

# LEA en de lokale politiek

UITGAVE IN HET KADER VAN HET ONDERSTEUNINGSTRAJECT ROND DE LOKALE EDUCATIEVE AGENDA

De politieke  
dimensies rond het  
nieuwe onderwijs- en  
jeugdbeleid

PARTNERS

IN LOKAAL

ONDERWIJSBELEID



# LEA en de lokale politiek

UITGAVE IN HET KADER VAN HET ONDERSTEUNINGSTRAJECT ROND DE LOKALE EDUCATIEVE AGENDA

september 2008

## Ondersteuningstraject

Dit is een uitgave in het kader van het ondersteuningstraject rond de Lokale Educatieve Agenda. Doel van dit traject is gemeenten te ondersteunen bij de ontwikkeling en uitvoering van lokaal onderwijs- en jeugdbeleid. Andere recente publicaties in dit verband zijn onder meer:

- *Blauwe ogen: monitoring en rekenschap in het Lokaal Onderwijsbeleid*
- *De Lokale Educatieve Jaaragenda 2007: hoe vordert de ontwikkeling van de LEA in Nederlandse gemeenten?*
- *Passend onderwijs en de Lokale Educatieve Agenda*
- *De Lokale Educatieve Agenda: een handreiking lokaal onderwijsbeleid voor gemeenten*
- *De financiële bijsluiters voor de LEA*

Naast ondersteuningsmateriaal in de vorm van handreikingen en brochures kunnen gemeenten ook gebruik maken van een aanbod 'ondersteuning on the job' en van kenniskringen, bedoeld om via uitwisseling tot verdieping en verbetering van de eigen aanpak te komen en te leren van elkaar. Het is de bedoeling om vanaf 2009 ook schoolbesturen te ondersteunen bij het opzetten en uitvoeren van de LEA.



## INLEIDING

### Gemeente als eerste overheid

Burgers richten hun eigen leven in, voeden hun kinderen op, kiezen speelvoorzieningen, opvang en scholen voor hun kinderen. Als het nodig is zoeken zij hulp bij de opvoeding of steun voor hun kinderen. Daarbij kan men kiezen uit de lokale voorzieningen en de sociale en pedagogische infrastructuur. Deze worden gevormd door meestal zelfstandige plaatselijke scholen en instellingen en enkele gemeentelijke voorzieningen. Ouders en kinderen hebben er groot belang bij dat de verschillende beschikbare voorzieningen goed samenwerken, zodat zij niet tussen de wal en het schip komen of van het kastje naar de muur worden gestuurd. Bij die samenwerking en afstemming speelt de gemeente een onmisbare rol als regisseur en stimulator. Voor de burger is de gemeente dan ook de *eerste overheid*. In vrijwel elke gemeente wordt die regierol tegenwoordig opgepakt in het kader van de Lokale Educatieve Agenda. En daarmee staan de voorzieningen voor kinderen en jongeren van 0 tot 23 jaar op de lokale politieke agenda.

In deze uitgave kijken we naar de LEA vanuit het politieke perspectief. Vragen die aan de orde komen zijn: Hoe politiek is de LEA eigenlijk? Wat legitimeert de gemeente om zich te bemoeien met de kwaliteit van het onderwijs en van andere jeugdvoorzieningen? Welke rol spelen het college van B&W, de wethouder(s) en de gemeenteraad? De uitgave is in eerste instantie bedoeld voor wethouders en raadsleden, maar ook van belang voor beleidsambtenaren, scholen en alle andere spelers in het LEA veld.

PARTNERS

IN LOKAAL

ONDERWIJSBELEID

# 1. DE SPELERS EN HET KRACHTENVELD

## De onderhandelaars: wethouders en besturen

De LEA is het beste op te vatten als een ‘onderhandelingstafel’ waar politieke, bestuurlijke en professionele partijen elkaar ontmoeten. De wethouder is de politiek verantwoordelijke openbare bestuurder, de schoolbesturen en managers van maatschappelijke instellingen vertegenwoordigen het veld. Het krachtenveld *rondom* de onderhandelingstafel bestaat uit het politieke circuit (overige collegeleden en gemeenteraad, politieke partijen, pers), de ‘uitvoerende achterban’ van de bestuurders en managers die het veld aan de tafel vertegenwoordigen en de burgers, waarbij ouders en andere familieleden van leerlingen kunnen worden onderscheiden van ‘het grote publiek’.

In de praktijk blijkt vaak dat actoren in het krachtenveld rondom de tafel de neiging hebben primair op hun deelbelangen te letten en pas daarna op de samenhang. Dat is begrijpelijk gezien de eigen verantwoordelijkheden en de resultaten waarop iedereen wordt aangesproken en afgerekend. Voor een goede samenwerking en het optimaliseren van het totale (maatschappelijke) resultaat is kennis van en begrip voor elkaars handelen een voorwaarde. Kennis over de nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijsbeleid en over de inhoud van de thema’s is niet altijd aanwezig bij de verschillende actoren, terwijl zij wel grote invloed kunnen hebben op het eindresultaat.

Ten slotte blijkt dat de ambities en de visies van zowel wethouders als de (school)bestuurders ten aanzien van hun maatschappelijke rollen zeer kunnen verschillen. Visies op het eigenaarschap van de scholen (is de school van de ouders of van de samenleving?) en op de gewenste autonomie van scholen ten opzichte

van elkaar en van de overheid, bepalen in belangrijke mate het gedrag aan de onderhandelingstafel.

## Wethouders: sturen, regisseren, faciliteren?

De gemeente heeft een aantal specifieke wettelijke taken in het educatieve domein, zoals leerplichthandhaving, leerlingenvervoer, onderwijs-huisvesting, voorschoolse educatie, voorzien in voldoende openbaar onderwijs. Zij kan deze onderwerpen voor overleg agenderen in de LEA, maar behoudt de eindverantwoordelijkheid. Daarnaast heeft de gemeente een aantal meer generieke wettelijke taken op het terrein van educatie, jeugd en welzijn, vastgelegd in verschillende wetten. De uitvoering van die werkzaamheden is in het algemeen een zaak van min of meer zelfstandige partijen in het veld, zoals de GGD rond de jeugdgezondheid. Hierbij is vaak sprake van een regietaak die aan de gemeente wordt opgedragen, zonder dat precies is bepaald wat die taak inhoudt en welke instrumenten daarvoor kunnen worden ingezet. Ook deze onderwerpen kunnen of moeten worden geagendeerd in LEA verband. Ten derde geldt vanaf augustus 2006 een verplicht jaarlijks overleg tussen gemeenten en schoolbesturen over onder meer onderwijsachterstanden en doorgaande leerlijn. Deze onderwerpen horen per definitie thuis op de LEA. Tenslotte zijn er de autonome taken van het onderwijs, die weliswaar geagendeerd kunnen worden, maar waarvan ook niet duidelijk is bepaald of en hoe daarover overeenstemming moet worden bereikt. Binnen dit gecompliceerde krachtenveld moet de wethouder positie kiezen.

Op basis van een politieke en soms ook een persoonlijke visie analyseert de wethouder de situatie van het onderwijs en de jeugd en de verschil-

lende gemeentelijke taken op dat terrein. Vervolgens formuleert hij/zij de missie. Welke doelen moeten gehaald worden, welke ambities worden gekoesterd: waar gaan we voor deze vier jaar? Tenslotte wordt, binnen de lokale context, de strategie bepaald: hoe bereiken we de doelen. Hier zien wij strategieën variërend van visionair leiderschap via actieve regie tot faciliterende dienstbaarheid, maar soms ook tot lethargie. De kansen op succes van de gekozen missie en strategie hangen af van veel contextfactoren: politieke ruimte en steun, kwaliteit van verschillende actoren, lokale bestuurlijke en maatschappelijke cultuur en natuurlijk ook van de persoonlijke kwaliteiten van de bestuurder.

## Gemeenteraadsleden: kaderstellers en controleurs

Raadsleden vormen vanuit hun eigen visie een mening over de inhoud van de LEA. De rijksoverheid geeft maar een beperkt aantal wettelijke doelen mee en laat het vooral aan de gemeenten over hoeveel prioriteit men er werkelijk aan geeft. Er is dus ruimte voor een kaderstellende rol op het niveau van de *doelen*: welke maatschappelijke effecten wil de gemeente bereiken met de LEA op de beleidsthema’s waar de gemeente (al dan niet wettelijke) taken heeft? Een ander aspect van kaderstellen is het vooraf beoordelen van de *midde-len* die het college inzet (regie, geld, formele bevoegdheden). Daarnaast kan de raad zich afvragen of de aanpak overeen komt met de door de raad gewenste *bestuursstijl* (dirigistisch, coöperatief, stimulerend, volgend) die de gemeente moet hantieren. Het is voor de raad verder mogelijk om tussentijds en achteraf te *controleren* of doelstellingen behaald zijn en of de middelen volgens plan zijn ingezet. De raad kan het college afrekenen op de inzet



(gemeentelijke doelstellingen) of op de *uitkomsten* aan de onderhandelingstafel (gezamenlijke doelstellingen). Anders gezegd: een beoordeling op inhoud, het proces en onderhandelingskracht.

#### **De voorbereiders en de uitvoerders: ambtenaren, beleidsmedewerkers**

Ambtenaren van de gemeente spelen een belangrijke rol bij de voorbereiding en de uitvoering van de besluiten aan de onderhandelingstafel. Soms zetten schoolbesturen vergelijkbare ondersteuners in. Deze functionarissen kunnen een brugfunctie vervullen tussen het politieke en het professionele circuit en spelen

vaak een cruciale rol in het onderhandelingsproces, in positieve of negatieve zin. Bij deze groep is de kennis over veranderende bestuurlijke verhoudingen en de inhoud van de thema's meestal groot, maar tegelijkertijd hebben zij weinig directe 'macht' om deze kennis om te zetten in beleid.

#### **Dilemma's rond de tafel en tribune**

Het speelveld is ingewikkeld, de spelers zijn divers. Naast Rijk en gemeente gaan provincies zich ook meer en meer richten op onderwerpen die veel voorkomen op de Educatieve Agenda, zoals aanpak segregatie en verdeling achterstandsleerlin-

gen over gemeenten. Dat verklaart deels waarom de onderhandelingen in de praktijk soms moeizaam verlopen. De actualiteit is een andere verklaring. De LEA is immers geen statisch document, maar een echte agenda die wordt bepaald door de tijd, de politiek, de lokale situatie en de deelnemers aan de tafel. Ook de gemeentelijke organisatiestructuur kan belemmerend werken. Het komt voor dat schoolbesturen voor bepaalde onderwerpen met een aantal verschillende wethouders en ambtelijke afdelingen te maken hebben. Dat bevordert de snelheid van de uitvoering niet. En dan de tribune: de onderhandelaars weten dat de achterban en het publiek meekijken en allerlei opvattingen hebben.

## 2. DILEMMA'S VAN DE LEA

Voor de LEA in de lokale politieke context zijn een aantal principiële vragen belangrijk:

- **wethouder: politieke agenda of processtimulator?**
- **raad: actief of passief, kaderstellend of controlerend, inhoud of proces?**
- **schoolbesturen: autonoom, volgend of medeverantwoordelijk?**
- **verhoudingen: gezamenlijke overeenkomst of doorzettingsmacht bij gemeenten?**
- **beleidsambtenaren: bruggenbouwers of woordvoerders?**
- **krachtenveld rondom de tafel: betrokken of op afstand?**

### Keuzen van de wethouder: inhoud of proces?

De lokale beleidsvrijheid met de LEA is groot. De wettelijke opdrachten zijn heel algemeen geformuleerd. De rijksoverheid vertoont een grote grilligheid op dit gebied. Na het beruchte Schevenings Beraad in 1993 kregen scholen meer autonomie en de gemeente een regietaak. In de paarse kabinetten (vanaf 1994) werden de wettelijke taken van gemeenten op het onderwijsterrein fors uitgebreid. Na een periode van duidelijke gemeentelijke taken op het gebied van onderwijsachterstanden onder 'paars' werden de bevoegdheden van de gemeenten na 2002 drastisch teruggeschoefd. Hoewel de formele positie van de gemeente nog steeds beperkt is, wordt door de rijksoverheid en de publieke opinie wel steeds vaker een beroep gedaan op gemeenten om initiatieven te nemen en regie te voeren op dit gebied. In bijna alle gemeenten gebeurt dit inmiddels. Daarbij zijn wel grote verschillen te zien in de



mate waarin die regierol een politiek inhoudelijke agenda heeft of zich beperkt tot het stimuleren van het samenwerkingsproces als zodanig. Is de gemeente de democratisch gelegitimeerde partij die eindverantwoordelijk is voor het lokale educatieve beleid en is de LEA in dat verband een overlegorgaan waar andere partijen hun inbreng hebben? Of is het lokale educatieve beleid een vorm van publiek - privaat partnerschap (PPP) waar autonome partijen vanuit hun legitieme belang en posities tot overeenstemming moeten zien te komen? Wij zullen zien dat de wetgever hierover onduidelijk is en gemeenten en schoolbesturen heel verschillende keuzen kunnen maken.

### Keuzen van de Raad: kaderstellen, controleren en/of meesturen?

Met de Wet Dualisering Gemeentebestuur (2002) werd een scheiding aangebracht tussen de positie en bevoegdheden van de raad en die van het college. Waar het college de bestuurlijke verantwoordelijkheid op zich neemt om beleid te maken en

uit te voeren, ligt er voor de gemeenteraad een taak om met enige afstand de grote lijnen van het beleid uit te stippelen en de uitvoering te volgen. Daarbij heeft de gemeenteraad drie rollen: een kaderstellende, een controlerende en een volksvertegenwoordigende rol.

De mate waarin deze rollen van toepassing zijn op de LEA is afhankelijk van de visie die de Raad heeft op de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het lokale educatieve beleid. Wanneer men dit ziet als een primair gemeentelijke verantwoordelijkheid is het logisch dat de raad daarvoor de algemene kaders schetst, de voortgang en de uitkomsten controleert en vanuit een politieke benadering het burgerperspectief inbrengt. Wanneer men het lokale educatieve beleid echter ziet als een vorm van PPP, dan heeft de raad de taak alleen het college van B&W *uitgangspunten* mee te geven en te controleren of het college zich daarvoor optimaal inzet. De LEA is in die situatie niet primair als een politiek document, maar vooral een ordeningsinstrument, waarin visies worden gedeeld en in een gemeenschappelijke koers wor-

den omgezet tussen college en schoolbesturen. Een praktische overweging voor een wat terughoudende opstelling van de raad is dat het opstellen van een LEA in de nieuwe bestuurlijke verhoudingen al gecompliceerd genoeg is. Stringente richtlijnen van de raad zouden dit proces verder kunnen compliceren.

Voor de invulling van de controlerende rol van de raad gelden vergelijkbare overwegingen. Het maakt verschil of men het maatschappelijk effect van het lokale educatieve beleid wil controleren en beoordelen of dat men zich beperkt tot de manier waarop B&W zich aan de onderhandelingstafel hebben ingezet voor de gemeentelijke doelen en voorkeuren. De mate waarin de raad ruimte laat aan het college of dicht op het proces zit en feitelijk wil meesturen heeft overigens meer te maken met de wijze waarop lokaal de dualisering is ingevuld, dan met de positie die de gemeente als geheel zich in de LEA aanmeet. In het algemeen geldt dat B&W of een portefeuillehouder een zekere handelingsruimte nodig heeft om succesvol in overleg respectievelijk onderhandelingen te kunnen opereren.

Op basis van deze overwegingen is het voor de gemeente van belang duidelijkheid te scheppen over de eigen visie op en ambitie met de LEA en nauwkeurig de rollen van respectievelijk B&W, portefeuillehouder(s) en de raad vast te stellen.

### **Schoolbesturen kiezen: nadruk op autonomie of samenwerken onder regie**

De huidige wet- en regelgeving geeft relatief veel autonomie aan de scholen. Daarom is een sterk beleidsbepalende rol van de gemeente en daarmee de dwingend kaderstellende rol van de raad niet zonder meer op te eisen in de lokale situatie. Wanneer de gemeente die rol toch ambieert, is zij afhankelijk van de ruimte die de

## **GELUK EN KWALITEIT VAN HET ONDERWIJS**

*Een wethouder die zich de kwaliteit van het onderwijs op een school aantrekt, krijgt een tik op de vingers. Gisteren oordeelde de rechter dat wethouder Leonard Geluk (CDA) de ouders van kinderen van de islamitische middelbare school Ibn Ghaldoun niet had mogen adviseren een andere school te zoeken. Waarom mag dat niet? Wat mag een gemeente dan wel doen om de onderwijskwaliteit te bewaken? De Rotterdamse rechter die de zaak-Ibn Ghaldoun behandelde, heeft de gemeentelijke onderwijsbevoegdheden helder ontleed. De instantie die over kwaliteit waakt, zo begint zij, is de Inspectie van het Onderwijs. Die instantie valt onder de minister. Er bestaan geen wetten die het onderwijstoezicht delegeren aan gemeenten. De lokale overheid is dus niet bevoegd om in te grijpen in kwesties omtrent kwaliteit. Volgens de Tilburgse hoogleraar onderwijsrecht Paul Zoontjes mag een gemeente het onderwijs uitsluitend betalen. Het vervolg verrast. De gemeente mag dus niet ingrijpen in de onderwijskwaliteit, maar heeft Geluk eigenlijk wel 'ingegrepen'? Nee, zegt de rechter, een brief sturen aan ouders is geen ingrijpen zoals alleen de inspectie dat zou kunnen. Het was Geluks goed recht die brief te versturen. Het onderwerp van de brief is bovendien van „hoogwaardig, maatschappelijk belang”.*

BRON: NRC HANDELSBLAD, 8 AUGUSTUS 2008

schoolbesturen daarvoor geven. Schoolbesturen kunnen daartoe op principiële of om pragmatische gronden al dan niet besluiten. Uit een recente studie van het SCP blijkt dat schoolbesturen hier heel verschillend over denken (De School Bestuurd, SCP, juli 2008). Op basis van deze studie en van onze eigen waarnemingen zijn de volgende aandachtspunten voor het beleid van belang.

1. omvang van het schoolbestuur bepaalt mede de houding aan de onderhandelingstafel. De meeste schoolbesturen zijn eenpitters, zij besturen slechts één school. Toch zijn er veel scholen die vallen onder een beperkt aantal grote schoolbesturen, zowel in de grote steden als in bepaalde plattelandsregio's. Hoe groter het schoolbestuur, hoe hoger de ambities om autonoom een koers te kiezen.
2. van wie is de school? Ideologische verschillen van opvatting over het morele eigenaarschap van de school is herkenbaar in rechtsvormen en bepalen mede hun bereidheid tot samenwerking met de gemeente. Protestantse Christelijke en de neutraal bijzondere scholen hebben vaak een vereniging als

rechtsvorm. De school is van en voor de ouders, van waaruit de school ook bestuurd wordt. De RK scholen zijn vaak een stichting, de school is voor de ouders, maar van RK instituties. Door schaalvergroting ontstaan vanuit deze kringen wel meer levensbeschouwelijk neutrale conglomeraten die als grote onderneming worden bestuurd. De verzelfstandigde openbare scholen kennen vooral de openbare stichting als rechtsvorm. De school is van de samenleving en staat open voor alle leerlingen uit de samenleving. De relatieve autonomie heeft vooral een professionele achtergrond.

3. wie bestuurt de school werkelijk? De meeste besturen stellen zich terughoudend op en mandateren veel aan de schooldirecties. De scheiding van bestuurlijke en intern toezichthoudende taken is bij de meerderheid van de schoolbesturen nog onvoldoende geregeld. Dit bepaalt mede de effectiviteit van LEA overleg met bestuurders respectievelijk schoolleiders.
4. maatschappelijke opdrachten worden aan de school zelf overgelaten. De helft van de schoolbesturen

## RECHTSAAK OM PLEK OP HET GYMNASIUM

*Negen Haarlemse ouderparen stappen naar de rechter om voor hun kinderen een plekje op te eisen op het enige zelfstandige gymnasium in die stad, het Stedelijk Gymnasium. Voor zover bekend is het voor het eerst dat ouders de rechter inschakelen om hun kind op het gewenste gymnasium te krijgen. Al het hele voorjaar woedt in Haarlem een strijd om een plekje op het Stedelijk Gym. Het probleem is opgedoken doordat de belangstelling voor de school opeens flink steeg, terwijl de school juist minder nieuwe leerlingen aanneemt dan vorig jaar. Rector Lidy Thiele zegt dat de school klein wil blijven, omdat juist dat de instelling aantrekkelijk maakt. De school had in het verleden altijd plaats genoeg voor kinderen met Cito-scores van 545 en hoger. Maar dit jaar steeg het aantal aanmeldingen van deze topscorers van 120 naar 169, ruimschoots méér dan er plaatsen zijn. Daarom moesten ook deze kinderen loten, 29 werden na loting afgewezen. De negen ouderparen die nu een kort geding hebben aangespannen, vinden dat de school geen wettelijke basis heeft voor een loting. Volgens hen zegt de wet alleen dat de school de geschiktheid van leerlingen mag betrekken in de toelating, en over die geschiktheid bestaat geen meningsverschil. De ouders vinden dat de openbare school verplicht is de kinderen toe te laten zolang er geen gelijkwaardig alternatief voorhanden is.*

BRON: DE VOLKSKRANT, 10 MEI 2008

*De rechter heeft inmiddels het schoolbestuur in het gelijk gesteld.*

laat de beslissing om wel of niet maatschappelijke opdrachten buiten de formele kerntaken te aanvaarden over aan de schooldirecties. Minder dan een vijfde van de besturen bevordert het actief. De bereidheid van scholen varieert met de ideologie van het eigenaarschap. De brede maatschappelijke opdracht valt het best bij scholen die zich als eigendom van de samenleving als geheel zien. Scholen die de ouders als eigenaar zien, zijn daarin veel selectiever: als het in het direct belang is van de ouders doet men mee, anders niet.

### Samenwerkingscultuur: over initiatief en besluitvorming

Op basis van de opstelling en inzet van deelnemende partijen, zoals hiervoor beschreven, ontstaat een samenwerkingscultuur. Hierbij kunnen twee dimensies worden onderscheiden: de mate van gemeenschappelijkheid en rolverdeling bij

initiatief en besluitvorming. Bij de dimensie gemeenschappelijkheid gaat het om de mate waarin de verantwoordelijkheid van alle aspecten van de lokale educatieve agenda door de deelnemers als gemeenschappelijk worden ervaren. Het gaat daarbij zowel om de specifieke (wettelijke) taken van de afzonderlijke partijen als om taken die alleen gezamenlijk uitgevoerd kunnen worden. De eerste ordening die daarin gemaakt kan worden, is die van de bevoegdheden in de 'drie kolommen': de domeinen met primaire verantwoordelijkheid van enerzijds het schoolbestuur, anderzijds de gemeente en het tussengebied van gedeelde verantwoordelijkheden. In een cultuur van vergaande gemeenschappelijkheid zal de middelste kolom van het LEA model de neiging hebben breder te worden ten koste van de autonome terreinen. De dimensie rolverdeling bij initiatief en besluitvorming betreft de mate waarin partijen bereid zijn ongelijk-

heid te accepteren bij besluitvorming. Dit gaat om besluiten binnen ieder van de drie kolommen van het model. In een sterke samenwerkingscultuur zal een grote mate van acceptatie zijn van beslissingen, die binnen de afgesproken rolverdeling, door partijen genomen worden en die gevolgen hebben voor de andere partijen. Zo kan de gemeente initiatieven en beslissingen ten aanzien van de uitvoering van gemeenschappelijke zaken overlaten aan de scholen en de gevolgen daarvan accepteren. Omgekeerd kunnen de scholen de gemeente erkennen als de eindverantwoordelijke voor andere beslissingen, ook als zij daarvan de gevolgen ondervinden. Daarboven gaat het om de mate waarin partijen bereid zijn de algemene regie op de hoofdlijnen van de samenwerking en koersbepalende inhoudelijke beslissingen aan één van hen, meestal de gemeente, over te laten. De twee dimensies zijn onafhankelijk van elkaar. In een cultuur van een grote mate van gemeenschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel van de educatieve agenda is het zowel mogelijk de regierol met beslissingsbevoegdheid bij de gemeente te leggen, als juist de machts gelijkheid te benadrukken en alleen bij unanimiteit te willen beslissen. Ook in een cultuur met weinig gemeenschappelijkheid is het mogelijk op dat beperkte gemeenschappelijke terrein ofwel unanimiteit ofwel beslissingsbevoegdheid te accepteren.

Het is duidelijk dat de slagvaardigheid in LEA-verband afhangt van de combinatie van elementen uit de samenwerkingscultuur. Hoewel die cultuur in het algemeen sterk zal samenhangen met de eerder beschreven visies van partijen, spelen ook persoonlijke en groepsaspecten een rol en die zijn natuurlijk te beïnvloeden. Wethouders of schoolbestuurders die voor zichzelf een initiatiefrijke en sturende rol verlangen, moeten het vertrouwen bij de anderen verwerven. Daarbij spelen zaken

als visie, kwaliteit, communicatieve vaardigheden, wijsheid en rechtvaardigheid een belangrijke rol. Situaties waarin de wederzijdse ambities ontfaan in een machtsstrijd leiden in het algemeen eerder tot een boedelscheiding van verantwoordelijkheden en daarmee gemiste kansen op synergie, dan tot een vruchtbare samenwerking.

### Beleidsambtenaren: bruggenbouwers of woordvoerders?

Het succes aan een onderhandelingstafel is sterk afhankelijk van de ambtelijke voorbereiding. Het gaat daarbij zowel om de interne voorbereiding bij partijen als om het vooroverleg dat tussen partijen plaatsvindt. Aan de voorbereiding van de formele onderhandeling zit zowel een inhoudelijke als een vertrouwenskant. Op inhoudelijk niveau wordt informatie uitgewisseld, worden kansen en valkuilen benoemd en

wordt aan oplossingen en compromissen gewerkt. Wanneer dit onvoldoende gebeurt, breekt dat partijen aan de LEA tafel natuurlijk op. Dan moet regelmatig besluitvorming worden uitgesteld of worden ondoordachte besluiten genomen die later moeten worden herzien. Wellicht nog belangrijker is het vertrouwensaspect. Juist in het vooroverleg kunnen de werkelijke bedoelingen en randvoorwaarden op overeenstemming worden gewisseld. Daardoor ontstaat wederzijds begrip voor elkaars opstelling en wordt tevens een beter perspectief geboden op een voor ieder acceptabele uitkomst. Natuurlijk is het ook nuttig als de formele hoofdrolspelers elkaar in informele setting spreken en informeren over doelen en ambities. Een bekend misverstand in politieke en bestuurlijke kringen is echter dat wrijving tussen partijen zijn oorzaak vindt in ambtelijke wedijver en dat de bestuurders zonder hun medewerkers in vertrouwelijk beraad deze

wrijving het beste kunnen oplossen. Hoewel die situatie zich een enkele keer kan voordoen, is in de meeste gevallen het omgekeerde aan de orde. Bestuurlijke wedijver staat een goede samenwerking in de weg en de medewerkers kunnen bruggen bouwen als zij daartoe de ruimte krijgen. Bestuurlijk overleg kan daartoe een aanzet zijn, maar afspraken voor vervolgstappen kunnen in het algemeen toch het beste in aanwezigheid van de medewerkers worden gemaakt. Zij moeten immers een gedeeld beeld van die afspraken hebben en niet uit mondelinge terugkoppeling tegenstrijdige interpretaties vernemen en om die alsnog te verzoenen.

Kortom het in positie brengen van de wederzijdse medewerkers en adviseurs als bruggenbouwers is voor de samenwerking effectiever dan het slechts gebruiken van hen als woordvoerders van de bestuurders.



### Krachtenveld rondom de onderhandelingstafel: betrokken of op afstand?

Rondom de directe onderhandelaars en hun adviserende medewerkers bevindt zich het uitvoerende veld, zowel de scholen en andere instellingen als de gemeentelijke uitvoerende organisatie en gemeenteraad. De betrokkenheid van dat krachtenveld roept een dilemma op: bestuurlijke slagvaardigheid tegenover uitvoeringseffectiviteit. De bestuurlijke slagvaardigheid is niet gebaat bij een al te grote betrokkenheid van uitvoerende partijen. Dat leidt immers tot veel complicerende informatie en het moeten verdisconteren van zeer veel uiteenlopende belangen. En daarmee tot vertraging of zelfs uitblijven van overeenstemming. Aan de andere kant zijn slagvaardige beslissingen die niet kunnen rekenen op draagvlak bij de uitvoerders, of nog erger die zelfs feitelijk onuitvoerbaar zijn, op termijn weinig effectief.

Naast complicaties op het gebied van de uitvoerbaarheid van genomen besluiten speelt bij alle partijen ook nog het draagvlak bij organen en groepen die achteraf, al dan niet formeel, met de gemaakte afspraken moeten instemmen. Aan de kant van de gemeente is dat, na het college van B&W de gemeenteraad en soms op de achtergrond daarvan weer politieke partijen of georganiseerde belangengroepen. Aan de kant van de onderwijsveld doet zich op dit gebied een gecompliceerde situatie voor. Als de onderhandelingen gevoerd worden door de schoolbestuurders, hebben zij te maken met het draagvlak bij de schoolleiders en die hebben zich weer te verstaan met leerkrachten en ouders, binnen en buiten de medezeggenschapsorganen. Als de onderhandelaars de schoolleiders zijn, hebben zij aan de ene kant het draagvlak nodig bij hun bestuurders (toezichthouders) en aan de andere kant de achterban binnen de scholen.

Het is dus van belang dat het politieke en bestuurlijke circuit een goed en actueel beeld heeft van het krachtenveld rondom de onderhandelingstafel. Het gaat daarbij zowel om de 'eigen' uitvoerders en partijen met "instemmingsrecht" als om die van de onderhandelingspartners. Het is van belang dat men zich bij de voorbereidingen goed informeert over de uitvoeringsaspecten van en het draagvlak voor mogelijke besluiten, maar daarbij zoveel vertrouwen van de achterban heeft, dat detailbemoeienis en situaties van last en ruggespraak vermeden worden. Hoe beter de partijen aan de onderhandelingstafel daarin slagen, des te sterker is hun positie en des te slagvaardiger kan onderhandeld en besloten worden.



### 3. DE INHOUD VAN DE LEA: VAN LAAGHANGEND FRUIT TOT WEERBARSTIGE PROBLEMEN

Als de voorwaarden voor serieuze en succesvolle onderhandelingen over de LEA zijn vervuld, komen we toe aan de inhoud van die agenda. In werkelijkheid verloopt het LEA-proces vaak qua tijd niet zo geordend en lopen dus inhoud en onderhandelingen dwars door elkaar. Voor deze uitgave brengen we deze complexiteit terug tot een soort ideale situatie. Veelal wordt de inhoud bepaald aan de hand van het eerder genoemd drie-kolommenschema. Daarnaast spelen per thema belangen, visies, uitvoeringsoverwegingen, draagvlak, kwesties etc. een rol die bepalen of

over een bepaald thema gemeenschappelijke afspraken kunnen worden gemaakt. Het kan voor het succes van het overleg nuttig zijn een onderscheid te maken tussen thema's van verschillende onderhandelingscomplexiteit. Dat onderscheid kan worden gemaakt op basis van twee dimensies: de intrinsieke *hanteerbaarheid* respectievelijk *weerbarstigheid* van het thema of probleem zelf en de mate waarin de *belangen* van partijen bij het zoeken naar een oplossing uiteenlopen of samenvallen. Hoewel beide dimensies het karakter van een glijdende schaal

hebben, is het voor de inzichtelijkheid ook mogelijk hen in een matrix te plaatsen. Op deze manier kunnen thema's worden geplaatst in een matrix met vier categorieën: 1. hanteerbaar / gedeelde belangen, 2. hanteerbaar / strijdige belangen, 3. weerbarstig / gedeelde belangen, 4. weerbarstig / strijdige belangen.

Het is goed als onderhandelaar deze indeling, tenminste voor de eigen oriëntatie, te hanteren omdat het veel onderhandelingsgedrag kan verklaren en er aanwijzingen voor het proces aan kunnen worden ontleend. Met hanteerbaar wordt bedoeld dat de taak of het vraagstuk door alle partijen wordt (h)erkend en voldoende belangrijk wordt bevonden voor gezamenlijk overleg en aanpak en dat er (volgens een begrijpelijke en overtuigende) beleidstheorie een

	gedeelde belangen	strijdige belangen
hanteerbaar		
weerbarstig		

	gedeelde belangen	strijdige belangen
<b>hanteerbaar</b>	<b>leerlingenvervoer, onderwijshuisvesting, problematiek van hoogbegaafden, dyslexie, aanvullend aanbod van sport en cultuur, ouderbetrokkenheid</b>	<b>dagarrangementen en combinatiefuncties, overgang primair-voortgezet onderwijs, maatschappelijke stages,</b>
<b>weerbarstig</b>	<b>zorg in en om de school aanpak risicojeugd voortijdig schoolverlaten</b>	<b>voor- en vroegschoolse educatie, kwaliteit van het onderwijs, segregatie</b>

hanteerbare oplossing of aanpak beschikbaar is. Het kan zijn dat het bereiken van de oplossing nog niet zo eenvoudig is omdat er bijvoorbeeld veel geld of menskracht voor nodig is of dat partijen elkaar nodig hebben om de oplossing te realiseren, maar het gaat om een thema dat belangrijk genoeg is en waarvoor in beginsel een effectieve aanpak respectievelijk oplossing beschikbaar is. Voorbeelden hiervan zijn: leerlingenvervoer, onderwijshuisvesting, problematiek van hoogbegaafden, dyslexie, aanvullend aanbod van sport en cultuur, etc.

Weerbarstige problemen zijn algemeen erkende problemen waarvoor nog geen overtuigende en sluitende beleidstheorie beschikbaar is. Hoewel er meestal wel verschillende aanpakken projectmatig zijn uitgeprobeerd, die soms ook wel enig effect hebben, blijkt het probleem zich steeds weer voor te doen, te verplaatsen of blijkt een harde kern van een doelgroep moeilijk bereikbaar te zijn. Voorbeelden hiervan zijn voortijdig schoolverlaten, hardnekkige onderwijsachterstanden, het bereiken van doelgroepen met op zichzelf wel effectieve methoden, segregatie. Soms is het probleem zelf moeilijk oplosbaar, de 'evidence based' aanpak ontbreekt. Soms is er wel een beproefde methode beschikbaar, maar weigert een deel van de doelgroep er gebruik van te maken.

De andere dimensie betreft de belangen van de deelnemers aan de LEA.

Het uiteenlopen van belangen doet zich in het algemeen niet voor op het niveau van de doelstellingen (wie is tegen goede huisvesting, integratie, doorlopende leerlijnen etc.?), maar op het niveau van de aanpak, die de vrijheidsgraden van de verschillende partijen beperkt. Of die zelfs offers vraagt die het algemene belang dienen, maar voor individuele scholen of instellingen ten koste gaan van de eigen positie, leerlingenaantallen of scores. Of die aan de kant van de gemeente aanzienlijke meerkosten veroorzaken of interveniëren met andere beleidsterreinen. De tegenstelling van belangen kan zich voordoen tussen de scholen (en eventueel andere instellingen) en de gemeente, maar ook tussen scholen (en eventueel instellingen) onderling. Voorbeelden van thema's waarbij de belangen van alle deelnemers overwegend samenvallen zijn voorzieningen voor leerlingenzorg (ZAT's, aanpak dyslexie, adhd, hoogbegaafdheid, etc.). Hier hebben alle scholen wel mee te maken en een lokale aanpak met medewerking van de gemeente en zorginstellingen is in ieders voordeel. Natuurlijk blijven ook hier punten voor onderhandeling vanuit verschillende inzichten, ervaringen of verdelingsvragen, maar op basis van het wederzijds belang is overeenstemming en loyale medewerking waarschijnlijk.

Aan het andere eind van deze dimensie staan de thema's waar de directe belangen van verschillende partijen in de uitvoering sterk uiteenlopen of

zelfs direct tegengesteld zijn. Zo zijn investeringen in de bestrijding van achterstanden, binnen de gemeente aanvullend op de rijksregelingen, in het belang van scholen met veel achterstandsleerlingen, maar niet in die van scholen zonder onderwijsachterstanden. De gestelde prioriteit kan zo ten koste gaan van alternatieve bestedingen, waarvan ook zij zouden profiteren. Direct tegengestelde belangen in de uitvoering kunnen ontstaan bij pogingen tot regulering van leerlingenstromen. Het doel daarbij kan zijn de etnische segregatie terug te dringen of sterke leerlingendalingen op de ene school en stijgingen op de andere af te remmen. Succesvolle scholen (leerlingaantallen, leerlingprestaties) krijgen de indruk in hun ontwikkeling te worden geremd ten gunste van minder succesvolle scholen.

### Strategie en tactiek aan de onderhandelingstafel

Het is duidelijk dat binnen de LEA het eerste kwadrant (hanteerbaar probleem, weinig belangenstrijd) het gemakkelijkst tot overeenstemming zullen leiden. Hier kan 'laaghangend fruit' worden geplukt. Hoewel deze onderwerpen wellicht niet het meest spectaculair zijn, is er veel voor te zeggen hier zo snel mogelijk succes te boeken. Dat kan de bereidheid om vervolgens ingewikkelder kwesties open te bespreken vergroten. Hier ook is de kans het grootst dat om principiële of pragmatische redenen de partners bereid zijn de

gemeente een duidelijke regierol te geven. Omgekeerd zal de gemeente geneigd zijn hier veel vertrouwen in de scholen en besturen te hebben en middelen met een ruim mandaat beschikbaar te stellen.

Het andere uiterste zijn de kwesties in het vierde kwadrant. Hier zijn veel obstakels op weg naar overeenstemming op te ruimen. De problemen zijn groot en er is geen beproefde aanpak beschikbaar. Het wordt daarmee een weg van trial and error, effect van inspanningen en offers is niet gegarandeerd. Bovendien zijn de belangen van partijen tegengesteld. De scholen die van het maatschappelijke probleem zelf niet direct last hebben, worden gevraagd wel aan de oplossing bij te dragen en nog wel door mee te werken aan een aanpak waarvan het effect ook nog eens

twijfelachtig is. Door veel scholen wordt het zogenaamde anti segregatiebeleid als zodanig gezien. Juist in situaties waarin de onderhandelingen om die reden vastloopt, komt de behoefte aan doorzettingsmacht van de gemeente aan de orde. Die behoefte kan bij de gemeente zelf opkomen, maar ook bij partijen in het veld die het meest te lijden hebben onder het probleem. Het risico van het in een vroeg stadium van ontwikkeling van de LEA aan de orde stellen van deze weerbarstige problemen met belangentegenstellingen, is dat een samenwerkingscultuur zich niet ontwikkelt.

Dat leidt tot de aanbeveling om na het laaghangende fruit van het eerste kwadrant vooral prioriteit te geven aan het tweede en derde kwadrant, waarin tenminste het oplos-

singsperspectief van het probleem duidelijk aanwezig is of waar de belangen daarbij in ieder geval parallel lopen. De echte testcases voor de samenwerkingsbereidheid zijn natuurlijk de weerbarstige kwesties waarbij de belangen van partijen tenminste op de korte termijn botsen. Hoe beter de samenwerking op de andere terreinen, des te groter de kans om ook deze moeilijke zaken tot een goed einde te brengen.

## 4. CONCLUSIES

- LEA is een onderhandelingstafel, het gaat om inhoud en proces.
- Vertrouwen in integriteit van gesprekspartners is voorwaarde.
- Gemeente en schoolbesturen zitten als gelijkwaardige partners aan tafel, maar opereren vanuit verschillende verantwoordelijkheden en posities, die zij wederzijds moeten erkennen.
- De betrokkenheid van partijen achter de onderhandelaars (de gemeenteraad, schoolleiders en leraren, ouders, zorginstellingen, etc.) bepaalt mede de haalbaarheid van de gekozen aanpak.
- Onderhandelingen zijn alleen succesvol als er voor alle partijen op de langere termijn per saldo voordeel te behalen is (synergie). Per onderwerp is dit slechts zelden het geval. Leasucces is daarmee afhankelijk van een duidelijk overzicht van een meerjarenagenda, waarop voor alle partijen zowel 'gebracht' als 'gehaald' kan worden.

*Oberon*

### Colofon

TEKST EN SAMENSTELLING REIN ZUNDERDORP (BUREAU ZUNDERDORP BELEIDSADVIES & MANAGEMENT) • VORMGEVING CAS DE VRIES, DVADA, UTRECHT • FOTOGRAFIE SIJMEN HENDRIKS; GOOGLE, AFBEELDINGEN • DRUK USP BV, UTRECHT

Deze uitgave maakt deel uit van het landelijke LEA-ondersteuningstraject en is financieel mogelijk gemaakt door het Ministerie van OCW.  
ISBN 978 90 77737 38 5





*Oberon*

ONDERZOEK & ADVIES

ONDERZOEK & ADVIES

POSTBUS 1423

3500 BK UTRECHT

TEL. : 030 - 230 60 90

FAX : 030 - 230 60 80

E-MAIL : [INFO@OBERON.EU](mailto:INFO@OBERON.EU)

INTERNET : [WWW.OBERON.EU](http://WWW.OBERON.EU)