

Gemeentelijke regie in het flankerend onderwijsbeleid

Kansen bieden in een samenleving die niemand uitsluit

Lokale daadkracht mobiliseren rond onderwijs

Probleemstelling

Hoe kan een lokaal bestuur een beleid ontwikkelen dat enerzijds tegemoet komt aan de diverse ondersteuningsvragen vanuit het lokale onderwijsveld en anderzijds een verschil maakt m.b.t. de echte problematiek in het onderwijs (toegang, capaciteit, achterstand, integratie, kostprijs,...)? Hoe kan een lokaal bestuur voorkomen dat te veel jongeren ongekwalificeerd de school verlaten en daarmee in de marginaliteit terecht komen? Dat zijn de grote vragen waarop dit artikel een antwoord poogt te geven.

Veel heeft te maken met bestuurskracht en met interne regie binnen het lokale bestuur, de manier waarop verschillende beleidssectoren hun plaats vinden in het kansenverhaal, de manier waarop een dynamisch netwerk tot stand komt. Maar ook het kader dat de Vlaamse overheid aanreikt, is van cruciaal belang. Moedigt dat aan om de hand aan de ploeg te slaan? Voorziet het instrumenten en middelen om dit beleid tot stand te brengen en om het vol te houden? Is er voldoende doorzettingsmacht om resultaten te kunnen behalen?

In een notendop

De sociale lift blijft steken, niet alleen bij ons, ook in buurlanden. In het onderwijs uit zich dat in maar liefst 15% schooluitval, spijbelen, en ongekwalificeerd uitstromen. Funest is dit als verloren menselijk kapitaal, voor de toekomst van de betrokkenen zelf en voor de overheid, die instaat voor het sociale vangnet. Tijd dus voor de centrale en de lokale overheden om in te grijpen met een synergie van hefboomen. De school alleen kan dit niet aan.

Voor gemeenten gaat het erom te bekijken hoe een netoverschrijdende dynamiek kan worden ontwikkeld in samenwerking met de lokale actoren: de lokale scholen, gemeentelijke diensten en externe actoren. Dit beleid heeft als strategische doelstelling het lokale onderwijs te ondersteunen in zijn maatschappelijke opdracht om gelijke kansen en een stimulerende leeromgeving voor ieder te realiseren. Eenvoudig is dat niet met kinderen in preciaire leefomstandigheden, schoolmoeë en spijbelende kinderen en pubers, laag opgeleide volwassenen. Recent is daar het probleem bijgekomen van kinderen zonder plaats in een school. Dit aanvullend beleid, dat dicht bij de lerende een verschil moet maken, kan naadloos aansluiten bij het sociale en het sociaal-culturele luik in het algemeen strategisch plan van de gemeente. Het heeft links met het jeugd-, preventie-, sport- en integratie-, zelfs met het woonbeleid.

Daarbij zijn er vier onderscheiden uitdagingen: kansarme kinderen en hun ouders vanaf zeer jonge leeftijd ondersteunen; een brede stimulerende en veilige leeromgeving voor ieder creëren in en rond de school, eventueel een heuse brede school; een preventieve, waar nodig ook herstellende of sanctionerende aanpak van spijbel- en risicogedrag helpen uitbouwen; en tenslotte inzetten op levenslang leren en op erkenning van verworven competenties. Nieuw is dat lokale besturen ook het heft in handen nemen inzake onderwijscapaciteit, 'digitaal kamperen' (d.i. het inschrijvings- en voorrangbeleid) en dat ze bij wijkontwikkeling steeds frequenter geconfronteerd worden met vragen rond het inplanten c.q. vernieuwen of in stand houden van scholen en schoolinfrastructuur. Flankerend onderwijsbeleid wordt dus steeds meer lokaal (netoverstijgend) onderwijsbeleid. Zaak is dan om voor de bestaande doelstellingen en de nieuwe noden een effectieve synergie tot stand te brengen tussen het Vlaams en het lokaal onderwijsbeleid. Dat kan als het centrale beleid het kader schept voor een regierol van het lokale beleid, lokale besturen helpt bij het creëren van een speelveld (ontwijkroutes voor partners wegnemen, gegevensuitwisseling bevorderen, belemmeringen en ongelijkheden in reglementering aanpakken) en hen voldoende bevoegdheden en middelen geeft voor hun opdracht. Gezien het om een sterk lokaal bepaalde implementering van beleid gaat, is de uiteindelijke overdracht van bevoegdheden en middelen de meest effectieve aanpak.

We mogen echter niet vergeten dat het flankerend onderwijsbeleid dateert van de huidige legislatuur en bij vele besturen nog aan draagvlak dient te winnen. Pas sinds 1 januari 2008 is het immers wettelijk mogelijk om een lokaal onderwijsbeleid te voeren dat verder gaat dan het toekennen van sociale voordelen. Vooral de

centrumsteden hebben inmiddels ervaring met “de regierol” en slaagden erin om bestuurskracht te realiseren via het netwerk en de beleidsinstrumenten die ze lokaal uitbouwden. Zo ook de gemeenten die al jaren een beleid van schoolopbouwwerk voerden. De betrokken ‘regisseurs’ stellen dat steun van hun schepen en idealiter van het hele college voor het sectoroverschrijdend en coördinerend karakter van hun werking is vereist. Politiek en bestuurlijk draagvlak (idealiter gedragen door het managementteam) naast interne regie zijn dus belangrijke randvoorwaarden voor het welslagen van de opdracht. Hoe beter de kwaliteit van de interne organisatie, hoe groter de bestuurscapaciteit. Gemeenten met grotere eenheid binnen het gemeentebestuur, ontwikkelen doorgaans een duidelijkere beleidslijn, waarop andere partijen hun acties en investeringen kunnen afstemmen. Verkokering en verkaveling zijn ongunstig voor de lokale samenwerking. Externe regie vraagt dus interne regie. Waar draagvlak en bestuurskracht (nog) onvoldoende aanwezig zijn, is multipartijensamenwerking op gang brengen geen sinecure. Reële incentives van het centrale beleid zijn nodig om de motor echt te doen aanslaan, de lokale politieke agenda te halen en als evident en mainstream te worden ervaren.

Inhoudsopgave

GEMEENTELIJKE REGIE IN HET FLANKEREND ONDERWIJSBELEID.....	1
PROBLEEMSTELLING	1
IN EEN NOTENDOP	1
PROBLEEMSTELLING EN BELEIDSCONTEXT	4
ONDERWIJS, MOTOR VAN DE SOCIALE LIFT?	4
EUROPESE EN VLAAMSE BELEIDSCONTEXT.....	4
MULTIGOVERNANCE EN SYNERGIE VAN BELEID: 'GLOKALISATIE' DOET ZIJN INTREDE	4
ACTOR- EN REGIEROL VAN DIVERSE OVERHEDEN IN ONDERWIJSBELEID EN FLANKEREND ONDERWIJSBELEID.....	5
STRATEGISCHE EN OPERATIONELE DOELSTELLINGEN VAN FLANKEREND ONDERWIJSBELEID.....	5
VVSG-MATRIXMODEL VOOR COÖRDINATIE EN REGIE DOOR LOKALE BESTUREN.....	8
NAAR EEN TWEEDIMENSIONAAL MODEL	8
VERTICALE AS: VISIEONTWIKKELING.....	8
HORIZONTALE AS: DOORZETTINGSMACHT	9
MATRIXMODEL MET VIER TYPES VAN COÖRDINATIEROLLEN.....	9
KANTTEKENINGEN BIJ HET MATRIXMODEL.....	10
DYNAMISCH MODEL	11
NOODZAAK VAN EEN VOORWAARDENSCHIPPEND VLAAMS BELEIDSKADER M.B.T. DE REGIEROL	12
BESTUURSKRACHT: REGIE ZONDER MACHT, BESTUREN ZONDER KRACHT?	13
MULTIPARTIJSAMENWERKING EN REGIE IN HET LOKAAL FLANKEREND ONDERWIJSBELEID	14
DECRETALE TAKEN EN NIEUWE OPDRACHTEN VOOR HET LOKALE BESTUUR VEREISEN LOKALE REGIE EN MIDDELEN.....	14
HOE GAAN LOKALE BESTUREN OM MET HUN NIEUWE ROL?	14
BESTUURSKRACHT, BESTUURSCAPACITEIT EN INTERNE REGIE (PARTNERS+PRÖPPER, 2004).....	15
<i>Ambitie, langetermijnvisie, politiek leiderschap en bestuurlijk draagvlak</i>	<i>15</i>
<i>Interne regie en bestuurscapaciteit.....</i>	<i>15</i>
<i>De verkokering en verkaveling voorbij.....</i>	<i>16</i>
<i>Organiserend vermogen en procesgeheugen</i>	<i>16</i>
WELK MODEL?.....	16
INSTRUMENTEN VOOR EEN LOKAAL FLANKEREND ONDERWIJSBELEID	17
<i>Met welke instrumenten kan een bestuur de lokale onderwijsregie vorm geven?</i>	<i>17</i>
<i>Taken FOB-coördinator.....</i>	<i>17</i>
BIBLIOGRAFIE	18

Probleemstelling en beleidscontext

Onderwijskansen in een samenleving die niemand uitsluit

Onderwijs, motor van de sociale lift?

In de onderwijsgeschiedenis van ons land heeft 'democratisering', naast onderwijskwaliteit, altijd hoog in het vaandel gestaan. Aan onderwijskwaliteit is er geen gebrek, zo bevestigt internationaal vergelijkend PISA-onderzoek. Democratisering zou er komen door leerplicht, een fijnmazig onderwijsaanbod en door gratis toegang tot onderwijs. Deze zijn anno 2011 een feit en ruime deelname aan onderwijs is in belangrijke mate gerealiseerd. Toch blijft een restgroep van 10% tot 15% uit de boot vallen. Deze restgroep, die we in alle ontwikkelde landen terugvinden – zij het in verschillende mate - is groot genoeg om zelfs wereldvermaarde economen te alarmeren. Op verschillende fronten¹ riepen zij in 2009 op om in te zien dat de **maatschappelijke kost van schooluitval** en alle daarvan afgeleide problemen groter is dan de kost van de recente financiële crisis. Het heet dat "de onderperformantie van het onderwijssysteem" moet worden aangepakt in die zin dat een belangrijke maatschappelijke groep er momenteel niet in slaagt om de vruchten te plukken van de investeringen die regering en belastingbetalers doen in hun opleiding.

Kansarme mensen vallen in het onderwijs inderdaad uit de boot ondanks de gelijke kansen die ze krijgen. Kansarme mensen vallen op vele vlakken uit de boot. Hen van de zijlijn weghalen, hefbomen vinden tegen sociale uitsluiting, de sociale cohesie herstellen, de weg vinden naar sociale inclusie is één van de belangrijkste beleidsuitdagingen voor de toekomst. Gelijke onderwijskansen zijn daarbij van oudsher belangrijk, maar volstaan niet. Het kansarmoedeprobleem moet grondig worden aangepakt, d.w.z. integraal, niet met één maar met vele hefbomen tegelijk. Pas in 2009 brak dit besef werkelijk door als prioriteit in wetenschappelijke en internationale fora. Dat valt ook af te leiden uit recente Europese en Vlaamse beleidsplannen.

Europese en Vlaamse beleidscontext

Europa 2020, het toekomstplan voor Europa en verlengstuk van de Lissabonstrategie, meet onderwijs een prominente plaats toe als motor voor de toekomst. Kwalitatief hoogstaand onderwijs is nodig om innovatie en economische groei te realiseren, zo luidt het. 40% jongeren met een diploma hoger onderwijs is de ambitie. Meer onderwijsinclusie zou ook een toekomst garanderen voor migrantenkinderen. Tegelijk maakt het Europees beleid zich zorgen over twee indicatoren van de groeiende sociale breuklijn. Het aantal vroegtijdige schoolverlaters moet zakken tot 10% tegen 2020 en het armoederisico moet dalen met 25%. Ook het Vlaams regeerakkoord 2009-2013 maakt een prioriteit van enerzijds onderwijskwaliteit, anderzijds het terugschroeven van de schooluitval, d.w.z. de ongekwalificeerde uitstroom, tot 10%. Vlaanderen streeft bovendien naar een warme samenleving, die niemand uitsluit.

Dat is nodig, want bij ons blijft de sociale lift² niet alleen steken, zo waarschuwt onderzoek van de KBS en het HIVA; de sociale kloof wordt zelfs groter doorheen de onderwijsloopbaan. Dit is zorgwekkend, temeer omdat in Vlaanderen zo goed als alle kinderen al op 2,5 jaar naar de kleuterschool gaan en daarmee een vroegtijdige en positieve start nemen in hun schoolloopbaan. Dit blijkt dus niet genoeg en de vraag is of het onderwijs - zelfs met meer zorg en inclusie - het probleem alleen aankan. Is kansarmoede niet een veelkoppige draak waarvan alle koppen moeten worden aangepakt? Een integrale aanpak dringt zich op. Daarbij behoudt het onderwijs uiteraard zijn autonome positie van inrichter van een eigen pedagogisch project, maar het wordt aangevuld en ondersteund door een flankerend beleid, dat via het strategisch plan van de gemeente en dus via doorgedreven lokale afstemming en samenwerking ook andere sectoren bij het kansenverhaal betreft.

Multigovernance en synergie van beleid: 'Glokalisatie' doet zijn intrede

Naar aanleiding van de nieuwe EU 2020-strategie pleit de VVSG³ voor meer aandacht vanuit de Europese Commissie voor synergie van beleid, d.w.z. voor een multigovernance aanpak van problemen. Een samenhangend beleid op verschillende niveaus is de beste garantie voor een effectieve implementatie van de

¹ THEIL, S., Education. Dumb Money. In Newsweek, AUG. 10-17, p.33-37

² KBS & HIVA, De sociale lift blijft steken, 2009

³ VVSG, Raadpleging over de toekomstige "EU 2020-strategie, 20100107EU2020 strategie

EU2020 strategie en van de doelstellingen van het Vlaams beleid. Multigovernance veronderstelt subsidiariteit, meer aandacht voor de specifieke kracht van lokale actoren, met het recente overleg over de “interne staatsvorming”⁴ een erg actueel beleidsthema. “De betrokkenheid van de lokale besturen is essentieel voor het verwerven van ‘ownership’ van de strategie. Lokale besturen voelen als geen ander bestuursniveau de polsslag van wat lokaal leeft. Zij kennen de lokale partners en kunnen coördinerend en sturend optreden in functie van de lokale noden.” Zij kunnen de randvoorwaarden van onderwijs beïnvloeden: woonbeleid, kinderopvang, mobiliteit, veiligheid, geletterdheid, cultuur en vrije tijd, sociaal beleid, sociale economie, inburgering. Zij kunnen partnerschappen aanmoedigen rond werkplekieren, brede school, spijbelen, tutoring, kinderopvang, cultuureducatie, kleuterparticipatie. Ze kunnen structureel netoverstijgend lokaal overleg met de scholen organiseren, werkgroepen of zelfs een taskforce mobiliseren, bijvoorbeeld wanneer de schoolcapaciteit dringend moet worden verhoogd of wanneer kamperende ouders aan de schoolpoort uitnodigen tot ‘digitaal kamperen’. Of ze de hand aan de ploeg slaan, is een kwestie van bestuurskracht, waarover verderop meer. Een belangrijk punt bij multigovernance is ongetwijfeld dat een integrale aanpak van onderwijsondersteuning op het lokale niveau dient te kaderen in een parallel integraal beleid op de hogere bestuursniveaus. Daar is interdepartementale afstemming echter nog geen evidentie. Pilotprojecten rond horizontale trajecten zijn mogelijk, maar na een proefperiode volgt zelden een structurele verankering over de beleidsdomeinen heen. Verscheidene ministeries van de Vlaamse Gemeenschap hebben raakvlakken met het beleidsveld onderwijs: het Ministerie van Werk en Sociale Economie, het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Justitie, het Ministerie van Mobiliteit en Openbare Werken, het Ministerie van Jeugd, van Cultuur e.a. Afstemming met het onderwijsbeleid is bijgevolg zeer wenselijk, zeker waar het de integrale aanpak van kansarmoede betreft.

Actor- en regierol van diverse overheden in onderwijsbeleid en flankerend onderwijsbeleid

De Vlaamse en de lokale overheden hebben een rol als onderwijsactor, d.w.z. inrichter van onderwijs. Behalve voor het centrale, Vlaamse beleidsniveau is ook voor steden en gemeenten en voor de provincie het inrichten van onderwijs van oudsher een kerntaak. Zowat zeven gemeenten op tien in Vlaanderen zijn actor in het basisonderwijs, een kleine 95% richt bovendien deeltijds kunstonderwijs in. Vanuit hun actorrol bevinden de drie overheden zich in een concurrerende positie tegenover elkaar en tegenover het vrije onderwijsnet. Daarnaast heeft Vlaanderen in het organiseren van onderwijs een regisseursrol. De Vlaamse overheid stuurt al reglementerend en subsidiërend het hele Nederlandstalig onderwijs in Vlaanderen en Brussel aan en staat in voor de onderwijskwaliteit. Scholen en inrichtende machten hebben autonomie inzake het pedagogisch beleid dat ze wensen te voeren. Op organisatorisch en administratief vlak houden ze zich echter aan de voorschriften van de Vlaamse regelgever, in ruil voor subsidiëring van hun werking en hun personeel en voor erkenning van de afgeleverde diploma's.

Recent, d.w.z. sinds het GOK-decreet van 2002, neemt de Vlaamse overheid ook een dubbele rol op in het onderwijsbeleid op lokaal niveau. Enerzijds als actor of organisator van de LOP's, wiens hoofdopdracht erin bestaat om te velde het inschrijvingsbeleid van de scholen op de leest van gelijke kansen te schoeien. Daarnaast stelt Vlaanderen zich ook op als regisseur van lokaal flankerend onderwijsbeleid. Dit leidde onder meer tot het Decreet betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau van november 2007. Vlaanderen biedt met dit decreet (nog erg beperkte) projectmatige stimulansen om lokale besturen aan te moedigen een ondersteunend, “flankerend” beleid te voeren. Van lokale besturen worden voortaan ook inspanningen verwacht inzake kleuterparticipatie, controle op de leerplicht en het tegengaan van spijbelen. Daartoe schafte Vlaanderen per 1 januari 2008 de van het Schoolpact daterende rem af op het voeren van een netoverstijgend onderwijsbeleid door een lokaal bestuur. Vraag is wat de doelstellingen kunnen zijn van een dergelijk flankerend onderwijsbeleid en welke regierol het lokaal beleid hierbij kan opnemen.

Strategische en operationele doelstellingen van flankerend onderwijsbeleid

Art. 3 van het decreet stelt: “Dit decreet regelt de rol van het lokaal bestuur betreffende het flankerend onderwijsbeleid. Onder flankerend onderwijsbeleid wordt verstaan, het geheel van acties van een lokaal bestuur

⁴ VVSG, Interne staatsvorming in Vlaanderen, Versie 4.5.2010

om, vertrekkende vanuit de lokale situatie en aanvullend bij het Vlaamse onderwijsbeleid, een onderwijsbeleid te ontwikkelen in samenwerking met de lokale actoren.” De VLOR⁵ preciseerde dat dit beleid aanvullend diende te zijn aan het Vlaamse gelijkheidsbeleid. Het flankerend onderwijsbeleid ondersteunt het lokale onderwijs dus in zijn – algemeen gesteld - maatschappelijke opdracht. Vooral de problematiek van armoede en kansarmoede c.q. gelijke kansen gaat de mogelijkheden en de kerntaak van het onderwijs te buiten. Denken we aan kinderen die opgroeien in precare leefomstandigheden of kansarme wijken, die een rustige plek voor huistaken en onderwijsondersteunend gedrag van ouders ontberen, aan kinderen en pubers met schoolse achterstand, met onvoldoende kennis van de schooltaal, aan spijbelaars of aan laagopgeleide volwassenen die enkel met extra begeleiding weer kunnen inschuiven in de arbeidsmarkt. Denken we ook aan kinderen die geen plaats dreigen te vinden in een school. Hier is een aanvullend beleid nodig dat lokaal, dicht bij de lerende een verschil kan maken. Het onderwijs ondersteunen in zijn maatschappelijke taak om effectief aan ieder gelijke kansen te bieden, is dus de **strategische doelstelling** van het flankerend onderwijsbeleid. Met deze doelstelling sluit het beleid ook moeiteloos aan bij onder meer het sociale en het sociaal-culturele luik in het algemeen strategisch plan van de gemeente.

Het flankerend onderwijsbeleid heeft daarbij als belangrijkste operationele doelstellingen (zie ook tien beleidsporen in de VVSG-pocket over flankerend onderwijsbeleid):

- Kansarme kinderen en hun ouders vanaf zeer jonge leeftijd diverse vormen van ondersteuning (en informatie) bieden om de gelijke onderwijskansen die worden aangeboden ten volle te kunnen benutten. Uiteindelijk doel is schooluitval te voorkomen of, positiever gesteld, een succesvolle schoolcarrière voor ieder mogelijk te maken.
- Een brede stimulerende en een veilige leeromgeving creëren in en rond de school, eventueel een heuse brede school, waardoor het leren op school voor alle kinderen versterkt wordt door informeel en sociaal leren buiten de school en de school niet langer een geïsoleerd leereiland is.
- Een preventieve, waar nodig ook herstellende of sanctionerende aanpak van spijbel- en risicogedrag van leerlingen helpen uitbouwen
- Inzetten op levenslang leren en op erkenning van verworven competenties. Vooral de om- en bijscholing van die laaggeschoolden die het verst van de arbeidsmarkt af staan, is een maatschappelijke noodzaak.

Recent zien we ook een sterke daadkracht in de centrumsteden om – uit noodzaak - het heft in handen te nemen inzake

- onderwijscapaciteit d.w.z. voldoende ‘plek’ garanderen in kleuter- en basisonderwijs, b.v. taskforce Antwerpen,
- ‘digitaal kamperen’ : het inschrijvings- en voorrangbeleid mee organiseren via een digitaal register, b.v. Gent, Antwerpen, Brussel. Lokeren programmeerde een eigen inschrijvingsprogramma..
- wijkgericht en geïntegreerd werken rond brede school, leefbaarheid en sociale mix van buurten en wijken

Besturen worden ook steeds frequenter (netoverschrijdend) geconfronteerd met vragen rond

- verouderde schoolinfrastructuur, een domein waarin de noden zeer reëel zijn
- het al dan niet plannen van scholen in stedelijke woonuitbreidingsprojecten
- het al dan niet in stand houden van schooltjes in perifeer gelegen wijken, gehuchten, deelgemeenten

Besturen hebben bovendien al een coördinerende taak in de voorschoolse – weldra ook in de buitenschoolse – kinderopvang en in de opvoedingsondersteuning.

Vraag is hoe voor de bestaande doelstellingen en de nieuwe noden een effectieve synergie van beleid tot stand kan komen tussen het Vlaams en het lokaal flankerend onderwijsbeleid. Wie doet wat? Volgens welk model en onder welke randvoorwaarden kan een geïntegreerd lokaal onderwijsbeleid tot stand komen dat op zijn minst gelijkere onderwijskansen dan nu realiseert, maar ook steeds meer het recht op onderwijs zelf dient te garanderen?

Vraag is ook hoe het zit met de lokale daadkracht. Is de kar in beweging? Wat is de relatie met bestuurskracht en bestuurscapaciteit? Wat met interne regie en verkokering? Welk model heeft de voorkeur? Welke instrumenten zijn ter beschikking? Wat doet de onderwijsregisseur?

⁵ VLOR, Advies Algemene Raad, 31 mei 2007, AR/PCA/ADV/020, p.2

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, gaan we eerst even in op het door de VVSG onlangs verfijnd begrippenkader rond samenwerking, coördinatie en regie. Vanuit bestuurskundig perspectief is een helder begrippenkader immers een noodzaak.

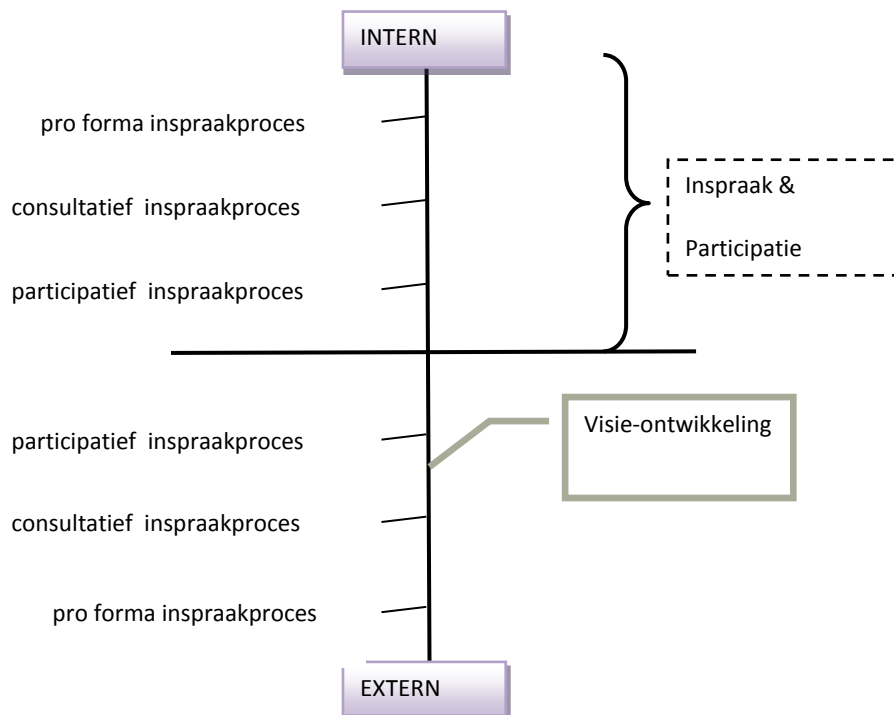
VVSG-matrixmodel voor coördinatie en regie door lokale besturen

Naar een tweedimensionaal model

Veel is geschreven over coördinatie en regie. Denken we aan Bouckaert, Boudry, Pröpper, Sels e.a. Twee elementen komen steeds terug in deze literatuur: **doorzettingmacht** en **visieontwikkeling**, soms 'script' genoemd. Deze elementen brengen we samen in een tweedimensionaal model, dat toelaat verschillende samenwerkingsvormen ten opzichte van elkaar te positioneren. Visieontwikkeling komt op de verticale, doorzettingmacht op de horizontale as .

Verticale as: visieontwikkeling

Op de verticale as scoren we "**intern**" als het lokaal bestuur zelfstandig de visie bepaalt. We scoren "**extern**" als de visie bepaald wordt door externe actoren, b.v. de Vlaamse Gemeenschap of de Federale Overheid. Zelfs als het initiatief of de bevoegdheid voor de visieontwikkeling bij het lokaal bestuur ligt, betekent dit niet dat het lokaal bestuur deze visie alleen ontwikkelt. Via een adviesraad kunnen derden (actoren, gebruikers, belangenorganisaties) betrokken zijn, hetzij uit vrije wil, hetzij omdat hun betrokkenheid wettelijk of decretaal wordt vereist (o.a. in cultuur- en jeugdbeleid). Tussen de positie "interne actor" en de horizontale as ligt daarom het domein van de **participatie en inspraak** met al zijn gradaties, gaande van een **pro forma** inspraak, georganiseerd omdat dit wettelijk of decretaal verplicht is, over een **consultatief** inspraakproces, waarbij de deelnemers input of reactie kunnen geven bij beleidsvoorstellen van het bestuur, tot een **participatief** inspraakproces, waarbij bestuur en deelnemers samen de problemen definiëren en beleidsvoorstellen uitwerken. Richting externe actor - al dan niet een overheid(sinstelling) - vinden we de verschillende gradaties van participatie in omgekeerde volgorde terug. In de positie "extern" voert het lokale bestuur het beleid c.q. de procedures uit die een andere overheid voorschrijft. Opschuivend naar de horizontale as heeft het lokale bestuur meer ruimte in het operationeel beleid, d.w.z. dat het de acties om de vereiste doelstellingen te bereiken zelf kan bepalen.

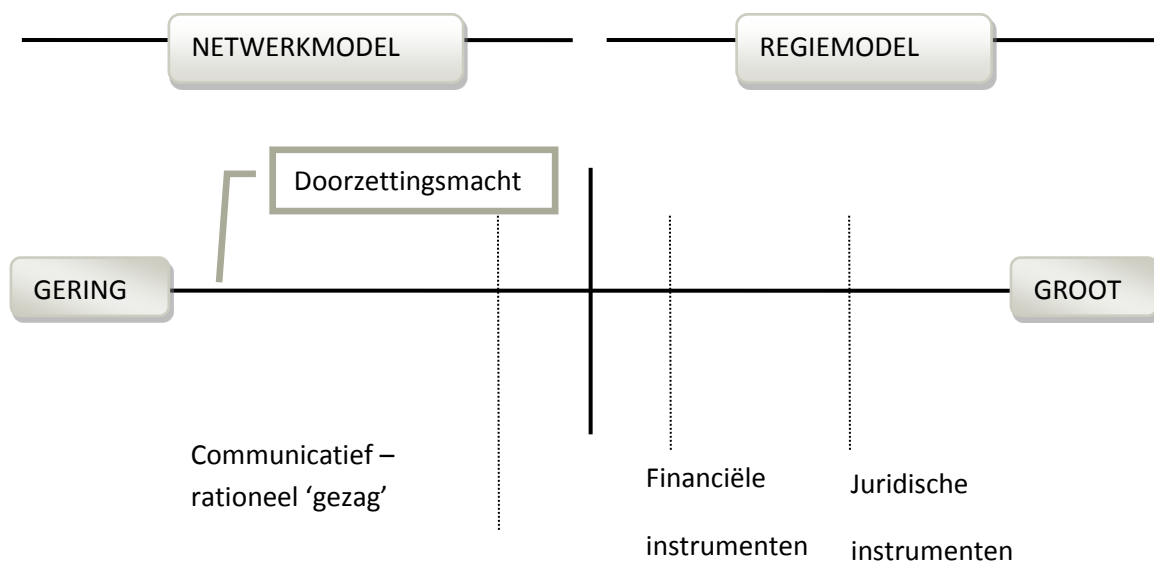


Horizontale as: doorzettingsmacht

De horizontale as heeft betrekking op de doorzettingsmacht. Beschikt de coördinator van de samenwerking, c.q. het lokaal bestuur, over instrumenten om andere actoren te verplichten mee te werken aan de realisatie van de visie of gebeurt de samenwerking enkel op basis van vrijwilligheid of zelfs vrijblijvendheid?

In een **regiemodel** kan een regisseur met grote doorzettingsmacht alle partijen zijn visie of script opleggen en is hij in staat om resultaten te garanderen. Sterke doorzettingsmacht is doorgaans van juridische (reglement, convenant e.a.) of van financiële aard (subsidie, cofinanciering e.a.) en kan gekoppeld zijn aan sancties. Sterke doorzettingsmacht creëert een hiërarchische verhouding tussen regisseur, c.q. lokaal bestuur en partners. Bij geringe doorzettingsmacht is de samenwerking met partners hoofdzakelijk gebaseerd op vrijwilligheid. We bevinden ons hier in een **netwerkmodel**. Het lokaal bestuur heeft weinig meer in handen om de visie te realiseren dan zijn 'communicatief rationeel gezag', d.i. argumenten die de visie ondersteunen en deelname van de partners aan het netwerk verantwoorden, en de eigen positie als behartiger van het algemeen belang, waarop de netwerkcoördinatie is gebaseerd. Een standaard of voorspelbaar resultaat van de netwerking kan niet worden gegarandeerd. Bindend element kan een engagementsverklaring zijn, een charter, e.d.

Toch is het mogelijk om via **netwerkcoördinatie** resultaten neer te zetten en een netwerk in zekere mate te sturen. De netwerkcoördinator dient daartoe incentives in te bouwen, waardoor een ruil- of winwin-situatie en een onderhandelingssetting ontstaat i.p.v. een hiërarchische relatie. Beleidsinstrumenten als een overlegorgaan en een transparante besluitvorming (met beleidsplanning en –plan) zijn een hulpmiddel, geen garantie op succes.



Matrixmodel met vier types van coördinatierollen

Combineren we beide assen tot een matrixmodel, dan onderscheiden we vier types van coördinatierollen.

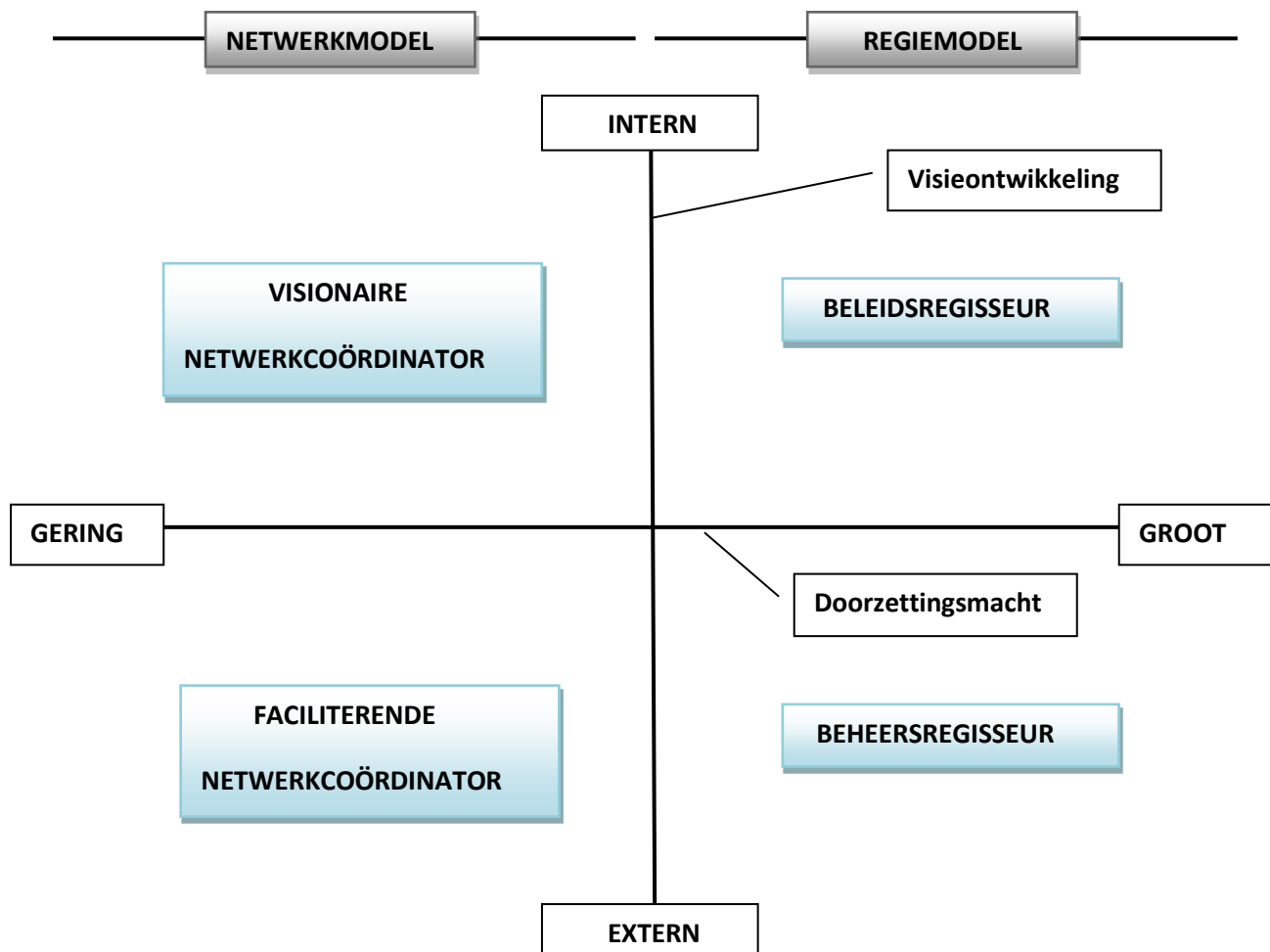
De **beleidsregisseur** beschikt over de mogelijkheid om een eigen visie te ontwikkelen en over instrumenten om andere actoren te verplichten mee te werken aan de realisering van zijn visie. De combinatie van beleidsruimte en macht maakt dit tot een interessante positie, maar maakt het bestuur ook verantwoordelijk voor het bereiken van resultaten en/of maatschappelijk effect door de samenwerking. Een lokaal bestuur kan hierop worden aangesproken.

De **beheersregisseur** beschikt over instrumenten om andere actoren te doen meewerken aan de uitvoering van de visie. Zijn inbreng in de visievorming is echter gering. Het lokale bestuur is m.a.w. uitvoerder van beleid dat door anderen, meestal de Vlaamse of federale overheid, wordt bepaald. Het is dan ook maar verantwoordelijk

voor de resultaten van de samenwerking met partners naarmate het over handelingsvrijheid beschikt binnen de keten van middelen - acties – prestaties - effecten..

De **visionaire netwerkcoördinator** heeft de ruimte om een eigen visie te ontwikkelen en gebruikt deze visie als hefboom om andere partners tot samenwerking te bewegen. Buiten deze communicatief-rationele instrumenten en het gebruik van niet dwingende incentives beschikt hij niet over elementen van doorzettingsmacht. Dit impliceert dat de coördinator in dit netwerkmodel, anders dan een “regisseur”, niet kan worden aangesproken op de resultaten van de samenwerking. Hoogstens kan er een procesevaluatie gebeuren. Heeft de netwerkcoördinator voldoende inspanningen geleverd om de partijen tot samenwerking te bewegen?

De **faciliterende netwerkcoördinator** werkt binnen een visie die extern is bepaald – bijvoorbeeld door de partners - en beschikt niet over doorzettingsmacht. Hij kan hoogstens het overleg en de samenwerking tussen de actoren faciliteren, en uitwisseling van info, ervaring en goede praktijk stimuleren. Beleidsresultaten kunnen van deze ‘koffietafel-coördinatie’ niet worden verwacht.



Kanttelingen bij het matrixmodel

De matrix biedt conceptuele helderheid, maar staat los van de manier waarop de burger naar het lokaal bestuur kijkt. Als meest nabije bestuur wordt het lokaal bestuur hoe dan ook verantwoordelijk geacht voor het totale beleid en de hele operationele dienstverlening. De burger percipieert het lokaal bestuur steeds als beleidsregisseur die

zelf de visie bepaalt en over instrumenten beschikt om de visie te implementeren, ook al strookt deze perceptie zelden met de realiteit.

De positie van het lokaal bestuur binnen de matrix varieert per beleidssector. Maar ook binnen één sector of werkveld zijn er verschillen naargelang de afzonderlijke partners waarmee het bestuur samenwerkt. Een lokaal bestuur kan veel doorzettingsmacht hebben ten aanzien van één, maar niet ten opzichte van een andere partner. Deze wordt misschien sterk aangestuurd door het Vlaamse niveau of door een (al dan niet verzuilde) belangenorganisatie, zoals in het onderwijsbeleid en het sociaal beleid het geval is. Dergelijke parallelle aansturing maakt de samenwerkingsrelatie bijzonder complex en niet transparant.

Een lokaal bestuur kan er ondanks grote doorzettingsmacht om tactische redenen toch voor kiezen om deze macht niet aan te wenden en veeleer te werken aan een draagvlak voor het beleid en aan 'ownership'. Werken vanuit een machtspositie is immers niet noodzakelijk de meeste geschikte wijze om tot een duurzame aanpak van een lokaal probleem te komen. Een stok achter de deur versterkt anderzijds de bereidheid van partners om mee te werken.

De matrix toont de positie van de coördinator in een bepaalde context op een bepaald ogenblik. Voorzien we de matrix van een tijdsdimensie, dan wordt het model dynamisch en wordt dynamische netwerksturing met opschuiven naar grotere doel- en resultaatgerichtheid mogelijk, in het beste geval zonder de inzet van dwingende instrumenten.

Dynamisch model

Van ongeorganiseerd netwerk naar doel- en resultaatgerichte multipartijsamenwerking

Met het opstarten van multipartijsamenwerking⁶ begint een proces van sociale creativiteit dat geleidelijk evolueert vanuit een ondergeorganiseerde situatie van diverse partijen die los van elkaar handelen, naar een hechter georganiseerd verband van gezamenlijk denken en handelen. Er is geen sprake van een hiërarchische verhouding. De samenwerking gebeurt op basis van vrijwilligheid. De netwerkcoördinator – in de VVSG-matrix "visionaire netwerkcoördinator genoemd - heeft geen formele doorzettingsinstrumenten, maar maakt gebruik van 'communicatief rationeel gezag' en tracht de andere partijen op basis van gemeenschappelijke waarden en kennis (b.v. gegevens uit de omgevingsanalyse) te overtuigen om mee te werken aan de oplossing van een concreet probleem c.q. aan zijn beleidsvisie.

Het onderstaande schema geeft een dynamisch ontwikkelingsmodel in een situatie van netwerkcoördinatie. Het model toont via welke stappen de samenwerking intenser wordt en het netwerk steviger, of hoe de slagkracht toeneemt.

Wil om samen te werken ↓	1. Informatie-uitwisseling	Capaciteit om samen te werken ↓
	2. Overleg	
	3. Collegiale beslissing	
	4. Partnerschapsorganisatie	

⁶ BOUWEN & PRINS (2008), p. 91-98

De zwakste vorm van netwerkcoördinatie maar vaak de eerste stap is die van informatie-uitwisseling. Dit vergt slechts een beperkt samenwerken tussen de leden van het netwerk en geen visie of bevoegdheidsoverdracht. Het opstellen of aanbieden van een omgevingsanalyse is hier een voorbeeld van.

Het participeren aan overleg veronderstelt dat partners een vertegenwoordiger kunnen en willen sturen die namens de organisatie spreekt en dat visie ontwikkeld wordt betreffende de (gelijkedansen)situatie in het lokale onderwijs. De netwerkcoördinator stimuleert de visie-ontwikkeling. In een volgende fase kunnen concrete engagementen worden genomen volgens een gezamenlijke strategie en vermindert de vrijblijvendheid. Een "script" ontstaat. De samenwerking wordt doelgericht en beoogt collegiale beslissingen en concrete resultaten. Een charter, een engagementsverdragen e.a. markeren deze fase. Ook een onderhandelingssetting is mogelijk, waarbij deeltaken en verantwoordelijkheden worden uitbesteed aan een partner, b.v. in de vorm van een convenant. Eindpunt van een netwerksturing kan desgevallend een partnerschapsorganisatie zijn, die taken en initiatieven van de partners centraliseert in één organisatie met grote mate van samenwerking en integratie. Sommige brede scholen zijn hier een voorbeeld van. Tussen fasen twee en vier ontstaat doelgerichtheid en ownership op basis van vrijwillige afspraken en engagementen. Draagvlak wordt gecreëerd en het beleidvoerend vermogen neemt toe.

Eigen aan netwerksturing is dat het gaat om een voortschrijdend proces waarvan het resultaat niet op voorhand vaststaat. Het proces gaat over groeiende cohesie – met vertrouwen en wederkerigheid als essentiële elementen - naar resultaatgerichtheid van de samenwerking. Duidelijkheid over de voornemens van het bestuur en over de inzetbare middelen, naast het beschikbaar maken van data die voor het beleid relevant zijn, creëert vertrouwen. Daarnaast zijn incentives essentieel om het samenwerkingsproces te versnellen en versterken. Het netwerk moet lonen.

De belangrijkste faalfactoren bij netwerking⁷ blijken volgens onderzoek precies het ontbreken van voorwaarden en incentives tot samenwerking te zijn, naast de aanwezigheid van blokkades tot interactie. Deze factoren worden zichtbaar in het niet kunnen bereiken van overeenstemming over de doelstellingen, in het ontbreken van cruciale informatie, in vrijblijvendheid, zelfs van ontwijkgedrag bij de partners. In een dergelijke situatie is netwerkcoördinatie een frustrerende en niet-effectieve aangelegenheid. Resultaat dient dan te komen van grotere doorzettingsmacht, van een volwaardige regierol.

Noodzaak van een voorwaardenscheppend Vlaams beleidskader m.b.t. de regierol

Waar een kluwen van loyaliteiten of belangen in het geding is, dreigt netwerksturing te stranden in een processie van Echternach, met weinig substantiële resultaten tot gevolg. Dat is het geval wanneer partners in de positie verkeren van een trade-off, waarbij ze elders (bv. bij de provincie) of op een andere manier (bv. door exclusieve interesse voor 'voordelen') middelen kunnen verwerven zonder engagement. Een probleem is er eveneens wanneer partners eigenbelang laten primeren op de visie van het netwerk, bv. bij het voorrangs- en inschrijfbeleid of bij een gezamenlijk beleid van kostenbeheersing. Een derde soort probleem stelt zich als sectorale regelgeving een geplande actie bemoeilijkt, b.v. door onrealistische normen voor buitenschoolse kinderopvang in schoolgebouwen, door verzekeringsperikelen bij het openstellen van gemeentelijke infrastructuur. De vraag is of de Vlaamse overheid netwerksturing door lokale besturen kan ondersteunen met vormen van regelgeving of toezicht, die dergelijke blokkades oplossen en die een incentive zijn voor participatie aan lokale netwerken.

Partners + Pröpper⁸ stellen dat een kader scheppen en ruimte bieden niet gelijk staat met leegte laten. De kunst is om lokale besturen te helpen bij het creëren van een speelveld (door eventuele 'ontsnappingsroutes' of mogelijkheden tot oneerlijke concurrentie voor sommige (overheids!!)actoren te blokkeren, gegevensuitwisseling

⁷ BOUCKAERT, G., (2002), Bijlage 1, Aansturing op operationeel niveau, p.4.,

⁸ PARTNERS + PRÖPPER (2004)

te bevorderen, belemmeringen in reglementering aan te pakken en om lokale besturen voldoende bevoegdheden en middelen te geven voor hun opdracht.

Daarnaast is het evident dat een nieuwe visie en een nieuw beleid in de beginfase sterke aanmoediging c.q. sterke incentives vergen vanuit de centrale overheid. Het beleid moet op de lokale politieke agenda raken en als evident en mainstream worden ervaren. Gezien het om een sterk lokaal bepaalde implementering van beleid gaat, is uiteindelijk de overdracht van bevoegdheden en middelen de meest effectieve aanpak. Lokaal flankerend onderwijsbeleid is beleid op lange termijn en vergt een structurele input. De huidige projectmiddelen worden gewaardeerd voor hun stimulerend karakter, maar zijn geen duurzame financiering. Ze bereiken bovendien maar een erg klein percentage van de gemeenten. Vele gemeenten met hoge GOK-cijfers moeten het zelfs stellen zonder enige tegemoetkoming of incentive. Als het Vlaanderen menens is met het flankerend onderwijsbeleid, is investeren wel degelijk nodig. In afwachting van een overheveling van middelen en bevoegdheden is een aanmoedigend beleid d.m.v. projectfinanciering een goede optie.

Indien het lokaal flankerend onderwijsbeleid naast het coördineren van multipartijensamenwerking ook de rol van scheidsrechter voor gelijke kansen en/of de verantwoordelijkheid voor de lokale onderwijscapaciteit toegeschoven krijgt, is toekennen van een volwaardige regierol noodzakelijk. Net als in Nederland beslissen gemeenten dan zelf over de opportuniteit van het inzetten van hun doorzettingsmacht.

Eventuele overheveling van deelbevoegdheden inzake onderwijsinfrastructuur kan maar aan de orde komen na een grondig politiek debat .

Bestuurskracht: Regie zonder macht, besturen zonder kracht?

Een belangrijke notie, die sterk gelinkt wordt aan het hebben van doorzettingsmacht , is de bestuurskracht van een lokaal bestuur. Bestuurskracht is de mate waarin een bestuur erin slaagt om performante samenwerkingsverbanden tussen publieke en private actoren te realiseren en deze op gepaste wijze aan te sturen⁹. Het is logisch dat een bestuur bij voorkeur investeert in initiatieven in een (deel)sector waarin het een echte regierol met doorzettingsmacht heeft en resultaten moet neerzetten. Besturen “coördineren” ook, maar dit is een tijdsintensieve onderneming waarbij een specifiek resultaat niet kan worden gegarandeerd. Als de nood aan de man komt, b.v. bij de perikelen met onderwijscapaciteit en inschrijvingsbeleid, groeit vaak op eigen kracht een performante samenwerking, d.w.z. bestuurskracht. Een aanmoedigend centraal beleid helpt hen over de streep, getuige het mainstream worden van het cultuur-, jeugd- en sportbeleid.

In de verhouding tussen centrale en lokale overheid is er m.b.t. bestuurskracht overigens steevast een dilemma of vicieuze cirkel. Enerzijds aarzelt de centrale overheid om de regierol toe te kennen aan het lokaal bestuur omdat dit over te weinig bestuurskracht zou beschikken. Het centrale bestuur organiseert dan maar zelf een lokale werking. Anderzijds aarzelt het lokaal bestuur om in een nieuw domein te investeren en bestuurskracht op te bouwen wanneer het geen regierol met doorzettingsmacht heeft en alle slagkracht moet opbouwen met de aanwezige mensen en middelen, voor zover die er al zijn. Dit dilemma verklaart het ontstaan van de LOP's, die vanuit het GOK-decreet als opdracht de opvolging van het inschrijvings- en voorrangbeleid van scholen kregen, met de mogelijkheid tot ruimere werking, zonder afbakening van hoe ruim deze werking kon worden. Op vele plaatsen nam het LOP effectief een voortrekkersrol op zich en creëerde een lokaal netwerk. Recent zien we evenwel dat lokale besturen dienen bij te springen bij de kerntaak van het LOP, nl. de organisatie van het inschrijvings- en voorrangbeleid en de oplossing van het capaciteitsprobleem. LOP's blijken onvoldoende doorzettingsmacht te hebben, zowel voor hun kerntaak als voor hun ruimere werking. Dat is niet zo vreemd: het LOP kan immers niet in de plaats van het lokaal bestuur beleid voeren en heeft daarvoor ook geen middelen.

⁹ VERSCHUERE, DE RYNCK, e.a. (2009), p. 364-367

Multipartijssamenwerking en regie in het lokaal flankerend onderwijsbeleid Hoe lokale daadkracht mobiliseren rond onderwijs?

Decretale taken en nieuwe opdrachten voor het lokale bestuur vereisen lokale regie en middelen

Een beleid voeren naar het gehele lokale onderwijsveld toe werd wettelijk pas mogelijk vanaf 1 januari 2008, datum van het inwerkingtreden van het Decreet betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau van 30 november 2007. Voordien mocht de gemeente enkel de vijf 'sociale voordelen' toekennen aan scholen van andere netten. Met de "andere voordelen" als beleidsinstrument kwam daarin verandering. Het decreet legde de gemeenten tegelijk ook op om werk te maken van **kleuterparticipatie** en een **spijbelbeleid**, naast **leerplichtcontrole**, een taak die de gemeenten voordien al hadden. Het decreet noch de memorie van toelichting verduidelijken dat deze decretale opdrachten de facto een resultaatgerichte coördinatierol c.q. een regierol impliceren. Ze houden het bij "actieve lokale besturen", een term die eerder wijst op een faciliterende coördinatierol. Middelen noch instrumenten voor deze opgelegde taken zijn voorzien. Toch worden resultaten verwacht. Zo wordt de medewerking aan de leerplichtcontrole jaarlijks toegelicht in het rapport "Wie is er niet als de schoolbel rinkelt". Bij kleuterparticipatie gaat het om alle kleuters. Het decreet voorziet anderzijds ook projectmatige subsidies voor een waaier aan netoverschrijdende lokale initiatieven in zowel centrumsteden als niet-centrumsteden, die de gelijke onderwijskansen bevorderen. Zaak is dat zowel deze projectwerking als de decretale opdrachten een sterke resultaatgerichte samenwerking rond onderwijs impliceren, een regierol, met andere woorden.

Ze recent zien we dat lokale besturen bovendien dienen bij te springen bij de organisatie van het inschrijvings- en voorrangbeleid en de oplossing van het capaciteitsprobleem (lokale taskforces). Daarnaast blijken vanuit alle schoolnetten vragen te komen voor infrastructurele "ondersteuning". Inwoners kijken naar het lokale bestuur, niet naar Brussel als hun kinderen niet in de nabije of favoriete school dreigen terecht te kunnen. Ook bij frustraties over verouderde infrastructuur blijkt van het lokale bestuur, eerder dan van Agion (met wachtlijsten van jaren), een (nood)oplossing te worden verwacht. Deze kwesties kaderen in de wijdverbreide – maar zelden correcte - perceptie van het lokale bestuur als volwaardige beleidsregisseur. Vraag is hoe besturen met dit hele palet aan verwachtingen omgaan.

Hoe gaan lokale besturen om met hun nieuwe rol?

Enkele centrumsteden kozen onder druk van de hoge lokale noden al lang voor het GOK-decreet (2002-4) en het Decreet flankerend onderwijsbeleid (2007) voor de vlucht vooruit en gingen resoluut voor een regierol met inzet van personeel – gaande van ½ VT tot een onderwijscel of zelfs dienst - , een onderwijsraad of vergelijkbaar overlegorgaan en een eigen budget. Antwerpen en Mechelen, bijvoorbeeld, installeerden al in 1999 een onderwijsraad en een netoverschrijdende onderwijswerking. Sinds 2008 hebben alle centrumsteden ook een onderwijsplan. Dat werd immers een subsidieverplichting. Waar het lokale bestuur eigen middelen kan inzetten, zien we zowel projectuitvoering of –subsidiering (via een fonds met subsidiereglement) in eigen beheer als uitbesteding van beleid aan externe partners, vooral waar het time-outprojecten of huistaakbegeleiding betreft. In Gent zijn onderwijsbeleid en wijkontwikkeling zeer nauw verweven in de zes bredeschoolprojecten van de stad. Ook kleinere besturen – met de Limburgse oud-mijngemeenten op kop – wachtten niet op een decreet en bouwden een fikse expertise op vanuit het school- of wijkopbouwwerk binnen hun welzijnsdiensten. Vele vonden van daaruit een partner in het LOP. Als 'visionaire netwerkcoördinator' (zie matrix) werken zij aan een winwin-

relatie met het onderwijsveld: projecten met ouders, kinderen of jongeren en leerkrachten, wederzijdse praktische afspraken, een charter met gezamenlijke visie, uitwisseling van informatie en materiaal. Recent spannen verscheidene kleinere steden met een sterke regionale onderwijsfunctie zich eveneens in om uit de verkokering te treden en vanuit de onderwijs-, integratie-, welzijns-, jeugd of cultuursector een werking en een beleid naar alle scholen toe op te zetten.

Daarnaast komt de rol van faciliterende netwerkcoördinator veelvuldig voor. Het gaat dan om ondersteuning van losse, soms jaarlijks weerkerende activiteiten, zoals netoverschrijdende sportactiviteiten, georganiseerd door de sportdienst of een milieuproject van de milieudienst. Een gezamenlijke visie is niet echt aan de orde. Soms wordt er een handig overzicht gemaakt van wat gemeentelijke diensten ondernemen t.a.v. het lokale onderwijsveld. Nog andere besturen beperken hun 'beleid' tot (vaak lineaire) lokale subsidiëring, d.w.z. tot het toekennen van sociale of andere voordelen. Tenslotte zijn er nog kleine gemeenten met beperkte staf, vaak zonder eigen onderwijs, die aarzelen om de handschoen op te nemen. Zij hebben geen expertise in huis, kunnen nauwelijks schuiven met middelen en ontvangen evenmin subsidie in ruil voor de bijkomende taken. De onduidelijkheid in het decreet flankerend onderwijsbeleid over de nieuwe rol en over de verwachte resultaten creëert bij hen nog steeds onzekerheid over wat kan, mag en moet worden ondernomen en wat daar tegenover staat.

Feit is echter dat in alle gemeenten kansarme kinderen wonen en dat een stimulerende leeromgeving bij ieder – en in het bijzonder bij kansarme inwoners – de leermotivering en het leersucces bevordert. Preventie van spijbelen en schooluitval, bijvoorbeeld, begint bij deze stimulerende leeromgeving. Of gemeenten ieder apart aan deze kar moeten duwen is een andere vraag. Steden met onderwijscentrumfunctie geven aan dat problemen in het secundair onderwijs (waaronder schoolse achterstand) deels hun herkomst vinden in basisscholen uit omliggende gemeenten. Ze zijn daarom vragende partij voor stadsregionaal overleg en stadsregionale aanpak van thematieken als ouderbetrokkenheid, taalbeleid, huiswerkbegeleiding, hergo.

Bestuurskracht, bestuurscapaciteit en interne regie (Partners+Pröpfer, 2004)

Gemeenten in vergelijkbare bestuurlijke omstandigheden kunnen grote verschillen vertonen in bestuurskracht en de invulling van de regierol, zo toont Nederlands onderzoek aan. Enerzijds het ambitieniveau van het lokale bestuur, anderzijds de bestuurscapaciteit van de organisatie vormen de essentiële voorwaarden voor het oppakken van de gemeentelijke regierol. Bestuurscapaciteit veronderstelt visie, politiek draagvlak, interne afstemming en competente medewerkers die de regierol body kunnen geven.

Ambitie, langetermijnvisie, politiek leiderschap en bestuurlijk draagvlak

Bestuurskracht vereist een duidelijke visie, ambitie en een politiek én een bestuurlijk draagvlak. Dit proces begint vaak met bevoegdheid en durf van een burgemeester of schepen. Mandatarissen 'die ervoor gaan' kunnen veel energie in het netwerk mobiliseren. Regie vraagt om betrokken politiek leiderschap en om visie op de taken en uitdagingen die worden opgenomen. De bij een sterk politiek leiderschap ingezette politiek-bestuurlijke instrumenten zijn:

- politiek- bestuurlijke prioriteit (vertaald in geld / hulpmiddelen, aandacht etc.)
- politiek-bestuurlijke continuïteit (langetermijnaanpak, niet sturen op incidenten)
- directe betrokkenheid van mandatarissen
- betrokkenheid en belangstelling vanuit de gemeenteraad
- eenheid vanuit de lijn gemeenteraad – college – ambtelijke organisatie (eenduidige lijn, besluitvaardigheid in plaats van politiek-bestuurlijke impasses), resulterend in continuïteit en een heldere en consequente positionering van het lokale bestuur

Interne regie en bestuurscapaciteit

Hoe beter de interne organisatie, hoe groter de bestuurscapaciteit. Gemeenten met grotere eenheid binnen het gemeentebestuur, ontwikkelen doorgaans een duidelijkere beleidslijn, waarop andere partijen hun acties en investeringen kunnen afstemmen. Externe regie vraagt dus interne regie.

Criteria daarbij zijn:

- verkokerde of juist 'integrale' organisatie;
- (hechte) samenwerkingscultuur versus 'los zand' en conflictueuze cultuur;
- adequate of niet-adequate communicatie en informatie;
- eenheid van leiding / aansluiting tussen 'werkvloer' en leiding;
- ambtelijke capaciteit ;
- persoonlijke kwaliteit;
- mate van personeelsverloop.

Zonder dit intern draagvlak kan je geen draagvlak aanbieden aan externen”, is de boodschap. Zaak is dus een intern draagvlak te creëren. Het engagement om een dergelijk beleid te voeren zou zichtbaar moeten zijn in de bestuursakkoorden - en daaraan voorafgaand in de partijprogramma's – bij de eerstvolgende lokale verkiezingen. Bij de start van de huidige legislatuur was er immers nog geen sprake van een flankerend onderwijsbeleid

De verkokering en verkaveling voorbij

Sectoroverschrijdend afstemmen rond nieuwe maatschappelijke opdrachten verloopt moeizaam in een verkokerd beleidslandschap, zoveel is zeker. Verkokerde beleidsvoering betekent versnipperde beleidsvoering en beperkte bestuurskracht. Werken volgens gezamenlijke doelstellingen is nieuw in een dergelijke context. Verkokering is bijgevolg de eerste horde die dient te worden genomen. Bestuurlijk is het de taak van het managementteam om verkokering te doorbreken. Goede individuele verstandhouding met collega's uit aanpalende beleidssectoren creëert bruggen op operationeel niveau.

Een andere kwestie is dat in bijna alle lokale besturen de bevoegdheden zelf inzake onderwijs versnipperd of verkaveld zijn. Dit geldt zowel voor de actorrol als voor de regierol. De schepen van onderwijs is bevoegd voor het gemeentelijk (basis)onderwijs, de schepen van cultuur voor het deeltijds kunstonderwijs. Waar onderwijsopbouwwerk bestaat, valt dit onder de schepen van welzijn. Hoger onderwijs is onder de hoede van een schepen voor studentenzaken. In één gemeente op drie leidt de secretaris het flankerend beleid en is vermoedelijk geen enkele mandataris officieel bevoegd. Hoe deze verkaveling aanpakken? Een bundeling van bevoegdheden bij één politieke verantwoordelijke en binnen één onderwijsdienst is bestuursmatig een logische optie en creëert voldoende profilering. De centrumsteden volgen deze weg. De politieke of bestuurlijke realiteit kan echter nopen tot een minder drastische herschikking van bevoegdheden. In wezen is dat geen probleem. Interne afstemming met andere gemeentelijke diensten en met hun politieke verantwoordelijken blijft immers nodig en versterkt de betrokkenheid. Komt daarbij dat het niet alleen over afstemming in de probleemsfeer gaat, i.e. schooluitval, grensoverschrijdend gedrag en spijbelgedrag van leerlingen, maar ook om de brede ontwikkeling van kinderen, i.e. cultuur-, sport-, milieueducatie of zelfs brede school. Overleg met het oog op een onderwijsplan, hoe beperkt ook qua omvang, kan voor de geïntegreerde benadering zorgen.

Organiserend vermogen en procesgeheugen

Geen bestuurscapaciteit zonder organiserend vermogen, waaronder een doelgericht personeels- en organisatiebeleid. Bouwt het lokale bestuur zelf expertise op en voert het taken zelf uit of besteedt het die uit aan externen? Een hybride beleid zou de voorkeur verdienen omdat het zowel efficiëntie (met mogelijkheid tot benchmarking) beoogt als opbouw en behoud van expertise. Regie vereist alleszins competent personeel met aangepaste functieprofielen en aandacht voor sterke proceskwaliteiten en communicatieve vaardigheden; een aangepast organigram; werken vanuit planning, visieontwikkeling, procesbegeleiding,Werken op lange termijn veronderstelt ook voldoende procesgeheugen, d.i. voldoende continuïteit van personeel dat de regierol in de praktijk moet waarmaken.

Welk model?

Te velde klinkt een haast unaniem pleidooi voor model van netwerksturing zonder hiërarchische doorzettingsmacht .

- “Wij geloven niet in een machtsmodel voor het flankerend onderwijsbeleid, wel in een samenwerkingsmodel. De kracht ligt hem in de dynamiek van de lokale regiefunctie. Een machtsmodel

geeft enkel extrinsieke motivatie aan schoolbesturen en bevordert ' het bedelen' om geld bij de Schepen van Onderwijs. Voor een FOB met slagkracht moet je het hebben van de intrinsieke motivatie van scholen en schoolbesturen: de echte wil om ondanks de verschillen de gezamenlijke bekommernissen aan te pakken. Een lokaal bestuur moet daarvoor een regisseur hebben en een schepen die eveneens in dat model gelooft en ernaar handelt.”

- “Partners tot overleg verplichten lijkt me geen goede piste. Een win-winsituatie creëren is veel uitnodigender.”

Onderzoek in Nederland – waar gemeenten inzake onderwijs een volwaardige regierol en doorzettingsmacht hebben – bevestigt dat gemeenten daar inderdaad veeleer gebruik maken van overtuigingskracht en een win-win-aanpak dan van machtsinstrumenten. “Regie is het cement tussen de stenen. De regisseur is iemand die het de partners mogelijk maakt met elkaar in gesprek te zijn, die aanspreekpunt is voor vragen vanuit de partners en daarmee een bodem legt onder de actoren.” Bij wijze van stok achter de deur beschikken deze gemeenten echter wel over doorzettingsmacht.

Instrumenten voor een lokaal flankerend onderwijsbeleid

Met welke instrumenten kan een bestuur de lokale onderwijsregie vorm geven?

- De projectmiddelen die Vlaanderen reserveert voor projecten van centrumsteden (€ 1.500.000 decretaal vastgelegd) en niet-centrumsteden (de facto enkel met hoog GOK-percentagewegens de beperktheid van het budget, i.e. € 500.000, niet decretaal verankerd)
- De decreettekst, die taken oplegt aan de lokale besturen: leerplichtcontrole, kleuterparticipatie, spijbelaanpak
- De “sociale en andere voordelen” uit het decreet. Probleem met de sociale voordelen is dat het eenzijdig om verplichtingen voor het lokaal bestuur gaat (o.a. buitenschoolse kinderopvang, ter beschikking stellen van lokalen,...), die niet gelden voor andere inrichters c.q. inrichtende overheden. De “andere voordelen” worden door vele scholende facto geïnterpreteerd als een extraatje voor het schoolbudget, m.a.w. een parallelle financiering van reguliere schoolwerking. O.a. de VLOR¹⁰ stelde in 2007 dat het flankerend onderwijsbeleid aanvullend diende te zijn aan het Vlaamse gelijkerekenbeleid en niet bedoeld kon zijn als parallelle financiering van onderwijsgebonden kosten.
- Inzet van personeel voor de functie van onderwijscoördinator of -regisseur. Met een helder mandaat staat een regisseur sterk. Steden en gemeenten financieren deze functie nu bijna alle uit eigen middelen.
- De onderwijs(overleg- en advies)raad, al dan niet met werkgroepen, waartoe het lokale bestuur het initiatief kan nemen. Een adviesraad moet representatief zijn samengesteld en rekening houden met het genderevenwicht. Alleen de gemeenteraad is bevoegd om een adviesorgaan aan te duiden of te erkennen.
- Het onderwijsplan c.q. beleidsdocument FOB, bij voorkeur aansluitend op het strategisch beleidsplan, goed te keuren door de gemeenteraad en vereist indien Vlaamse projectmiddelen worden gevraagd
- Samenwerking met het LOP, waar er een LOP is.
- Financiële middelen die het lokale bestuur zelf kan inzetten voor subsidiereglementen (projectenfonds, schoolrekeningenfonds), voor sociale en andere voordelen of voor projectuitbesteding (b.v. time-out). Deze middelen voor flankerend onderwijsbeleid dienen in de gemeentebegroting duidelijk gescheiden te zijn van de werkingsmiddelen voor de eigen scholen.
- Niet-financiële instrumenten, o.a. overeenkomsten met partners: afsprakennota, charter, ..., overleg, uitwisseling van goede praktijk,...
- Middelen en mensen die het lokaal bestuur vanuit andere sectoren inzet, b.v. vanuit de dienst welzijn (initiatieven onderwijsopbouwwerk), de cultuurdienst (bib, schoolvoorstellingen e.a.), preventiedienst en politie (inzet bij extramurosactiviteiten, bij spijbelbeleid,...), OCMW (kansenspassen), ...

Taken FOB-coördinator

Bevraging van medewerkers FOB in centrumsteden en elders leert dat medewerkers hun takenpakket beschrijven als

- een netwerk opstarten

¹⁰ VLOR, Advies Algemene Raad, 31 mei 2007, AR/PCA/ADV/020

- als eerste in de gemeente een overzicht krijgen van bestaande ondersteunende acties en samenwerking met het onderwijsveld en van lokale noden m.b.t. lerenden en onderwijs. Bij het ontdekken van deze noden is een omgevingsanalyse noodzakelijk. Kwantitatieve en kwalitatieve gegevens moeten verzameld en correct geïnterpreteerd worden, een arbeidsintensief proces dat deskundigheid vergt.
 - Gezamenlijke keuze en prioritering van doelstellingen door de netwerkpartners, neer te schrijven in een onderwijsplan. Hier komen ook de decretale verplichtingen in beeld. Delicaat punt is dat de decretale prioriteiten vaak niet overeenstemmen met de lokale prioriteiten (als: Verkeersweek, oudercommunicatie, duurzaam naar school, 100 dagen, brugfiguren, inschrijvingsbeleid basisonderwijs, kansenvallen, Romawerking, GOK-projectenfonds...)
 - Juiste keuze maken van beleidsinstrumenten: organisatie overleg- en adviesstructuur, beleidsplan (van S tot XXL), subsidiereglement, charter, afsprakennota, taskforce, ...; vele medewerkers signaleren het gebruik van incentives om medewerking van scholen te krijgen, b.v. cofinanciering of verplichte medewerking van scholen bij de organisatie van een gesubsidieerd initiatief
 - Interne dwarsverbindingen tot stand brengen (brede school, kansenvallen, overleg kinderopvang, overleg opvoedingsondersteuning, ...)
 - Structuur en een minimum aan procedures in het netwerk bevorderen het onderling vertrouwen.
 - Taakuitvoering met aandacht voor quick wins. Deze bevorderen draagvlak en ownership. Minstens één keer per jaar in de schijnwerpers komen, motiveert alle netwerkpartners.
 - Werken aan een inhoudelijk evenwichtig beleid met zowel aangename als moeilijke thematieken maakt win-win-werking mogelijk. Dat is niet zo als het beleid zich enkel op het "miseriehoekje" concentreert.
 - en voor communicatie: "Een stevig communicatiebeleid is broodnodig".
- "Ideaal is een procesmatige werking: input, proces, effect, impact, met veel ruimte voor evaluatie." Dit ideaal is enkel haalbaar in gemeenten met een meerkoppige FOB-onderwijsceel.

BIBLIOGRAFIE

BEURSKENS, A., en KORSTEN, A.F.A., Bestuur door regie. Concept, Delft, november 2007, 19 p.

BOUCKAERT G., e.a. Naar een optimale verhouding tussen gemeenten en OCMW. Brussel, Hoge raad voor binnenlands bestuur, 2002, 244 p.,

BOUDRY, L., Nota regiefunctie van lokale besturen, 2001, 19 p..

BOUWEN, R., PRINS, S., Multipartijssamenwerking als conflicthantering in Forum voor Conflictmanagement, Den Haag, oktober 2008, p.91-98

BRUNEEL, D., DE RYNCK, F., STEYVERS, K., REYNAERT, H., Voortgangsrapport onderzoek: Lokaal beleid in netwerksturing: de invloed van netwerking op lokaal beleid, politiek en management, Leuven, 2009, 99 p.

KONING BOUDEWIJNSTICHTING & HIVA, De sociale lift blijft steken. De prestaties van allochtone leerlingen in de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap, KBS, Brussel, 2009, 96 p.

MAAS, M., VAN DER LEE, A., Handleiding versterken gemeentelijke regiefunctie inburgering, Den Haag, 2002, 11 p.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, Doen of laten? De rol van het Rijk bij ketenvorming, Den Haag, juni 2005, 34 p.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, De gemeente als regisseur

Lokale daadkracht mobiliseren, Den Haag, november 2006, 47 p.

PARTNERS+PRÖPPER, Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie. Eindrapport, Vught, april 2004, 191 p.

POLITEIA, Handboek Beleidvoerend vermogen, Brussel, dec. 2010

THEIL, S., Education. Dumb Money, in Newsweek, Aug. 10-17, p.33-37

TOPS, P., Stedelijk Activisme in Vlaanderen en Nederland. Drie opgaven om de stad van iedereen te maken, in: De Rynck, F., Reynaert, H. (red.), De Gentse Lezingen, Brugge, Vanden Broele, 2006

VAN DAMME, J. & BRANS, M., Over het management van inspraakprocessen. Inspraak vastleggen in procedures of vorm geven op maat, VTOM, XXXX, 14

VERSCHUERE, B., en DE RYNCK, F., Regie zonder macht, besturen zonder kracht? Samenwerking tussen lokale besturen en de private sector. In Res Publica (2009,3), p. 351 – 373.

VLAAMSE REGERING, Decreet betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau, 30 nov. 2007

VLAAMSE VISITATIECOMMISSIE, Eindrapport van de visitatiecommissie Stedenfonds, nov. 2005, 246 p

VLOR, Advies over het voorontwerp van decreet betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau, Brussel, 31/05/2007, 10 p.

VVSG – DE VRY, M., Rapport centrumsteden. Wat leren we uit de eerste onderwijsplannen?, maart 2009, 197 p.

VVSG – DE VRY, M., Rapport Socratosbevraging Flankerend Onderwijsbeleid, juni 2009, 16 p.

VVSG, Interne staatshervorming in Vlaanderen, Brussel, Versie 4.5.2010

VVSG – MEULEMANS, D., Conceptnota regie lokale besturen, maart 2010.

VVSG, Raadpleging over de toekomstige “EU 2020”-strategie, 20100107EU2020 strategie, Brussel, 14/01/2010

VVSG – SELS, P., Regie en coördinatie door lokale besturen, 2/02/2007, 14 p.