

Toekomstbestendig plattelandsonderwijs
**Verkenning van mogelijkheden en belemmeringen voor
samenwerking tussen dorpscholen**

G. (Gijs) Huitsing
M.H. (Rie) Bosman



**rijksuniversiteit
 groningen**

In opdracht van: Onderzoeksbureau CMO Groningen



**Centrum voor
Maatschappelijke Ontwikkeling**

Rijksuniversiteit Groningen
Vakgroep sociologie
Huitsing, G., & Bosman, M.H.

Huitsing, G., & Bosman, M.H. (2011). *Toekomstbestendig plattelandsonderwijs. Verkenning van mogelijkheden en belemmeringen voor samenwerking tussen dorpscholen*.
Rijksuniversiteit Groningen: Groningen.

15 november 2011.

Uitgave en verspreiding:
Rijksuniversiteit Groningen
Vakgroep Sociologie
Grote Rozenstraat 31
9712 TG Groningen

Contact:
Gijs Huitsing
Tel: 050 363 6197
E-mail: g.e.huitsing@rug.nl
Website: www.rug.nl/staff/g.e.huitsing

© Gijs Huitsing, Rie Bosman/Rijksuniversiteit Groningen, Groningen, Nederland, 2011.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
Inleiding	9
Het Nederlandse onderwijsbestel: Van verzuiling naar ontzuiling	10
Opbouw rapport	11
§ 1 Context: Wet op de samenwerkingscholen	12
§ 2 Samenwerkingscholen in Nederland	15
§ 3 Mogelijkheden om met krimp om te gaan	16
§ 4 Het veld: Besturen in Noord-Nederland	18
§ 5 Bevorderende en belemmerende factoren voor samenwerking	19
§ 5.1 Samenwerkingsproces: Factoren binnen de school	20
§ 5.2 Samenwerkingsproces: Factoren tussen scholen	22
§ 5.3 De samenwerkingschool als uitkomst	23
§ 6 Twee voorbeeldcasussen	26
Discussie	28
Literatuur	30
Bijlage 1: Samenwerkingscholen in Nederland	31
Bijlage 2: Overzicht van gesprekspartners	33

Managementsamenvatting

Plattelandsregio's in Nederland hebben te maken met een terugloop van de populatie. Dit verschijnsel wordt ook wel *krimp* genoemd. Door een krimpende bevolking wordt het moeilijker om voorzieningen, waaronder scholen, in stand te houden. Voor plattelandsscholen zijn er afnemende leerlingenaantallen.

Eén van de mogelijkheden om de gevolgen van krimp aan te pakken is het samengaan van kleine scholen. Wanneer meerdere kleine plattelandsscholen die met sluiting bedreigd worden op de een of andere manier gaan samenwerken, kunnen onder meer financiële en personele middelen worden verbeterd. Hierdoor zijn scholen mogelijk beter in staat om met krimp-gerelateerde gevolgen om te gaan.

Door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen is de verzuiling in Nederland in de afgelopen decennia steeds minder een rol gaan spelen: ontzuiling. Ouders sturen hun kinderen nog steeds naar bijzondere scholen, en dit geeft voeding aan het duale stelsel. Vaak is de keuze voor bijzonder (christelijk) onderwijs echter niet ingegeven door een bewuste keuze voor een christelijke identiteit (Herweijer en Vogels, 2004). Ouders vinden kwaliteit, sfeer en bereikbaarheid vaak belangrijker, en een toenemend aantal ouders heeft geen richtingsvoorkeur (ibid.).

De onderzoeksvraag die in dit rapport centraal staat is de volgende:

Welke bevorderende en belemmerende factoren zijn van invloed op het samenwerkingsproces tussen openbare en bijzondere basisscholen uit hetzelfde dorp?

Alvorens deze onderzoeksvraag te beantwoorden, zijn er een aantal context-specifieke kenmerken van het Nederlandse (en Noordelijke) onderwijsveld geschetst:

1. Wet op de samenwerkingsscholen

Recent is de wet op de samenwerkingsscholen van kracht geworden. Als openbare en bijzondere scholen samengaan, kan dit onder de noemer van een 'samenwerkingsschool'. Binnen een samenwerkingsschool wordt zowel openbaar als bijzonder onderwijs gegeven. Hoe daar organisatorisch invulling aan wordt gegeven, bepaalt de school zelf. De wet moet openbare en bijzondere scholen een wettelijke basis bieden om samen verder te gaan binnen de huidige context van het Nederlandse onderwijsbestel. Dit is een duaal bestel, waarin openbare en bijzondere scholen naast elkaar bestaan (artikel 23 van de Grondwet). Binnen dit duale systeem is geen ruimte voor een derde vorm (zoals een school die zowel openbaar als bijzonder is).

Hoe de nieuwe wet op de samenwerkingscholen zal worden vormgegeven in de praktijk is op dit moment nog niet te zeggen. De wet is zeer recent ingevoerd en het is op dit moment niet mogelijk een evaluatie te maken van de gevolgen. In dit onderzoek is wel gekeken naar het functioneren van een aantal samenwerkingscholen, deels buiten de wettelijke kaders om.

Wel worden een aantal mogelijke belemmerende factoren van de wet genoemd. De wet op de samenwerkingschool geeft een grotere rol aan de gemeente met betrekking tot toezicht, en dat betekent een verlies aan zelfstandigheid voor bijzondere scholen. De wet stelt bovendien dat een samenwerkingschool alleen mag worden opgericht als scholen de opheffingsnorm naderen, maar vaak is het dan al te laat of is er grote tijdsdruk. Daarentegen werkt de wet mogelijk bevorderend doordat er een wettelijke basis voor een samenwerkingschool is, en een samenwerkingschool ook mogelijk is onder een groter samenwerkingsbestuur (dus zonder de risico's van een bestuurlijke éénpitter).

2. Aantal samenwerkingscholen in Nederland

In dit onderzoek is gekeken naar het aantal samenwerkingscholen dat nu in Nederland bestaat. Samenwerkingscholen worden in Nederland niet formeel geregistreerd, waardoor een duidelijk overzicht ontbreekt. Daarom is er handmatig naar samenwerkingscholen gezocht, waarbij er alleen naar basisscholen is gekeken. In totaal zijn er 33 samenwerkingscholen voor basisonderwijs gevonden. Vrijwel alle samenwerkingscholen zijn ontstaan na samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs. De samenwerkingscholen laten een grote geografische spreiding zien. Samenwerkingscholen komen niet alleen voor in krimpgebieden, maar ook in Randstedelijke plaatsen zoals Rotterdam of voorsteden van Den Haag. Opvallend is juist dat er in erkende krimpgebieden zoals Drenthe, (oost-)Overijssel en Zuid-Limburg geen samenwerkingscholen zijn.

3. Alternatieven voor samenwerking

In een onderzoek naar samenwerkingscholen is het belangrijk om ook andere vormen van samenwerking te noemen en toe te lichten, zodat duidelijk is welke alternatieven er bestaan. Om het alternatief van de samenwerkingschool in perspectief te plaatsen, zijn in dit onderzoek de volgende krimpstrategieën toegelicht: *voortgaan met de huidige aanpak; de dorpsschool; samenwerking zonder fusie; bestuurlijke fusie binnen eigen kring; bestuurlijke fusie tussen kringen; verticale fusie; brede school; samenwerkingschool.*

4. Scholen en schoolbesturen in Noord-Nederland.

Om het veld in kaart te brengen waar scholen en besturen mee te maken hebben, is een overzicht gemaakt van alle schoolbesturen in Groningen, Friesland en Drenthe. Daarbij is ook meegenomen welke denominatie het bestuur heeft, en hoeveel scholen het vertegenwoordigt. In Groningen, Friesland en Drenthe zijn er meer dan elfhonderd basisscholen die worden vertegenwoordigd door 131 besturen. Het gros van de scholen in Noord-Nederland is protestants-christelijk of openbaar.

Er zijn iets meer openbare scholen dan protestants-christelijke scholen; 561 om 480. Het aantal protestants-christelijke schoolbesturen (66) is echter meer dan anderhalf keer zo groot als het aantal openbare schoolbesturen (39). Dit betekent dat een gemiddeld protestants-christelijk schoolbestuur ongeveer 7 scholen vertegenwoordigt, en een gemiddeld openbaar bestuur 14. Twee keer zoveel, en dat heeft implicaties voor samenwerking.

Bij samenwerking is het belangrijk dat partners min of meer gelijkwaardig zijn. Is de ene school, daarbij vertegenwoordigd door een schoolbestuur, veel groter dan de andere school, dan kan een dergelijke school mogelijk meer eisen stellen aan samenwerking. Daardoor zou het kunnen dat de protestants-christelijke school minder eisen kan stellen aan de samenwerking. De kleine school schuift immers aan bij de grotere school. Samenwerkingscholen zullen dus grotere kans hebben om door een openbaar schoolbestuur bestuurd te worden, simpelweg omdat deze besturen al groter zijn en daardoor waarschijnlijk meer macht hebben

De hoofdvraag: Bevorderende en belemmerende factoren voor samenwerking

De factoren die een rol spelen bij het samenwerkingsproces zijn geordend naar verschillende niveaus om interpretatie te vereenvoudigen. Na het ordeningsproces zijn er drie clusters te onderscheiden.

De eerste cluster omvat factoren die *binnen* de school een rol spelen (zoals kenmerken en belanghebbenden van de school). Voor samenwerking *tussen* scholen is allereerst samenwerking *binnen* een school cruciaal. De tweede cluster bestaat uit factoren die voornamelijk *tussen* scholen een rol spelen (zoals verschillen tussen scholen). In het samenwerkingsproces is het belangrijk dat scholen ook aandacht voor elkaar hebben. Dat begint door de mogelijke verschillen goed in kaart te brengen. Als de scholen van tevoren te sterk verschillen kan samenwerking bemoeilijkt worden.

Op zichzelf moeten de factoren binnen deze clusters worden beschouwd als *neutraal*. De manier waarop scholen met deze factoren omgaan, bepaalt of ze belemmerend of bevorderend werken voor het samenwerkingsproces.

De factoren die in de derde cluster zijn geordend, kunnen worden beschouwd als *uitkomsten* van de samenwerkingschool. Dit wil zeggen, deze factoren worden vaak pas werkelijkheid als scholen daadwerkelijk zijn samengegaan in een samenwerkingschool. Daardoor kunnen ze wel hun weerslag hebben op het samenwerkingsproces. Ze worden tijdens het proces meegewogen en gebruikt om belanghebbenden te overtuigen om wel (of niet) door te gaan met het samenwerkingsproces. De samenwerkingschool heeft in de toekomst mogelijk vooral positieve uitkomsten met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs, de bedrijfsvoering, de toegankelijkheid van onderwijs en de sociale cohesie. Eén van de weinige nadelige uitkomsten van de samenwerkingschool kan de afgenomen keuzevrijheid van scholen in het dorp zijn.

Opbrengsten van samenwerkingscholen liggen vooral in de toekomst. Door een financieel gezonde en krimpbestendige school op te richten kan onderwijs ook op het platteland worden gewaarborgd. Problemen bij de oprichting van een samenwerkingschool ontstaan en bestaan vooral in het *proces* naar samenwerking toe. Voor schoolbesturen is het daarom belangrijk een lange-termijn visie aan te houden en die ook uit te dragen aan ouders en leerkrachten.

Toekomstbestendig plattelandsonderwijs: Verkenning van mogelijkheden en belemmeringen voor samenwerking tussen dorpsscholen

Inleiding

Onderwijs is deel van de samenleving waarin het gegeven wordt. Maatschappelijke processen hebben dan ook vaak weerslag op inhoud, vorm of organisatie van het onderwijs. Een universeel maatschappelijk proces is de trek naar de stad. Wereldwijd verlaten grote aantallen mensen het platteland om in (grote) steden te gaan wonen (o.a. Hospers, 2010). Een proces dat vooral in de westerse wereld speelt is de afname van het aantal geboren kinderen per vrouw (Kohler, Billare, & Ortega, 2006). In een aantal westerse landen zou bijvoorbeeld zonder de binnenkomst van migranten het aantal inwoners krimpen omdat het geboortecijfer onder de twee ligt.

Onder meer deze twee processen leiden ertoe dat plattelandsregio's in Nederland te maken hebben met een terugloop van de populatie. Dit verschijnsel wordt ook wel *krimp* genoemd. Krimp werd en wordt nog niet altijd als een probleem gezien, terwijl prognoses duidelijk laten zien dat het aantal leerlingen op scholen zal dalen.

Groecijfers ten opzichte van 2010 laten bijvoorbeeld zien dat in de meeste provincies de komende vijftien jaar het aantal kinderen in de leeftijd van 0 tot 14 jaar zal dalen (Primos, 2011). Voor Nederland worden bijvoorbeeld 4,4% minder kinderen verwacht (zie de tabel op de volgende pagina). De krimp speelt vooral in provincies aan de rand van Nederland. Zo worden voor bijvoorbeeld Groningen, Friesland en Drenthe respectievelijk -7.8%, -10.3% en -9.2% minder leerlingen verwacht. Ook voor Zeeland (-10.2%) en Limburg worden fors minder leerlingen verwacht (-16.5%). In meer stedelijke provincies zoals Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland stijgt het aantal leerlingen of blijft min of meer stabiel in 2025 (respectievelijk +8.9%, +2.7% en -0.2%). Dit betekent dat vooral plattelandsscholen die nu al over weinig leerlingen beschikken na moeten denken over een toekomstbestendige aanpak. Juist scholen met weinig leerlingen zullen er rekening mee moeten houden dat de ondergrens van 23 leerlingen (gegeven het aantal leerlingen in de omgeving) snel bereikt kan worden.

Bevolking 0-14 jaar, 2010 – 2025

Provincies	2010	2025	Procentueel verschil
Groningen	91,737	84,582	-7.8
Friesland	117,305	105,200	-10.3
Drenthe	87,486	79,459	-9.2
Overijssel	212,831	202,035	-5.1
Gelderland	360,421	327,600	-9.1
Flevoland	83,138	90,517	8.9
Utrecht	228,282	234,354	2.7
Noord-Holland	461,133	462,067	0.2
Zuid-Holland	613,847	612,858	-0.2
Zeeland	65,303	58,632	-10.2
Noord-Brabant	422,084	385,355	-8.7
Limburg	169,343	141,426	-16.5
Totaal	2,912,910	2,784,085	-4.4

Bron: ABF Research - Primos prognose 2011

Door een krimpende bevolking wordt het moeilijker om voorzieningen, waaronder scholen, in stand te houden. Doordat er minder kinderen worden geboren en jonge, veelal hoogopgeleide bewoners wegtrekken van het platteland ('zachte krimp', zie Hospers, 2010), zijn er afnemende leerlingenaantallen voor plattelandsscholen. Vaak vertrekken ook de betere en hoger opgeleide docenten. Scholen krijgen hierdoor onder meer te maken met financiële, personele en onderwijskundige problemen. De krimp zelf lijkt moeilijk op te lossen, omdat bevolkingsplanning en woonvoorkeuren moeilijk te beheersen en te beïnvloeden zijn. De *gevolgen* van krimp voor het onderwijs zijn mogelijk wel aan te pakken.

Eén van de mogelijkheden om de gevolgen van krimp aan te pakken is het samengaan van kleine scholen. Wanneer meerdere kleine plattelandsscholen die met sluiting bedreigd worden op de een of andere manier gaan samenwerken, kunnen onder meer financiële en personele middelen worden verbeterd. Hierdoor zijn scholen mogelijk beter in staat om met krimp-gerelateerde gevolgen om te gaan.

Het Nederlandse onderwijsbestel: Van verzuiling naar ontzuiling

Het Nederlandse onderwijsbestel kenmerkt zich door verzuiling (Peschar en Wesselingh, 1995).

Door het proces van verzuiling bestaan er in veel plattelandsdorpen op dit moment twee scholen voor primair onderwijs naast elkaar: een openbare en een bijzondere school. Binnen het Nederlandse onderwijsbestel gelden er rechten en plichten. De (gemeentelijke) overheid is volgens de grondwet verplicht tot het geven van voldoende openbaar onderwijs. Besturen hebben daarnaast de vrijheid van richting, stichting en inrichting van een school. En voor ouders, ten slotte, geldt het recht op vrije schoolkeuze.

Door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen is de verzuiling in Nederland in de afgelopen decennia steeds minder een rol gaan spelen: ontzuiling. Ouders sturen hun kinderen nog steeds naar bijzondere scholen, en dit geeft voeding aan het duale stelsel. Vaak is de keuze voor bijzonder (christelijk) onderwijs echter niet ingegeven door een bewuste keuze voor een christelijke identiteit (Herweijer en Vogels, 2004). Ouders vinden kwaliteit, sfeer en bereikbaarheid vaak belangrijker, en een toenemend aantal ouders heeft geen richtingsvoorkeur (ibid.). Dit biedt kansen voor plattelandsscholen. Als kleine plattelandsscholen (met verschillende denominaties) de krachten bundelen en gaan samenwerken, ontstaan er meer mogelijkheden om de problemen te hanteren die het gevolg zijn van dalende leerlingenaantallen.

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

Welke bevorderende en belemmerende factoren zijn van invloed op het samenwerkingsproces tussen openbare en bijzondere basisscholen uit hetzelfde dorp?

Opbouw rapport

Deze onderzoeksvraag wordt gaandeweg het rapport beantwoord, waarbij eerst een aantal contextspecifieke kenmerken worden geschetst. Daarbij gaat het allereerst om de vraag of het mogelijk is om openbare en bijzondere basisscholen te laten samengaan in een samenwerkingschool? Welke ruimte biedt de wet hier? Dit wordt behandeld in paragraaf 1. Er wordt ingegaan op de wet op de samenwerkingscholen die recent van kracht is geworden. Zowel de theoretische als praktische mogelijkheden en beperkingen van de wet worden genoemd. Een belangrijke vraag is ook hoeveel samenwerkingscholen er al zijn? Hoe reëel is de vorming van een samenwerkingschool? Paragraaf 2 laat zien hoeveel basisscholen reeds samen zijn gaan werken.

Naast het vormen van een samenwerkingschool zijn er ook andere mogelijkheden om problemen als gevolg van krimp aan te pakken. Deze 'alternatieven' voor een samenwerkingschool worden gegeven in paragraaf 3. Paragraaf 4 behandelt het bestuursveld in

het Noorden van Nederland. Hoeveel scholen en schoolbesturen zijn er in Groningen, Friesland en Drenthe, en wat kunnen we afleiden aan hun hoeveelheid en grootte?

In paragraaf 5, ten slotte, wordt de hoofdvraag beantwoord door bevorderende en belemmerende factoren voor samenwerking tussen dorpsscholen te geven. Deze zijn geclusterd naar factoren die *binnen scholen* een rol spelen (paragraaf 5.1), factoren die *tussen scholen* een rol spelen (paragraaf 5.2) en de *uitkomsten van de samenwerkingsschool* (paragraaf 5.3). Hier komt ook aan bod hoe schoolbesturen, leerkrachten en ouders bij samenwerking zijn betrokken. In paragraaf 6 wordt duidelijk op welke manier de factoren een rol spelen door met twee casussen te illustreren hoe samenwerking kan slagen of mislukken.

Leeronderzoek. Dit onderzoek is gebaseerd op leeronderzoek door studenten, en het is exploratief van aard. Dat betekent dat voornamelijk verkend wordt hoe de context van scholen eruit ziet en welke factoren een rol spelen bij samenwerking tussen scholen. Het onderzoek heeft plaatsgevonden door interviews te houden met bestuursleden en directies van samenwerkingsscholen, of van scholen die een poging tot samenwerking hebben ondernomen. Ook zijn inventariserende gesprekken gehouden met deskundigen die in beleidsontwikkeling, advies of onderzoek bij samenwerking tussen scholen zijn betrokken. In dit onderzoek gaat het er dus om een eerste overzicht van factoren in kaart te brengen, en is het overzicht van bevorderende en belemmerende factoren voor samenwerking waarschijnlijk niet uitputtend. Het is echter kleinschalig onderzoek dat uitermate geschikt is om relevante vragen te genereren voor vervolgonderzoek.

§ 1 Context: Wet op de samenwerkingsscholen

Tot voor kort was het niet mogelijk om scholen van verschillende denominaties samen te laten werken. Nederland heeft een duaal systeem, waarin openbare en bijzondere scholen naast elkaar bestaan (artikel 23 van de Grondwet). Binnen dit duale systeem is geen ruimte voor een derde vorm (zoals een school die zowel openbaar als bijzonder is). Om samenwerking tussen scholen van verschillende denominaties te bevorderen heeft de overheid de *wet op de samenwerkingsscholen* ontwikkeld. Als openbare en bijzondere scholen samengaan, kan dit onder de noemer van een 'samenwerkingsschool'. Binnen een samenwerkingsschool wordt zowel openbaar als bijzonder onderwijs gegeven. Hoe daar organisatorisch invulling aan wordt gegeven bepaalt de school zelf. De wet moet openbare en bijzondere scholen een wettelijke basis bieden om samen verder te gaan binnen de huidige context van het Nederlandse onderwijsbestel.

Of samenwerking tussen een openbare en bijzondere school in een samenwerkingsschool

wettelijk geoorloofd is en hoe de bestuursvorm eruit moet zien, is sinds lange tijd onderhevig aan discussie. Al in 1990 werd de Tijdelijke Adviescommissie Samenwerkingsscholen (TAS) opgericht, die moest onderzoeken welke vormen van samenwerking er zijn en welke knelpunten in wet- en regelgeving samenwerking belemmeren (TAS, 1991).

Eén van de mogelijke problemen met een samenwerkingsschool (geconstateerd door o.a. de Onderwijsraad, 1996) is dat het niet duidelijk is welke grondslag een samenwerkingsschool heeft. Als een samenwerkingsschool een bijzondere school is, moet de rol van de gemeente daarin worden heroverwogen, omdat het bijzonder onderwijs niet geregeld wordt door de overheid. Om een samenwerkingsschool een wettelijke basis te geven is een wetswijziging nodig. Daarbij geven een aantal politieke partijen er de voorkeur aan dat de nieuwe wet op de samenwerkingsscholen een uitzonderingskarakter zou moeten hebben. Dit betekent dat er waarde wordt gehecht aan het waarborgen van het bestaande duale systeem, en dat het vormen van een samenwerkingsschool eerder uitzondering dan regel moet zijn. Samenwerkingsscholen mogen dan alleen worden opgericht als er geen andere mogelijkheid meer is.

Wet op de samenwerkingsscholen

In mei 2011 heeft de Eerste Kamer de Wet op de samenwerkingsscholen aangenomen, waardoor deze per 1 september 2011 in werking is getreden. Kernpunten van de wet zijn de volgende:

1. Oprichting van een samenwerkingsschool is alleen mogelijk als de opheffingsnorm (m.b.t. leerlingen) wordt genaderd.
2. Een samenwerkingsschool kan alleen ontstaan uit gevestigde openbare of bijzondere scholen; het stichten van een nieuwe samenwerkingsschool is niet mogelijk.
3. De samenwerkingsschool wordt in stand gehouden door een stichting. Dit kan een nieuwe stichting zijn (zogenaamde éénpitter waarbij het bestuur zeggenschap heeft over één school), of de samenwerkingsschool wordt gekoppeld aan een bestaande stichting.
4. Het bestuur van de samenwerkingsschool heeft een verslagverplichting aan de gemeente, waarbij onder meer aandacht wordt besteed aan beleid over het openbaar onderwijs binnen de samenwerkingsschool.
5. In het schoolplan en de schoolgids wordt opgenomen hoe invulling wordt gegeven aan het openbare karakter van de samenwerkingsschool, waarbij wel invulling wordt gegeven aan identiteit.
6. In de statuten wordt een evenwichtige zeggenschapsverdeling tussen openbaar en bijzonder onderwijs geregeld. De statuten (en wijzigingen daarin) worden goedgekeurd door de gemeenteraad.

In het werkveld wordt wisselend gereageerd op de nieuwe wet, zo blijkt uit explorerende gesprekken. Hoewel de wet samenwerking tussen scholen zou moeten bevorderen, worden een aantal kernpunten als belemmerend gezien. De strenge eisen voor oprichting (punt 1), bijvoorbeeld, kunnen belemmerend zijn omdat scholen pas mogen gaan samenwerken als er sprake is van het naderen van de opheffingsnorm (op welk moment hier sprake van wordt, is overigens niet gespecificeerd). Daardoor kunnen scholen pas laat overgaan tot samenwerken, waardoor er weinig tijd is om te anticiperen op krimp-gerelateerde problemen en succesvolle samenwerking door tijdsproblemen niet tot stand komt. De verhindering om een samenwerkingschool vanuit het niets op te richten wordt ook genoemd als een belemmering (punt 2). De vraag is of dit ook geldt voor plattelandsscholen, deze bestaan immers al.

Dat samenwerkingscholen ook mogen opgaan in een grotere stichting (punt 3) kan een bevorderende factor zijn. Deze stichting kan een samenwerkingsbestuur zijn waar openbare of bijzondere scholen onder vallen. In de praktijk komt het ook voor dat samenwerkingscholen onder een groter bestuur vallen, dat vaak openbaar is (zie ook paragraaf 4). Als een samenwerkingschool besluit om als éénpitter verder te gaan blijft ze vaak relatief klein en daardoor kwetsbaarder voor externe invloeden. De verslagverplichting aan de gemeente (punt 4) en de goedkeuring van de statuten door de gemeenteraad (punt 6) zullen vooral door bijzondere scholen als een belemmering worden ervaren. Willen zij opgaan in een samenwerkingschool, dan zullen ze een deel van hun autonomie over moeten dragen.

Hoe de nieuwe wet op de samenwerkingscholen zal worden vormgegeven in de praktijk is op dit moment nog niet te zeggen. De wet is zeer recent ingevoerd en het is op dit moment niet mogelijk een evaluatie te maken van de gevolgen. In dit onderzoek is wel gekeken naar het functioneren van een aantal samenwerkingscholen, deels buiten de wettelijke kaders om (zie ook paragraaf 5.3).

Een belangrijke vraag is hoe de wet op de samenwerkingscholen in de toekomst wordt gehanteerd. Worden de huidige samenwerkingscholen, die gepionierd hebben voordat er een wettelijke basis was, verplicht om zich om te vormen naar de nieuwe wet? Zullen nieuwe samenwerkingscholen die zich niet volledig aan de nieuwe wet houden maar bijvoorbeeld de blauwdruk van huidige samenwerkingscholen kopiëren, tot de orde worden geroepen? Als er al iets duidelijk is, is het dit: ook zonder de wet op de samenwerkingscholen zijn er openbare en bijzondere scholen geweest die mogelijkheden zagen om samen te werken.

Wet op de samenwerkingscholen	
<i>Belemmerend</i>	<i>Bevorderend</i>
Oprichting samenwerkingschool alleen mogelijk bij naderen opheffingsnorm (dan is het vaak al te laat).	Samenwerkingschool ook mogelijk onder groter samenwerkingsbestuur (dus niet risico's van éénpitter).
Grotere rol voor de gemeente, verlies aan zelfstandigheid voor bijzondere school.	Er is een wettelijke basis voor een samenwerkingschool.

§ 2 Samenwerkingscholen in Nederland

In dit onderzoek is gekeken naar het aantal samenwerkingscholen dat nu in Nederland bestaat. Samenwerkingscholen worden in Nederland niet formeel geregistreerd, waardoor een duidelijk overzicht ontbreekt. Daarom is er handmatig naar samenwerkingscholen gezocht, waarbij er alleen naar basisscholen is gekeken. In totaal zijn er 33 samenwerkingscholen gevonden. Deze scholen zijn gevonden door op internet te zoeken en gebruik te maken van de (onofficiële) website www.schoolinbeeld.nl. Op deze website staan vrijwel alle scholen van Nederland, met informatie over de denominatie. Zo kan er al een inventarisatie worden gemaakt welke scholen als algemeen bijzonder of met meerdere denominaties staan geregistreerd. Ook de onderwijsraden Besturenraad en VOS-ABB hebben namen van samenwerkingscholen aangeleverd.

De 33 scholen die zijn gevonden betekenen een toename ten opzichte van eerdere zoekacties van het CFI (Centrale Financiën Instellingen, 2006), onderdeel van het Ministerie van OC&W. In 2002 telde het CFI met schriftelijke enquêtes bij gemeenten 20 samenwerkingscholen voor basisonderwijs, en in 2006 30.

Het overzicht van de gevonden samenwerkingscholen in Nederland staat in Bijlage 1. De samenwerkingscholen laten een grote geografische spreiding zien. Samenwerkingscholen komen niet alleen voor in krimpgebieden, maar ook in Randstedelijke plaatsen zoals Rotterdam of voorsteden van Den Haag. Opvallend is juist dat er in erkende krimpgebieden zoals Drenthe, (oost-)Overijssel en Zuid-Limburg geen samenwerkingscholen zijn. Vrijwel alle samenwerkingscholen hebben een stichting als bestuursvorm, vier samenwerkingscholen hebben een publiekrechtelijke bestuursvorm die is ingesteld door de gemeente. Op één school na zijn alle samenwerkingscholen ontstaan uit samenwerking tussen een openbare en één of

meerdere bijzondere scholen. Het lijkt erop dat openbare scholen in min of meer gelijke mate met rooms-katholieke en protestants-christelijke scholen samenwerken.

Samenwerkingsscholen in Nederland

In Nederland zijn in 2011 minstens 33 samenwerkingsscholen voor basisonderwijs. Vrijwel alle samenwerkingsscholen zijn ontstaan na samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs. De samenwerkingsscholen zijn over heel Nederland verspreid.

§ 3 Mogelijkheden om met krimp om te gaan

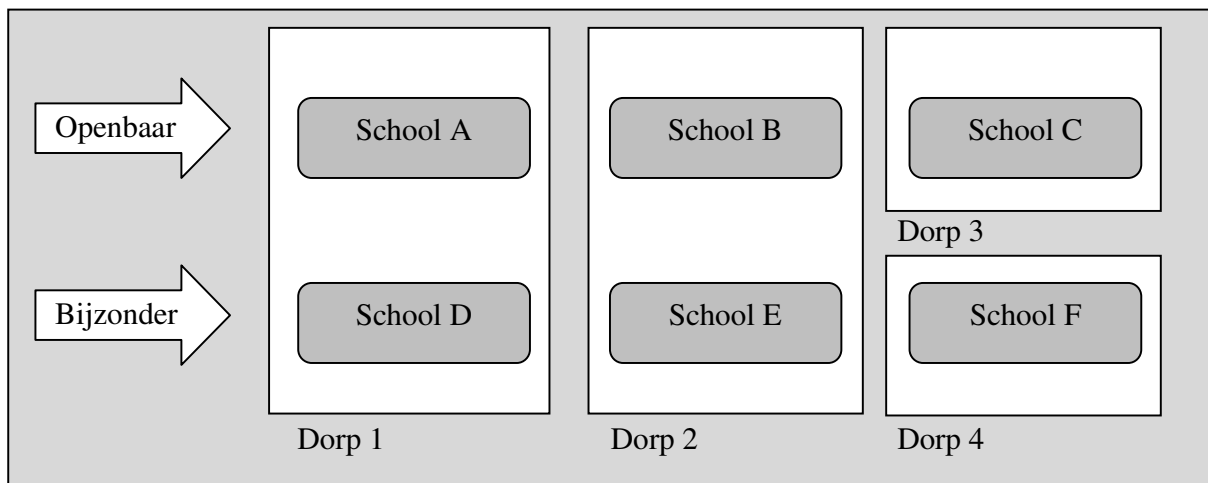
Naast het vormen van een samenwerkingsschool zijn er andere mogelijkheden om financiële en organisatorische problemen op te lossen die samengaan met de krimp. In een onderzoek naar samenwerkingsscholen is het belangrijk om deze vormen ook te noemen en toe te lichten, zodat duidelijk is welke alternatieven bestaan. Om het alternatief van de samenwerkingsschool in perspectief te plaatsen, worden in dit hoofdstuk een aantal van deze krimpstrategieën kort toegelicht. Sommige alternatieven voor omgang met krimp zijn ook elders beschreven (Luth, Neutel & Van Beek, 2011).

- 1) *Voortgaan met de huidige aanpak.* Scholen kunnen besluiten om niets te doen en alleen verder te gaan. Dit betekent vrijheid om eigen keuzes te maken. Scholen kunnen zich daarbij profileren, en zo de concurrentie aangaan met andere scholen. De vraag is of dit een oplossing is voor dalende leerlingaantallen en teruglopende inkomsten. De mogelijkheid bestaat dan ook om met deze strategie de school een aantal jaren voort te zetten en dan bewust op te heffen.
- 2) *De dorpsschool.* Scholen kunnen er ook voor kiezen om zich te profileren als een breed toegankelijke school, waar iedereen welkom is. Ook bij eenzijdige profilering van een dorpsschool wordt de concurrentie aangegaan met andere scholen, mogelijk in hetzelfde dorp.
- 3) *Samenwerking zonder fusie.* Scholen kunnen ook samenwerken zonder over te gaan tot een fusie. In deze vorm kan samengewerkt worden door voorzieningen, huisvesting (zoals een schoolgebouw, gymlokaal, of naschoolse opvang) of personeel te delen. Dit laatste kan bijvoorbeeld door (bovenschoolse) onderwijsteams samen te stellen, waarin leerkrachten van kleine scholen op hun eigen school blijven werken maar eens per maand met collega's van andere scholen overleggen over vakinhoudelijke zaken. Leerkrachten kunnen ook op meerdere

scholen werken, maar het nadeel kan zijn dat binding met de school verloren kan gaan.

4) *Bestuurlijke fusie binnen eigen kring*. Door samen te werken met scholen van dezelfde denominatie kunnen scholen hun slagkracht vergroten en efficiënter organiseren zonder dat ze over hun identiteit hoeven te onderhandelen. Een voorbeeld kan worden gegeven in figuur 3.1, waar scholen A, B en C samengaan in een groter bestuur, net zoals scholen D, E en F. Een dergelijke fusie is bijna altijd dorpsoverstijgend.

Figuur 3.1: Scholen in dorpen



5) *Bestuurlijke fusie tussen kringen*. Scholenbesturen kunnen ook fuseren in een samenwerkingsbestuur, zonder dat dit noodzakelijkerwijs moet leiden tot een samenwerkingschool. Een voorbeeld is een bestuur voor de scholen B, C en F uit figuur 3.1.

6) *Verticale fusie*. Het is ook mogelijk dat scholen samenwerken binnen hun eigen kolom. Dat betekent dat bijzondere basisscholen samen gaan werken met bijzondere scholen voor voortgezet onderwijs, en eventueel voor middelbaar en hoger onderwijs. Voordeel van deze manier van samenwerking is dat doorlopende leerlijnen ontstaan, maar de vraag is of de organisatie efficiënter geregeld wordt. Leerkrachten van basis- en voortgezet onderwijs kunnen elkaar bijvoorbeeld moeilijk vervangen. Deze vorm van samenwerking komt dan ook niet veel voor.

7) *Brede school*. In de brede school werkt basisonderwijs samen met voor- en na-schoolse opvang, en/of sport- of andere verenigingen. Voordeel is dat veel activiteiten op een locatie plaatsvinden en dit aantrekkelijk kan zijn voor ouders. Het is de vraag of dit de manier is om met krimp op te gaan, want een brede school trekt niet noodzakelijk meer leerlingen aan.

8) *Samenwerkingschool*. De samenwerkingschool is onderwerp van dit onderzoek. Als

scholen A en D of B en E uit hetzelfde dorp samengaan (figuur 3.1), kunnen dit samenwerkingscholen worden.

§ 4 Het veld: Besturen in Noord-Nederland

Om het veld in kaart te brengen waar scholen en besturen mee te maken hebben, is een overzicht gemaakt van alle schoolbesturen in Groningen, Friesland en Drenthe. Daarbij is ook meegenomen welke denominatie het bestuur heeft, en hoeveel scholen het vertegenwoordigt. In tabel 4.1 is een overzicht te vinden van deze gegevens.

In Groningen, Friesland en Drenthe zijn er meer dan elfhonderd basisscholen, die worden vertegenwoordigd door 131 besturen. Er zijn twee reformatorische scholen, en 20 algemeen bijzondere scholen. Dit zijn vooral Jenaplan, Montessori- of Vrije scholen. Dit zijn bijna allemaal éénpitters: één school, één bestuur.

De bijzondere christelijke scholen zijn onder te verdelen in twee kolommen: de katholieke en protestantse. In het noorden van Nederland zijn er relatief weinig katholieke scholen, en de meeste van deze scholen vallen onder een groot bestuur met meer dan 15 scholen.

Tabel 4.1 Schoolbesturen in Groningen, Friesland en Drenthe

	Protestants-Christelijk	Rooms-Katholiek	Reformatorisch	Algemeen bijzonder	Openbaar
Aantal scholen	480	70	2	20	561
Aantal besturen	66	5	2	19	39
Gemiddeld aantal scholen per bestuur	7.3	14	1	1.05	14.4
Bestuur:					
Eénpitter	21	1	2	18	1
2-4 scholen	10	1	0	1	2
5-9 scholen	13	0	0	0	7
10-14 scholen	12	0	0	0	12
meer dan 15 scholen	10	3	0	0	17

Het gros van de scholen in Noord-Nederland is protestants-christelijk of openbaar.

Er zijn iets meer openbare scholen dan protestants-christelijke scholen; 561 om 480. Het

aantal protestants-christelijke schoolbesturen (66) is echter meer dan anderhalf keer zo groot als het aantal openbare schoolbesturen (39). Dit betekent dat een gemiddeld protestants-christelijk schoolbestuur ongeveer 7 scholen vertegenwoordigt, en een gemiddeld openbaar bestuur 14. Dus, twee keer zoveel. En dat heeft implicaties voor samenwerking.

Tabel 4.2 Samenwerking tussen éénpitters of grotere schoolbesturen

		Openbaar schoolbestuur (ook gemeente)	
		Eénpitter	Meerdere scholen
Bijzonder schoolbestuur	Eénpitter	Koppel van (gelijkwaardige) scholen	Bijzondere school kleiner in omvang
	Meerdere scholen	Openbare school kleiner in omvang	Samenwerking tussen grotere schoolbesturen

Bij samenwerking is het belangrijk dat partners min of meer gelijkwaardig zijn. Is de ene school, daarbij vertegenwoordigd door een schoolbestuur, veel groter dan de andere school, dan kan een dergelijke school mogelijk meer eisen stellen aan samenwerking. Als een protestants-christelijke school als éénpitter toenadering zoekt tot de openbare school in het dorp is de kans groot dat deze school onderdeel is van een bestuur met meer dan vijf scholen, zo laat tabel 4.1 zien. Daardoor zou het kunnen dat de protestants-christelijke school minder eisen kan stellen aan de samenwerking. De kleine school schuift immers aan bij de grotere school. Dit heeft waarschijnlijk ook weerslag op het uiteindelijke bestuur waar de samenwerkingsschool onder zal vallen. Samenwerkingsscholen zullen dus grotere kans hebben om door een openbaar schoolbestuur bestuurd te worden, simpelweg omdat deze besturen al groter zijn en daardoor waarschijnlijk meer macht hebben (zie bijvoorbeeld: Emmelot, Felix & Karsten, 2004). Alleen als éénpitters samenwerken, is er sprake van een gelijkwaardig koppel van scholen (zie ook tabel 4.2). Bij samenwerking tussen grotere besturen hangt het per situatie af hoe de machtsverhoudingen liggen.

§ 5 Bevorderende en belemmerende factoren voor samenwerking

Om de hoofdvraag van dit onderzoek over bevorderende en belemmerende factoren voor samenwerking tussen openbare en bijzondere dorpsscholen te beantwoorden, is een overzicht gemaakt van factoren die invloed kunnen hebben op het samenwerkingsproces. Deze factoren zijn in exploratief onderzoek naar voren gekomen, onder meer door interviews te houden met bestuursleden en directies van samenwerkingsscholen of van scholen die een poging tot

samenwerking hebben ondernomen. Daarnaast is gesproken met deskundigen die in beleidsontwikkeling, advies of onderzoek bij samenwerking tussen scholen zijn betrokken (een overzicht van de respondenten staat in bijlage 2).

De factoren die een rol spelen bij het samenwerkingsproces zijn, om interpretatie te vereenvoudigen, geordend naar verschillende niveaus. Na het ordeningsproces zijn er drie clusters te onderscheiden. De eerste twee clusters omvatten factoren die enerzijds *binnen* de school een rol spelen (zoals kenmerken en belanghebbenden van de school) en anderzijds factoren die voornamelijk *tussen* scholen een rol spelen (zoals verschillen tussen scholen). Op zichzelf moeten deze factoren worden beschouwd als *neutraal*. De manier waarop scholen met deze factoren omgaan, bepaalt of ze belemmerend of bevorderend werken voor het samenwerkingsproces. Wordt er met sommige factoren geen of te laat rekening gehouden, dan bestaat de kans dat ze het samenwerkingsproces belemmeren. Door met dezelfde factoren wel - en op tijd- rekening te houden is er daarentegen de mogelijkheid dat ze het samenwerkingsproces bevorderen.

De factoren die in de derde cluster zijn geordend, kunnen worden beschouwd als *uitkomsten* van de samenwerkingsschool. Dit wil zeggen, deze factoren worden vaak pas werkelijkheid als scholen daadwerkelijk zijn samengegaan in een samenwerkingsschool. Daardoor kunnen ze wel hun weerslag hebben op het samenwerkingsproces. Ze worden tijdens het proces meegewogen en gebruikt om belanghebbenden te overtuigen om wel (of niet) door te gaan met het samenwerkingsproces. In de volgende paragrafen worden de clusters en hun factoren toegelicht.

§ 5.1 Samenwerkingsproces: Factoren binnen de school

Als scholen een samenwerkingsproces met één of meerdere andere scholen aangaan, zullen ze eerst hun eigen situatie goed in kaart moeten brengen. Wanneer scholen weten welk eindresultaat ze ambiëren, wat ze van het samenwerkingsproces verwachten en hoe de achterban hier tegenover staat, zullen ze in dit proces minder snel te maken krijgen met verassingen.

Dat begint bij schoolbesturen. Schoolbesturen zijn vaak degenen die het samenwerkingsproces initiëren. Voordat ze dat doen, zullen ze zich af moeten vragen of ze bereid zijn om een deel van hun bestuurdersmacht prijs te geven bij samenwerking. Doordat twee of meerdere besturen van scholen samengaan in een nieuw samenwerkingsbestuur, wordt de macht tussen deze besturen gedeeld. Scholen (en besturen) zijn ook ingebed in een breder netwerk van allerlei verenigingen en organisaties zoals sportclubs of de kerk. Scholen zullen zich

moeten informeren hoe deze partijen tegen mogelijke samenwerking aankijken, en daarbij mogelijke ondersteuning of tegenstand in kaart brengen. Scholen hebben ook contacten met andere besturen of vragen de hulp van onderwijsondersteuningsorganisaties. Als een samenwerkingschool eenmaal is gerealiseerd, zullen scholen deze contacten misschien moeten verbreken. Sommige onderwijsbegeleidingsdiensten richten zich bijvoorbeeld voornamelijk op bijzondere scholen. Schoolbesturen moeten zich dit realiseren voordat ze een samenwerkingsproces aangaan.

Scholen zullen ook rekening moeten houden met de wensen van de achterban. Voor ouders is het belangrijk dat er een school blijft bestaan waar op een voor hun juiste manier aandacht aan identiteit wordt besteed. Bij ouders kunnen emoties ook een belangrijke rol spelen. Het kan voorkomen dat generaties op dezelfde school hebben gezeten, of dat grootouders de dorpsschool hebben gesticht. Als de school wordt opgeheven of gaat samenwerken met een andere school kan dat voor emoties zorgen.

Ook voor leerkrachten is het belangrijk dat de school die waarden en normen vertegenwoordigt waar zij voor staan. Zij moeten deze immers overdragen. Voor leerkrachten is baangarantie ook belangrijk. In een samenwerkingschool zullen zij samen werken met collega's van de andere school. Leerkrachten moeten in dit nieuwe team kunnen en willen werken, en het moet duidelijk zijn of zij hun baan kunnen behouden.

Van de actoren binnen de school heeft het schoolbestuur vaak de meeste macht. Het schoolbestuur zet het beleid van de school uit en initieert mogelijke samenwerking. Leerkrachten en ouders zijn hier veel minder actief bij betrokken, maar ze hebben vaak wel een grote stempel op het beleid. Zij kunnen meewerken met plannen, of deze juist tegenwerken. Daarom is het belangrijk dat schoolbesturen in een vroeg stadium peilen hoe leerkrachten en ouders tegenover samenwerking staan.

Tijd is een belangrijke algemene factor. In een samenwerkingsproces is niet alleen tijd nodig om huisvesting van de nieuwe school te regelen, maar moet ook de mogelijkheid zijn voor inspraak en voorlichting naar belanghebbenden. Als een schoolbestuur heeft besloten om een samenwerkingsproces te starten, is het belangrijk om tijd te nemen om zowel ouders, leerkrachten als het andere schoolbestuur te informeren. Voor bewustwording is soms tijd nodig. Ook moet worden nagedacht over een goede mediastrategie (als onderdeel van een goede communicatie). Het komt soms voor dat de media zich tegen samenwerking uitspreken en zo de opinie beïnvloeden. De media kunnen juist ook worden benut om bewustwording op gang te brengen.

Als een school te maken krijgt met dreigende sluiting vanwege een terugval in het aantal

leerlingen of financiële tekortkomingen, kan het urgenter worden om samen te werken met een andere school. Ook dan moeten scholen niet verzuimen de tijd te nemen om bewustwording van het probleem te creëren en zoveel mogelijk actoren achter de plannen te krijgen. Voor samenwerking *tussen* scholen is allereerst samenwerking *binnen* een school cruciaal.

Factoren binnen de school		
<i>School/bestuur</i>	<i>Leerkrachten</i>	<i>Ouders</i>
Machtsverschuiving	Garantie baan	Voortbestaan school
Netwerk:	Identiteit	Identiteit
- onderwijsondersteunings-organisaties		Emoties
- organisaties en verenigingen		
- andere besturen		

Algemene factoren			
Tijd	Bewustwording	Communicatie	Dreigende sluiting
- huisvesting		- o.a. media	- minder leerlingen
- voorlichting			- financiële noodzaak
- inspraak			

§ 5.2 Samenwerkingsproces: Factoren tussen scholen

In het samenwerkingsproces is het belangrijk dat scholen ook aandacht voor elkaar hebben. Dat begint door de mogelijke verschillen goed in kaart te brengen. Hoe groot zijn de onderwijskundige of pedagogisch-didactische verschillen tussen scholen? Zijn de scholen door de inspectie gelijk beoordeeld, of gaat een zwakke school samenwerking aan met een kwalitatief goede school? Als de scholen van tevoren te sterk verschillen kan samenwerking moeilijk worden. Dit geldt ook voor de teams van docenten en de achtergrond van de ouders van de verschillende scholen. Deze zullen uiteindelijk met elkaar overweg moeten kunnen. Als duidelijk is dat daar grote verschillen zijn, kan dat samenwerking ook bemoeilijken.

Bijna vanzelfsprekend zijn er verschillen in identiteit, en als die overbrugbaar of verenigbaar lijken is het goed als scholen daar in een vroeg stadium afspraken over maken of daar aan gaan werken. Dit kan bijvoorbeeld met een identiteitscommissie, waarin leden van beide samenwerkende scholen plaatsnemen. Zo nodig kan ook externe begeleiding worden

aangevraagd, zeker als deze ervaring heeft met het starten van een samenwerkingschool. Ook de gemeente kan een ondersteunende rol bieden, bijvoorbeeld bij de communicatie naar de media en belanghebbenden. Scholen doen er ook goed aan om afspraken te maken over de nieuwe directie van de samenwerkingschool. Welke school levert bijvoorbeeld de nieuwe directeur?

Als scholen duidelijk hebben waar overeenkomsten en verschillen liggen zal dit het samenwerkingsproces bevorderen, omdat de energie gestoken kan worden in de factoren die de meeste aandacht behoeven. Het kan ook zo zijn dat scholen besluiten om het samenwerkingsproces niet voort te zetten als de verschillen te groot zijn, bijvoorbeeld als scholen (te) sterk van identiteit verschillen. De verschillen kunnen soms zo groot zijn dat van tevoren al duidelijk is dat samenwerking bijna onmogelijk is. Voor een vrije school zijn er mogelijk moeilijk geschikte samenwerkingspartners te vinden. Ook als samenwerking (vroegtijdig) wordt stopgezet hoeft dit niet als negatief te worden beschouwd. Scholen hebben dan immers geen energie verspild aan een bij voorbaat verloren missie.

<i>Afspraken over:</i>	Factoren tussen scholen	
	<i>Mogelijke verschillen</i>	<i>Algemeen</i>
Identiteit (d.m.v. commissie)	Onderwijskundig	Externe begeleiding
Nieuwe directie	Pedagogisch-didactisch	Ondersteuning gemeente
Communicatie naar buiten	Kwaliteit (beoordeling inspectie)	
	Identiteit	
	Team van docenten	
	(Achtergrond) ouders	

§ 5.3 De samenwerkingschool als uitkomst

De derde cluster van factoren ligt in de toekomst. Dit zijn de uitkomsten als een samenwerkingschool is gerealiseerd. Om de uitkomsten te evalueren is gebruik gemaakt van criteria van de Onderwijsraad (2009): kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid (bedrijfsvoering), keuzevrijheid en sociale cohesie (leefbaarheid). Deze criteria worden doorgaans gebruikt om het onderwijsbestel en beleidsstrategieën op macroniveau te evalueren. In dit onderzoek worden de criteria gebruikt om de plus- en minpunten van samenwerkingscholen te beoordelen.

Wat zijn de gevolgen van een samenwerkingschool voor de *kwaliteit* van onderwijs? In

een samenwerkingschool worden een aantal voorwaarden gecreëerd die de kwaliteit van het onderwijs kunnen bevorderen. Doordat scholen de krachten bundelen zijn er meer leerlingen en is er een groter team van leerkrachten met meer expertise. Zo ontstaat de mogelijkheid van meerdere groepen, of minder combinatieklassen. Een nieuwe samenwerkingschool vraagt ook om een nieuwe visie op het onderwijs. Soms wordt ook nieuw materiaal aangeschaft. Een samenwerkingschool is ook groter dan de twee scholen waaruit deze is ontstaan. Daardoor beschikt een samenwerkingschool vaak over betere financiën, waardoor een breder lesprogramma mogelijk is. Ondanks het verlies van de kleine-scholen-toeslag blijken samenwerkingscholen vaak efficiënter met de middelen om te gaan. Of deze voorwaarden ook daadwerkelijk leiden tot betere kwaliteit van het onderwijs zou verder onderzoek naar samenwerkingscholen moeten uitwijzen.

Doordat er geen concurrentie meer is in hetzelfde dorp en maar één accommodatie hoeft te worden onderhouden, is de *bedrijfsvoering* van een samenwerkingschool vaak efficiënter dan van de twee scholen afzonderlijk waaruit ze is ontstaan. Een grotere school is ook minder kwetsbaar voor onverwachte gebeurtenissen (zoals ziekte van een leerkracht). Een belangrijke kanttekening die hierbij gemaakt moet worden is dat de samenwerkingschool een vorm van schaalvergroting is op kleine schaal. Het gaat vaak om twee relatief kleine scholen die samengaan. Daardoor is de nieuwe school in staat om de bedrijfsvoering efficiënter te organiseren, en dit kan mogelijk de kwaliteit van het onderwijs verbeteren. Dit wil echter niet zeggen dat elke samenwerking tussen scholen automatisch leidt tot betere opbrengsten. Scholen kunnen ook te groot worden, waardoor het overzicht en contact met de school verdwijnt. Vanaf januari 2011 is de fusietoets van kracht, waarbij de minister goedkeuring aan fusies moet geven als er meer dan 10 scholen of 500 leerlingen bij betrokken zijn.

Binnen een samenwerkingschool blijft ook de *toegankelijkheid* van het onderwijs gewaarborgd. Door het openbare karakter zijn alle leerlingen welkom, maar is er ook aandacht voor identiteit. De samenwerkingschool heeft dit geregeld via de statuten.

Een belangrijk minpunt van de samenwerkingschool is dat de *keuzemogelijkheden* afnemen. Er is nog maar één school in het dorp waardoor ouders niet meer de keuze hebben tussen meerdere scholen. Voor een school met een andere denominatie moet een ander dorp worden opgezocht. De vraag is echter hoe belangrijk dit is voor ouders. Als ouders kwaliteit en nabijheid van een school belangrijker vinden dan de grondslag (Herweijer en Vogels, 2004), lijkt de verminderde keuzevrijheid een minder groot probleem dan op voorhand zou worden verwacht. Een andere belangrijke kanttekening is dat het mogelijke alternatief, sluiting van scholen, zou kunnen betekenen dat er geen enkele school meer in een dorp kan blijven bestaan.

Daardoor wordt de keuzevrijheid van ouders helemaal gereduceerd.

Als er ten minste één school in een dorp overblijft, komt dit de *leefbaarheid* ten goede. Juist ook doordat ouders en kinderen die voorheen naar verschillende scholen gingen nu op één school samenkomen, wordt de ouderbetrokkenheid verbeterd, en worden kinderen voorbereid op samenleven in de maatschappij. Hierdoor kan de sociale cohesie verbeteren, iedereen gaat immers samen naar school. Daardoor kunnen contacten in een dorp ontstaan die voorheen minder voor de hand lagen. De ouderbetrokkenheid met de school kan ook worden verhoogd doordat de school is gestart met een nieuwe missie en visie, en daarvoor ouders soms expliciet om steun heeft gevraagd.

De samenwerkingsschool als uitkomst		
Toetsingscriteria	Positieve uitkomst	Negatieve uitkomst
Voorwaarden voor Kwaliteit onderwijs	Groter team Meer leerlingen Betere financiën: verbreding lesprogramma Ontwikkeling nieuwe visie	
Bedrijfsvoering (doelmatigheid)	Efficiency > Geen concurrentie in zelfde dorp Mogelijk nieuwe accommodatie; onderhoud één i.p.v. twee gebouwen	Verlies kleine-scholen-toeslag
Toegankelijkheid	Algemeen brede toegankelijkheid Identiteitslessen	
Keuzevrijheid		Keuzemogelijkheden nemen af
Leefbaarheid (sociale cohesie)	Voorkomen sluiting school in dorp Verbeteren ouderbetrokkenheid Voorbereiden op samen leven in maatschappij	

Zo gezien zijn bevorderende factoren voor een samenwerkingsschool vooral positieve uitkomsten met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs, de bedrijfsvoering, toegankelijkheid van onderwijs en de sociale cohesie. Voor dit laatste criterium is het van belang dat ouders en leerkrachten openstaan voor de nieuwe school en contacten met ouders en

leerkrachten van de andere school. Dit heeft ook te maken met identiteit en emoties (zie paragraaf 5.2). Als de bereidheid tot samenwerking niet aanwezig is bij ouders is het criterium van de keuzevrijheid belangrijk. Omdat de grondwet voorschrijft dat gemeenten in voldoende openbaar onderwijs voorzien en ouders het recht op keuzevrijheid hebben, kan één van de weinige nadelige uitkomsten van de samenwerkingsschool van doorslaggevende invloed zijn op het succes daarvan. Het gezegde “kiezen of delen” kan hier betekenen: één school of geen school.

§ 6 Twee voorbeeldcasussen

Om de bevorderende en belemmerende factoren duidelijk te maken worden nu twee casussen gegeven ter illustratie voor een gelukte en een mislukte samenwerking. De casussen zijn imaginair, maar illustratief. Ze zijn niet op werkelijke scholen gebaseerd, maar deze factoren zijn wel waargenomen of genoemd bij samenwerkingstrajecten die in dit onderzoek zijn bestudeerd. De casussen laten zien hoe de neutrale factoren hun rol spelen. In de ene casus wordt er onverstandig mee omgesprongen, terwijl de andere casus laat zien hoe de factoren kunnen worden benut voor samenwerking.

Casus 1: Samenwerking tussen OBS De Molenslag en CBS De Weide

Het is mei 2009 als de familie de Wit verhuist naar de Randstad. De verhuizing van deze familie heeft grote gevolgen voor CBS de Weide. De familie de Wit had 6 kinderen op de Weide, waardoor het aantal leerlingen plotsklaps daalt van 27 naar 21, onder de opheffingsnorm. De school mag nog één jaar voortgaan maar zal dan moeten sluiten als er niet voldoende leerlingen op de school zitten. Omdat de Weide in krimpgebied ligt is er weinig perspectief op nieuwe leerlingen. De directeur van de Weide besluit contact op te nemen met het schoolbestuur van OBS de Molenslag met als doel: stichten van een samenwerkingsschool binnen een jaar.

In september 2009 komen de besturen van beide scholen bij elkaar voor overleg. Om er vaart achter te zetten besluit de directeur van de Weide de pers in te lichten. De lokale krant schrijft over de samenwerkingsvoornemens, die als een grote verrassing komen. Een aantal ouders is fel tegen en wil een ouderavond om opheldering te krijgen. Zij zien het niet zitten om hun kinderen naar een openbare school te sturen. Ook een aantal leerkrachten van de openbare school wil geen christelijk onderwijs geven. De ouderavond kan de onrust niet wegnemen en twee ouders halen direct hun kinderen van school af, waardoor de daling van het aantal leerlingen in een stroomversnelling raakt.

De openbare school is geschrokken van de commotie en besluit de gesprekken stop te zetten. De samenwerking ketst af en gaat niet door. CBS de Weide wordt opgeheven op 15 augustus 2010.

Casus 2: Samenwerking tussen OBS Henriëtte Werkman en CBS De Driehoek

Het is februari 2007 en de kranten berichten steeds meer over krimp op het platteland. Het bestuur van CBS de Driehoek wil weten wat dat voor hun betekent, en laat een prognose opstellen over de verwachte daling van leerlingen in de komende 20 jaar. De uitkomsten zijn niet positief. Er worden 40% minder leerlingen in het gebied verwacht. De Driehoek heeft nu nog 45 leerlingen, en de openbare school in hetzelfde dorp heeft er 55. Het bestuur van de Driehoek spreekt de prognoses door met OBS Werkman, en beide besturen besluiten om hun achterban in te lichten.

De boodschap op de ouderavonden is helder. Nu gaat het nog goed, maar er komen mindere tijden aan. We gaan kijken of we kunnen samenwerken met de andere school in het dorp. Er wordt een commissie opgericht die alle vragen van ouders en medewerkers behandelt. Ook wordt de gemeente gepolst welke wettelijke mogelijkheden er zijn.

In september 2008 wordt het besluit genomen. De OBS en CBS gaan proberen om een samenwerkingschool te vormen. Externe begeleiding wordt gevraagd van een bureau dat al meerdere samenwerkingscholen heeft begeleid bij de oprichting. Intussen komt de gemeente met het bericht dat in geval van geslaagde samenwerking het schoolgebouw van de OBS volledig gerenoveerd gaat worden. Dit nieuwe schoolgebouw en het vooruitzicht op een gezamenlijke financieel gezonde school maakt ouders en medewerkers enthousiast. Begin 2009 wordt een gezamenlijke avond voor ouders en medewerkers van de OBS en CBS georganiseerd. Die verloopt succesvol, en samenwerkingschool SWS De Ruimte is op 15 augustus 2010 een feit.

De casussen laten zien hoe verschillend scholen een samenwerkingstraject benaderen, en welke verschillende uitkomsten dit heeft. In de eerste casus was er veel te weinig tijd. Dat er te weinig tijd was, bracht niet alleen problemen mee op organisatorisch vlak, maar zorgde er ook voor dat ouders en medewerkers overdonderd waren en in opstand kwamen. Blijkbaar voelde de christelijke school niet aan hoe ouders tegen samenwerking aankijken. Bij de scholen in casus 2 was dit totaal anders. Er was ruim tijd voorhanden en eerst werd gepeild hoe de achterban tegen samenwerkingsplannen aankijkt. Mogelijke weerstand werd niet weggewuifd maar serieus genomen door de commissie die de samenwerking onderzocht.

In de eerste casus werden beslissingen ad hoc genomen en werd geen expertise aangevraagd. De scholen handelden naar hun beste vermogen, zonder echt ervaring te hebben met samenwerkingstrajecten. Bij casus 2 werd juist gebruik gemaakt van externe expertise. De gemeente werd allereerst ingelicht, en een professioneel bureau kwam het traject ondersteunen.

Uiteindelijk leidde dat ertoe dat er verschillende toekomstbeelden ontstonden. In de eerste casus was het verlies van identiteit voor ouders veel belangrijker dan een mogelijke toename in kwaliteit. Ook speelde het verlies aan keuzevrijheid een grote rol. In casus 2 was het voor ouders duidelijk dat het voortbestaan van de school op de lange termijn niet houdbaar was. Door het aantrekkelijke perspectief van een nieuwe school waarin het gehele dorp is verenigd werden ouders enthousiast voor de plannen. Het voorkomen van sluiting van de scholen in het dorp werd het gezamenlijke doel.

Discussie

Met een krimpende bevolking in plattelandsgebieden is voor veel scholen de toekomst onzeker. Dalende leerlingenaantallen in de toekomst zullen op de één of andere manier om maatregelen vragen. Voor veel dorpen kan een samenwerkingschool een uitkomst zijn. Het voortbestaan van twee scholen in hetzelfde dorp is vaak simpelweg niet haalbaar, gezien de leerlingenaantallen in die dorpen. Omdat voor ouders nabijheid, kwaliteit en sfeer belangrijke kenmerken van een goede school zijn, is een samenwerkingschool een aantrekkelijke optie.

Lokaal beleid

Gemeenten hebben een belangrijke rol bij het in stand houden van onderwijs in krimpgebieden, al dan niet in ondersteuning bij het oprichten van een samenwerkingschool. Gemeenten kunnen prognoses opstellen over de verwachte leerlingenaantallen voor de komende jaren, en kunnen scholen ook stimuleren om de gevolgen van deze prognoses voor de school zelf in kaart te brengen. Daarnaast kunnen gemeenten scholen ook ondersteunen hoe ze het beste met krimp om kunnen gaan. Dit kan betekenen dat de gemeente scholen die een samenwerkingstraject ingaan, ondersteunt en adviseert, ook voor wat betreft de wetgeving. Alle mogelijke problemen met krimp kunnen worden behandeld, zoals communicatie naar de media en belanghebbenden. Gemeenten kunnen er goed aan doen om een of meerdere ambtenaren expert te laten worden op het terrein van krimp en scholen. De meeste gemeenten die te maken hebben met krimp hebben meerdere dorpen waar de problemen zich (gaan) voordoen. Door coherent en consistent beleid te ontwikkelen kan het voor scholen helder zijn wat de mogelijkheden zijn.

Tot slot

Dit onderzoek heeft dan ook een positieve boodschap: steek de energie in de mogelijkheden. Als vooraf al duidelijk is dat samenwerking bijna niet mogelijk is, omdat er grote verschillen zijn tussen scholen, kies dan voor de strategie die het meeste oplevert voor leerlingen

en ouders. Zelfs als een school wordt opgeheven valt er nog genoeg te doen. Scholen kunnen bijvoorbeeld afspraken maken met andere scholen voor leerlingenoverdracht, en dit proces zo goed mogelijk begeleiden. Investeren in een samenwerking die bij voorbaat gedoemd is om te mislukken kost een hoop energie die beter ergens anders aan kan worden besteed.

Opbrengsten van samenwerkingsscholen liggen vooral in de toekomst. Door een financieel gezonde en krimpbestendige school op te richten kan onderwijs ook op het platteland worden gewaarborgd. Problemen bij de oprichting van een samenwerkingsschool ontstaan en bestaan vooral in het proces naar samenwerking toe. Voor schoolbesturen is het daarom belangrijk een de lange-termijn visie aan te houden en die ook uit te dragen aan ouders en leerkrachten.

Literatuur

- Centrale Financiën Instellingen (2006). *Samenwerkingsscholen 2006: Een onderzoek naar het aantal bestaand samenwerkingsscholen in 2006*. Zoetermeer: CFI.
- Emmelot, Y.M., Felix, C., & Karsten, S. (2004). *Samenwerkingsscholen nu en in de toekomst: Praktijkervaringen en wetgeving*. SCO-Kohnstamm Instituut: Amsterdam.
- Hospers, G.J. (2010). *Krimp!* SUN: Amsterdam.
- Kohler, H.P., Billari, F.C. & Ortega, J.A. (2006). Low Fertility in Europe: Causes, Implications and Policy Options. In F. R. Harris (Ed.), *The Baby Bust: Who will do the Work? Who Will Pay the Taxes?* Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 48-109.
- Herweijer, L. & Vogels, R. (2004). *Ouders over opvoeding en onderwijs*. Sociaal en Cultureel Planbureau: Den Haag.
- Luth, H.J., Neutel, W. & Van Beek, W. (2011). *Eerste hulp bij krimp: Gevolgen, mogelijkheden en keuze voor het christelijk basisonderwijs*. Besturenraad: Woerden.
- Onderwijsraad (1996). *Wetsvoorstel samenwerkingsscholen*. Onderwijsraad: Den Haag.
Beschikbaar op: <http://www.onderwijserfgoed.nl/static/pdf/ADVIESOWR-1996-06-27-96000070.pdf>
- Onderwijsraad (2009). *Stand van educatief Nederland 2009*. DeltaHage grafische dienstverlening: Den Haag.
- Primos (2011). Primos: Bevolkings- en huishoudensprognose. *Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*. Zie: <http://www.abfresearch.nl/>.
- Peschar, J & Wesselingh, A. (1995). *Onderwijssociologie*. Wolters-Noordhoff: Groningen.
- Tijdelijke Adviescommissie Samenwerkingsscholen (1991). *Raakvlakken voor samenwerking*. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen: Zoetermeer.

Bijlage 1: Samenwerkingscholen in Nederland



Schoolnaam (provincie)	Plaats	Website	Denominatie	Bestuurs- vorm
Groningen				
1 Op Wier	Ezinge	www.opwier.nl	OB-PC	Stichting
2 De Sterren	Godlinze	www.nbsdesterren.nl	OB-PC	Stichting
3 Mandegoud	Kloosterburen	www.mandegoud.nl ,	OB-RK-PC	Stichting
4 De Aquarel	Sebaldeburen	www.deaquarel.nl	OB-PC	Stichting
Friesland				
5 Dubelspan	Boazum	www.dubelspan.nl	OB-PC	Stichting
6 Master Frankeskoalle	Earnewald	www.frankeskoalle.nl	OB-PC	BC
7 De Romte	Itens	www.deromte.nl	OB-PC	Stichting
8 Yn de mande	Schiermonnikoog	www.swsyndemande.nl	OB-PC	Vereniging

9	Twamester Drenthe	Wergea	www.twa.bobob.info.nl	OB-RK	Stichting
10	Oostermoer Flevoland	Gieterveen	www.swssoostermoer.nl	OB-PC	BC
11	Wending	Bant	www.swsdewending.nl	OB-RK	Stichting
12	De Brandaris	Dronten	www.debrandaris.net	OB-RK	Stichting
13	Het Wilgerijs	Dronten	www.hetwilgerijs.nl	OB-RK	Stichting
14	De Klipper Overijssel	Luttelgeest	www.swsdeklipper.nl	OB-RK	Stichting
	- Gelderland				
15	't Kempken	Meddo	www.tkempken.nl	OB-RK	Stichting
16	Dynamiek	Terborg	www.bsdynamiek.nl	OB-RK	Stichting
17	Kraanvogel	Vorden	www.dekraanvogel-vorden.nl	OB-RK	Stichting
18	De Boskriek	Wijchen	www.deboskriek.nl	OB-RK	Stichting
19	De Speelhoeve Noord-Holland	Wijchen	www.speelhoeve.nl	OB-RK-PC	Stichting
20	De Lispeltuut	Alkmaar	www.lispeltuut-saks.nl	OB-RK	Stichting
21	De Catamaran Zuid-Holland	Oud Loosdrecht	www.decatamaran.nl	OB-PC	Stichting
22	De Tweemaster	Gorinchem	www.obstweemaster.nl	OB-RK	Stichting
23	De Wegwijzer	Leidschendam	www.dewegwijzerschool.nl	OB-RK	Stichting
24	Van Brienoord	Rotterdam	www.vanbrienoordschool.nl	OB-PC	Stichting
25	Locatie mullerpier	Rotterdam	www.locatiemullerpier.nl	OB-RK	OL
26	Klaver	Rotterdam	www.klaver-heijplaat.nl	OB-PC	Stichting
27	Essesteijn	Voorburg	www.essesteijn.nl	OB-RK	Stichting
28	De Vink Utrecht	Voorschoten	www.basisschooldevink.nl	OB-RK	Stichting
29	De Regenboog Zeeland	Everdingen	www.deregenboogeverdingen.nl	OB-AB	OL
30	De Lonneboot	Nieuw- en Sint Joosland	www.delonneboot.nl	OB-PC	Stichting
31	De Iris Noord-Brabant	Middelburg	www.irismiddelburg.nl	OB-RK-PC	Stichting
32	Sam-sam Limburg	Oosterhout	www.samsamoosterhout.nl	OB-RK	Stichting
33	Estafette	Venray	www.sws-estafette.nl	OB-RK	Stichting

Noot. OB = Openbaar; PC = Protestants-Christelijk; RK = Rooms-Katholiek; AB = Algemeen Bijzonder.

BC = Bestuurscommissie (bestuur bestaat uit burgers die zijn aangesteld door de gemeente); OL = Openbaar Lichaam (bestuur bestaat uit raadsleden die zijn aangesteld door de gemeente).

Bijlage 2: Overzicht van gesprekspartners

Deskundigen

Praktijk

Harm Jan Luth	Besturenraad (onderwijsraad voor christelijk onderwijs)
Hans Teegelbeckers	VOS/ABB (onderwijsraad voor openbare en algemeen toegankelijke scholen)
Eugenie Stolk	AOB (Algemene OnderwijsBond)

Politiek & Advies

Jacques Wallage (PvdA)	Staatssecretaris onderwijs 1989-1993
Walfred Haans (PvdA)	Beleidsmedewerker tweede kamer fractie 1994-2010
Jan Jacob van Dijk (CDA)	Woordvoerder onderwijs 2002-2010
Roel Bosker	Hoogleraar onderwijskunde RuG en lid van de Onderwijsraad
Gerrie Reezigt	Onderwijsinspectie

Conferenties

VOS/ABB	<i>Krimpen zonder kramp – kansen bij krimp</i> (Zwolle, 26 april 2011)
Netwerkbureau kinderopvang	<i>Onderwijs en kinderopvang in krimpgebieden</i> (Amersfoort, 8 maart 2011)

Scholen

School	Plaats	Bestuur
Samenwerkingschool Op Wier	Ezinge	L&E (Lauwers en Eems)
Samenwerkingschool De Aquarel	Sebaldeburen	Stichting Westerwijs
Chr. Basisschool de Bron	Vriescheloo	VCO Oost-Groningen
OBS de Zandplaat	't Zandt	Stichting Marenland
CBS de Haven	Onderdendam	VCPO Noord-Groningen



**rijksuniversiteit
groningen**