007: 6)

Vanaf 1 mei 2003 is er door de gemeente een *projectleider* aangewezen om het proces van de grond te krijgen, de regiefunctie van de gemeente vorm te geven en te zorgen voor afstemming tussen de verschillende projecten. De projectleider is werkzaam bij de gemeente. De projectleider vervult de rol als coördinator en procesbewaker, en is een schakel tussen het forum en de werkgroepen.

Het *Forum* is een overlegorgaan op directie-/ bestuurlijk niveau, waarin de gemeente en kernpartners participeren. Het forum is te beschouwen als een stuurgroep. In het forum worden de kaders vastgesteld, besluiten genomen en kan nieuw beleid met betrekking tot de ontwikkeling van brede-wijk-scholen in gang worden gezet.

Naast het forum heeft iedere brede-wijk-school een *werkgroep*. De werkgroep is in stand geroepen voor de ontwikkeling en uitvoering van het beleid. In de werkgroep vindt op uitvoeren niveau overleg plaats. In de werkgroep: worden werkplannen opgesteld; wordt afstemming gezocht; wordt informatie uitgewisseld over lopende projecten en nieuwe ontwikkelingen, en: kunnen nieuwe projecten geïnitieerd worden (Veuger & Porte, 2007: 6).

De rol van de gemeente (en schoolbesturen)

De ontwikkeling van de brede-wijk-school wordt opgevat als een proces, waarin onder de regie van de gemeente door scholen en instellingen tot samenwerking wordt gekomen (Veuger & Porte, 2007: 6).

Bijlage 3: Voorbeeldanalyse

Bij het analyseren van de gegevens die zijn verkregen uit de afgenomen interviews en de documenten zijn een aantal stappen genomen. In paragraaf 4.3 zijn deze stappen al beschreven. De *eerste stap* betreft het maken van de interviewverslagen. In de *tweede stap* wordt een ordening in de data aangebracht en wordt overbodige data gereduceerd. De *derde stap* bestaat uit het coderen van de data en in de *vierde stap* wordt gekomen tot algemene bevindingen per gemeente. Deze bijlage laat zien hoe deze stappen concreet zijn toegepast op één van de onderzochte gemeenten. Op deze manier wordt aan de betrouwbaarheid van het onderzoek tegemoet gekomen. Het zou te ver voeren om alle analyseprocessen van de tien onderzochte gemeenten in deze bijlage op te nemen. Daarom is ervoor gekozen om de Gemeente B in deze bijlage als voorbeeld te nemen. In onderstaand schema zijn ten aanzien van deze gemeente de tweede en derde stap uitgewerkt.

Het schema behoeft de nodige toelichting. Op de horizontale as van het schema zijn de drie respondenten die binnen de Gemeente B zijn geïnterviewd opgenomen. Op de verticale as staan de vijf factoren, afkomstig uit de transactiekostentheorie. In het schema is per factor met trefwoorden aangegeven wat de respondenten zeggen over of er al dan niet sprake is van een belemmering en welke strategie de gemeente toepast om aan deze eventuele belemmering tegemoet te komen. Met behulp van pijlen is aangegeven welke uitspraken van de verschillende respondenten met elkaar in verband staan. Met behulp van het gebruik van verschillende kleuren is aangegeven om welk soort verband het gaat.

	Beleidsmedewerker onderwijs	Basisschooldirecteur	Projectleider brede school
1. Opportunisme aanwezig?	■ Brede school is samenwerken versus een brede school is slechts een MFA ■ Gemeente staat voor het algemeen belang, schoolbesturen slechts voor een deelbelang.	■ Partijen kunnen ten alle tijden 'nee' zeggen tegen de opgestelde plannen. ■ Wat de toekomst betreft wordt mogelijk een conflict verwacht tussen de gemeente en schoolbesturen wat betreft de financiën.	■ Vanuit het veld kwam de vraag over de organisatie van een conferentie naar voren. De gemeente is daarop ingegaan en werkt vanaf dat moment ook <u>vraaggericht</u>. ■ Bij scholen/ schoolbesturen is vaak niet: 'de ontwikkeling van het kind', maar 'de eigen toko runnen' van belang. ■ Sommigen directeuren staan voor het algemeen belang, sommigen staan voor het eigen belang.
Welke strategie past de gemeente toe?	■ De beginnota is opgesteld in overleg met de partijen ('met de <u>'bondgenoten'</u>) om tot iets gezamenlijks gekomen'. ■ Het brede schoolconcept is van onderop ontstaan. ■ De gemeente heeft een <u>onafhankelijke stichting</u> opgericht, die niet direct participeert. ■ De eigen ideeën van scholen/ schoolbesturen komen niet overeen met het algemeen belang. Om scholen/ schoolbesturen te overtuigen is een conferentie georganiseerd. ■ Financiën worden ingezet als regiemiddel: subsidie gekoppeld aan ambitie: 'Partijen gaan overstag'. ■ Impact door houden van een toespraak.	■ De gemeente heeft een conferentie georganiseerd.	■ De gemeente heeft expliciet gekozen voor de opzet van een stichting met een <u>neutrale onafhankelijke positie</u>. De bestuursleden van de stichting dienen niet de belangen van een bepaalde organisatie. ■ Projectleider brengt de verschillende partijen bijeen. ■ De gemeente laat de betrokken partijen het belang van de brede school inzien. ■ Er vindt geen visionair overleg op locaties plaats, welke richting de scholen/ schoolbesturen met de brede school op willen gaan, wordt al voor het overleg bepaald.
	■ Algemene opmerking: alle drie de respondenten geven aan dat er onduidelijkheid bestaat over: 'Wat is nu precies een brede school?' Daarom heeft de gemeente opnieuw een conferentie georganiseerd.		
2. Onzekerheid aanwezig?	■ Er vindt vaak overleg plaats tussen de beleidsmedewerker en de projectleider ■ Er is sprake van een <u>'informeel circuit'</u>	■ De contracten worden als 'ingewikkelde materie' ervaren. Men kan voor verrassingen komen te staan. Dit maakt het lastig om informatie te verzamelen. ■ Weet niet precies hoe de overleggen heten en hoe frequent ze plaatsvinden.	■ Tussen de gemeente en de stichting is sprake van een soepel contact: <u>informeel circuit</u>. ■ Informatie sijpelt niet door naar de werkvloer. ■ Er is alleen contact met de directeuren,

		De vaststelling van de structuur zou simpeler mogen, zodat het ook voor nieuwe mensen begrijpelijk is.	niet met de bovenschoolsmanagers. - Er heerst vertrouwen tussen de gemeente en de stichting; de stichting legt verantwoording af dmv een jaarverslag. - De scholen/ schoolbesturen hebben <u>wantrouwen</u> in de gemeente, maar <u>vertrouwen</u> in de stichting.
Welke strategie past de gemeente toe?	- Er vindt <u>structureel overleg</u> plaats tussen de gemeente en scholen/ schoolbesturen in het OOGO en het BOJO, maar de brede school komt daarin niet altijd naar voren. - Er is sprake van incidenteel contact, dit hangt af van wat er op een bepaald moment speelt. - De gemeente heeft de stichting een <u>communicatieplan</u> op laten stellen.	De gemeente heeft alle betrokken partijen een intentieverklaring laten ondertekenen	- Op bestuurlijk niveau vindt er <u>regelmatig overleg</u> plaats. Binnen dit overleg bestaat wel een probleem met de mandatering. - De stichting heeft een <u>communicatieplan</u> opgesteld.
	Alle drie de respondenten geven bovendien aan dat de brede school een belangrijk onderdeel binnen de LEA vormt.		
3. Macht – onderhandeling aanwezig?	- Tot een bepaald moment was vooral de gemeente leidend, nu heeft ze het niet meer altijd voor het zeggen, omdat er zich 'toevalligheden' voordoen of het onderwijs besluit om <u>strategisch</u> 'de hakken in het zand te zetten'. - De meerwaarde van het overleg bestaat uit het creëren van draagvlak. De gemeente en scholen/ schoolbesturen zijn van elkaar afhankelijk er is sprake van beïnvloeding 'over en weer'. En er is sprake van een overleg in 'gelijke tred'.	Er is geen balans in de machtsrelatie, scholen/ schoolbesturen moeten zich op bepaalde momenten té veel verantwoorden. - In het overleg worden géén knopen doorgehakt. - Scholen/ schoolbesturen gaan over tot <u>tactisch / zakelijk overleg</u>, wetende dat de gemeente van hun bereidwilligheid afhankelijk is.	- Er gebeurt niets zonder dat de scholen/ schoolbesturen zich <u>verantwoorden</u>. Dit gebeurt via de stichting. Alles dient te worden vastgelegd. Zo bestaat er een format voor activiteiten, voorwaarden, afspraken en goedkeuring van plannen. De projectleider verantwoordt zich weer naar de gemeente toe. - De stichting heeft 'een grote vinger in de pap'.
Welke strategie past de gemeente toe?	In de toekomst wil men meer taken naar de scholen/ schoolbesturen toeschuiven. Deze moeten dan zelf ook meer financiële middelen beschikbaar stellen. De gemeente is immers ook maar een kleine gemeente zonder extra budgetten.	De scholen moeten hun beschikbare middelen al stoppen in de huur van het gebouw. De school heeft geen extra gelden te besteden.	- De stichting heeft wel eens geld van scholen/ schoolbesturen teruggevorderd, wanneer taken niet goed uitgevoerd werden. - Besloten is om de taken in de toekomst meer naar de scholen/ schoolbesturen toe te schuiven.

4. Asset specificity aanwezig?	- De gemeente heeft de notie dat de brede school is: 'onderwijs-plus' (daarom wil zij partijen bijeen brengen). - Schoolbesturen zoeken contact met de gemeente wat betreft <u>huisvesting</u> en <u>financiën</u> niet wat betreft <u>inhoud</u>. - De scholen/ schoolbesturen hebben <u>expertise op de inhoud</u>. Er bestaat een 'diep verankerd gevoel van autonomie als het gaat om de inhoudelijke invulling van het onderwijs. Het onderwijs heeft antwoord op de vraag: 'Wat zijn de noden en welke pakketten sluiten daarop aan?' - De scholen/ schoolbesturen worden als <u>steeds meer autonoom</u> beschouwd.	- De stichting heeft veel kennis op het gebied van <u>subsidies</u> e.d. De <u>professionals in het veld moeten het doen</u>, maar <u>inhoudelijke ondersteuning</u> is nodig. <u>Er is zelfs meer ondersteuning nodig, dan die nu geboden wordt!</u> - De gemeente heeft kennis op het gebied van <u>exploitatie</u> en de <u>integraliteit</u> van het concept.	- De stichting biedt <u>inhoudelijke ondersteuning</u> als het gaat om de invulling van het 'pluspakket' maar er is geen sprake van interne bemoeienis. - De stichting heeft kennis over <u>subsidies</u>, maar ook kennis over het proces en de inhoud.
Welke strategie past de gemeente toe?	Er is een stichting opgericht, waarin mensen werkzaam zijn die nieuwe (niet onderwijsgerelateerde) kennis inbrengen.	De gemeente heeft de stichting opgericht, die zorgt voor inhoudelijke ondersteuning.	-
5. Aantal transacties	- De brede scholen kennen een zekere mate van <u>verscheidenheid</u>. - De gemeente leert wat betreft het voeren van regie. Gedurende het proces worden <u>ervaringen</u> opgedaan.	- De brede scholen hebben elk hun <u>eigen achtergrond</u>. - De <u>continuïteit</u> van het concept is in geding. Aan nieuw toetredende mensen is het moeilijk uit te leggen hoe alles werkt. - Scholen/ schoolbesturen doen gedurende het proces steeds meer <u>ervaring op</u>. Zij leren en groeien in het proces.	De brede scholen hebben elk een <u>verschillende aard</u>.
Welke strategie past de gemeente toe?	Binnen de stichting is een inhoudelijk projectleider aangesteld die betrokken is bij de verschillende brede scholen en die de <u>ervaringen</u> van de verschillende locaties steeds meeneemt.	-	- Aan scholen en schoolbesturen wordt verplicht om evaluatierapporten op te stellen. - De activiteitenprogramma's zijn overdraagbaar, om de <u>continuïteit</u> te waarborgen.