

C. Verhaak

Samenvatting

Het doel van onderwijsvoorrangsgebieden is om in regio's waar sprake is van een cumulatie van achterstandsfactoren door middel van samenwerking tussen scholen en welzijnsinstellingen de onderwijskansen van kinderen te verbeteren. Onderwijsvoorrangsgebieden moeten vormgeven aan schooloverstijgende bestrijding van onderwijsachterstanden, afgestemd op het lokaal beleid. In dit artikel wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de stand van zaken van het inhoudelijk beleid van en de samenwerkingsrelaties binnen de onderwijsvoorrangsgebieden. Uit het onderzoek blijkt dat samenwerking tussen scholen en welzijnsinstellingen slechts moeizaam op gang komt. Dat neemt niet weg dat er binnen onderwijsvoorrangsgebieden een breed palet van activiteiten wordt uitgevoerd. De doelstellingen van de activiteiten zijn echter veelal vaag omschreven. Het ontbreekt aan een uitwerking in operationele termen. Dit heeft met name te maken met de onduidelijkheid die er heerst over de wijze waarop onderwijsachterstanden op lokaal niveau moeten worden bestreden.

Inleiding

Sociale ongelijkheid is hardnekkig, niet alleen in het onderwijs. Jarenlange bestrijding ervan heeft nog steeds niet het beoogde resultaat opgeleverd. Er is onvoldoende duidelijk wat de juiste strategieën zijn om de ongelijkheid te verminderen. Ook is er onduidelijkheid over de instrumenten die hiertoe het best kunnen wor-

den ingezet. De motieven om achterstanden te bestrijden wisselen met de geest van de tijd. Was het in de jaren zeventig de roep om rechtvaardigheid en gelijke kansen die, gesteund door een overheid met geloof in de verzorgingsstaat leidde tot grootscheepse stimuleringsprogramma's, de laatste jaren staan efficiëntie en resultaten centraal. De verzorgingsstaat raakt uit de gratie. De moeilijke taak van de achterstandsbestrijding wordt doorgeschoven naar het lokaal beleid. Samenwerking tussen instellingen op lokaal niveau moet er toe leiden dat beleid doelgericht, dicht bij huis en afgestemd op de plaatselijke situatie kan worden vormgegeven en uitgevoerd. Het hoogtepunt van deze samenwerkingsgedachte zien we in de sociale vernieuwing. Ook het beleid rond onderwijsvoorrangsgebieden past in dit kader.

Samenwerking in onderwijsvoorrangsverband moet leiden tot een vergroting van de afstemming van en de continuïteit in activiteiten die tot doel hebben de onderwijskansen van kinderen in sociaal-economisch zwakke regio's te verbeteren. Men doelt hierbij vooral op afstemming van voorrangsactiviteiten van verschillende typen scholen: basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs en basisscholen met scholen voor voortgezet onderwijs. Dit moet de continuïteit van het onderwijs en van de achterstandsbestrijding op leerlingniveau tijdens de hele schoolloopbaan waarborgen.

In dit artikel beantwoorden we de vraag wat er van die samenwerking in onderwijsvoorrangsgebieden terecht gekomen is. Hoe intensief is de samenwerking? Wat is de kwaliteit van de samenwerking en welke activiteiten worden er uitgevoerd? Onder welke voorwaarden levert samenwerking de beste resultaten op? Dit is niet alleen van belang om inzicht te krijgen in de wijze waarop onderwijsvoorrangsbeleid vorm krijgt. Het gaat er ook om lering te trekken uit ervaringen die in onderwijsvoorrangsgebieden zijn opgedaan, juist nu in het kader

* Dit artikel is onder andere geschreven op basis van een onderzoek naar de stand van zaken in onderwijsvoorrangsgebieden dat in het kader van de Landelijke Evaluatie van het Onderwijsvoorrangsbeleid door het ITS en het RION is uitgevoerd.

van de sociale vernieuwing veel nieuwe initiatieven tot samenwerking zijn ontstaan en nog zullen ontstaan. Wanneer ook de voorstellen van de commissie Van Kemenade doorgang zullen vinden zal samenwerking tussen scholen en welzijnsinstellingen op lokaal niveau een steeds grotere rol gaan spelen in beleid om onderwijskansen te verbeteren (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1992). Voor we ingaan op de gang van zaken in onderwijsvoor-rangsgebieden geven we eerst nog een kort overzicht van de wettelijke regelingen rond onderwijsvoorrang. Ook beschrijven we een inhoudelijk kader van waaruit processen die zich in onderwijsvoor-rangsgebieden afspe-len kunnen worden.

1 Achtergrond wetsvoorstel

In de regio's die als onderwijsvoor-rangsgebied zijn aangewezen is sprake van een cumulatie van achterstanden. Dit vergroot de onderwijs-achterstand van de leerlingen en maakt de be-strijding ervan moeilijker. Verschillende in-stellingen werken vaak langs elkaar heen met dezelfde doelgroep en bestrijden deels samen-hangende problemen. Het belangrijkste doel van het wetsvoorstel is te komen tot een samen-hangend onderwijsvoor-rangsbeleid. Die samen-hang zou bevorderd worden door scholen en welzijnsinstellingen samen te laten werken bij het verbeteren van onderwijskansen in hun regio. Samenhang houdt in dat de werkwijze van instellingen die met eenzelfde doelgroep te maken hebben op elkaar aansluit. Zo is het bij-voorbeeld aan te bevelen dat het voortgezet on-derwijs bij de keuze van de lesmethoden aan-sluit bij de wijze waarop in het basisonderwijs is gewerkt. Zo moeten aansluitingsproblemen tussen verschillende schooltypen (basisschool-speciaal onderwijs; basisschool-voortgezet on-derwijs) worden voorkomen. De inbreng van het welzijnswerk wordt van belang geacht om de discrepantie tussen school- en thuismilieu te overbruggen. De gemeente moet er zorg voor dragen dat het beleid van het gebied afgestemd wordt op de lokale situatie en aansluit bij samenhangend beleid. Dit alles moet er toe leiden dat er ten aanzien van het onderwijs een conti-nuïteit ontstaat in de dienstverlening voor kin-deren en ouders in een bepaalde regio.

Ook in het wetswijzigingsvoorstel uit 1990 wordt opnieuw gewezen op het belang van sa-menwerking. De formulering is echter anders: samenwerking is noodzakelijk vanuit het oog-punt van efficiëntie. Om geïntegreerd beleid, afgestemd op plaatselijke situatie mogelijk te maken worden er weinig regels van bovenaf gesteld. Men probeert zoveel mogelijk de vrij-hed van invulling op lokaal niveau te verster-ken. Hetzelfde zien we binnen de sociale ver-nieuwing. Ook dit beleid staat in het teken van samenwerking op lokaal niveau. Ook nu moet dat leiden tot doelgerichter en efficiënter beleid dat dicht bij de mensen zelf vorm krijgt. Alleen is het beleidsterrein waar het bij sociale ver-nieuwing om gaat veel groter. Niet alleen lo-kaal onderwijs- en welzijnsbeleid zijn er bij be-trokken, het gaat ook om volkshuisvesting en arbeidsvoorziening.

Samenwerken, afstemmen, continuïteit aanbrengen, deze termen komen terug in ver-schillende beleidsnotities. Concrete invullin-gen worden echter niet gegeven. Dat wordt overgelaten aan gemeenten en andere instellin-gen op lokaal niveau om 'de aansluiting bij de plaatselijke situatie te garanderen'.

2 Inhoudelijke achtergrond

Wanneer we iets willen zeggen over de effecti-viteit en de werking van onderwijsvoor-rangs-gebieden moet duidelijk zijn vanuit welke inhoudelijke invalshoek deze samenwerkings-verbanden bekeken moeten worden; welk in-houdelijk kader biedt aanknopingspunten om processen die zich in voor-rangsgebieden afspe-len te verklaren? In het verleden zijn onder-wijsstimuleringsprojecten beschouwd als pro-jectorganisaties (Smets & Van Kessel, 1980; Research voor Beleid, 1987a, 1987b). Onder-wijsvoor-rangsgebieden zijn echter maar ten dele als projectorganisaties te begrijpen.

Een belangrijk kenmerk van een project-organisatie is dat de projectleiding casu quo het management in handen is van een of meerdere personen met bepaalde (gedelegeerde) be-voegdheden en duidelijk gedefinieerde taken. Binnen de organisatie van de onderwijsvoor-rangsgebieden is weliswaar een belangrijke taak weggelegd voor het projectmanagement casu quo de coördinator, de formele bevoegd-

heid van dit management is nihil. Op bestuursniveau hebben de coördinatoren slechts een adviserende stem, naar het uitvoeringsniveau ontbreekt het hen aan sanctionerende bevoegdheden. Deelnemende organisaties zijn primair verantwoordelijk schuldig aan hun eigen bevoegd gezag. Het samenwerkingsverband zelf is geen rechtspersoon en kan ook geen mensen in dienst nemen.

Onderwijsvoorrangsgebieden zijn daarom beter te begrijpen als organisatienetwerken. De samenwerkende instellingen blijven zelf verantwoordelijk voor de inzet van de middelen, hun samenwerking heeft echter wel een min of meer gestructureerde vorm. In het onderwijs is deze netwerkontwikkeling nog tamelijk jong. De autonomie van instellingen, met name van scholen, heeft van oudsher hoog in het vaandel gestaan. Pas de laatste jaren ontstaat er meer samenwerking tussen scholen onderling, tussen scholen en overheidsinstellingen en tussen scholen en andere organisaties.

Het meest opvallende dat in de wetenschappelijke literatuur over organisatienetwerken wordt benadrukt, is hun ambigue karakter. Organisaties zijn bovenal gesteld op hun eigen autonomie. Ze gaan pas relaties met elkaar aan als ze hier voordeel uit kunnen halen. Netwerken bewegen zich daarom steeds in het spanningsveld van autonomie versus afhankelijkheid: "Als we er vanuit gaan dat de meeste organisaties gesteld zijn op hun autonomie en identiteit, dan is aan te nemen dat de meeste netwerken vaker uit nood of expansiedrang dan uit zoiets als liefde-op-het-eerste-gezicht worden geboren" (Wassenberg, 1980, p. 17).

Ook in netwerken van onderwijsinstellingen is deze ambiguïteit te herkennen: "Samenwerkingsverbanden van scholen zijn instabiel omdat iedere school in vrijheid steeds kan afwijken of de baten van het samenwerkingsverband nog opwegen tegen de lasten" (Van der Geest, 1986, p. 3).

Er zal dus altijd worden gezocht naar een manier om de voordelen die het netwerk biedt te vergroten zonder dat dit ten koste gaat van de autonomie van de eigen instelling, van de eigen school. Daarom is het voor een helder inzicht in het functioneren van netwerken niet voldoende om de doelstellingen van het netwerk als geheel te kennen. Iedere organisatie maakt namelijk constant afwegingen tussen het eigen be-

lang en het belang van het netwerk. Belangen van de afzonderlijke instellingen bepalen dan ook minstens zo sterk het functioneren van het netwerk als de doelstellingen van het netwerk in het geheel. Samenwerking in netwerken is vaak ver te zoeken. Deelnemers zijn er juist op uit om de eigen autonomie te allen tijde te bewaken. De eigen belangen van de instellingen komen dan gemakkelijk in conflict met het gemeenschappelijk doel van het samenwerkingsverband. Bij de analyse van netwerken moeten daarom de afzonderlijke organisaties centraal staan: "Zij onderhandelen, concurreren en werken eventueel samen" (Godfroj, 1981). Naast de behoefte om samen te werken moeten ook de tegengestelde belangen duidelijk zijn.

Dit ambigue karakter van organisatienetwerken brengt met zich mee dat de structuur van het netwerk niet zozeer bepaald wordt door de reden van samenwerking maar eerder door de eigen belangen van de organisaties. Er is een constante spanning tussen het belang van het netwerk en het belang van de deelnemers. Dit brengt sommige auteurs (Wassenberg, 1980 en ook Godfroj, 1981) er toe netwerken te beschrijven als arena's. In die arena's spelen participanten constant een spel waarin ieder een evenwicht zoekt tussen autonomie en afhankelijkheid. In de volgende paragraaf wordt duidelijk hoe het spel in de arena van het onderwijsvoorrangsgebied van 1986 tot 1990 is gespeeld.

3 Onderzoeksofzet

Ten behoeve van het onderzoek naar de stand van zaken in onderwijsvoorrangsgebieden zijn in 1988 en 1989 36 gebiedscoördinatoren benaderd. Dat is vijftig procent van het totale aantal coördinatoren dat ten tijde van het onderzoek actief was. Deze coördinatoren waren verbonden aan de OVG's van de steekproef van de cohortstudies van de Landelijke Evaluatie van het Onderwijsvoorrangsbeleid. Hierdoor is het in de toekomst mogelijk geworden gegevens van deze gebieden te koppelen aan gegevens op schoolniveau.

De coördinatoren hebben in het najaar van 1988 een schriftelijke vragenlijst ontvangen waarin vragen werden gesteld over bestuurlijke samenstelling, organisatorische vormge-

ving, interne en externe samenwerkingsrelaties en activiteiten van het gebied. Dertig coördinatoren waren bereid met het onderzoek mee te doen. Bij hen is ook een interview afgenomen. Tijdens dat interview zijn achtergronden van de gegevens uit de schriftelijke vragenlijst besproken.

4 Resultaten: de praktijk in onderwijsvoorrangsgebieden

4.1 Intensiteit van de samenwerking

Participanten in onderwijsvoorrangsgebieden ontmoeten elkaar in de meeste gevallen niet frequent. Op beleidsbepalend niveau (directies) treft men elkaar eigenlijk met name op jaarvergaderingen van het samenwerkingsverband. Alleen directies van basisscholen onderling zitten gemiddeld vaker rond de tafel: men treft elkaar zelfs gemiddeld gesproken maandelijks. Op uitvoerend niveau zijn de contacten meestal wat hechter. Basisscholen en welzijnsinstellingen werken het intensiefst samen (gemiddeld maandelijks). Basisscholen onderling, scholen voor voortgezet onderwijs onderling en scholen voor voortgezet onderwijs en welzijnsinstellingen treffen elkaar op uitvoerend niveau enkele malen per jaar.

4.2 Uitgevoerde activiteiten

In het totaal zijn in zesendertig onderwijsvoorrangsgebieden voor de periode 1986-1990 1443 activiteiten gepland. Dat zijn er gemiddeld ongeveer veertig per gebied. Deze activiteiten zijn onder te verdelen in tien verschillende thema's:

- basisvaardigheden
activiteiten gericht op het verbeteren van taal- en rekenvaardigheid;
- zorgverbreding
stimuleren van randvoorwaarden om cognitieve ontwikkeling te verbeteren zoals leerlingvolgsysteem, leerlingbegeleiding en schoolmaatschappelijk werk;
- niet-cognitieve ontwikkeling
activiteiten ter stimulering van creatieve, sportieve en sociaal-emotionele ontwikkeling;
- school-ouders-buurt
activiteiten voor ouders;

- gebiedsontwikkeling
activiteiten die te maken hebben met de instandhouding van het samenwerkingsverband zelf;
- gedragsproblematiek
activiteiten rond opvang van spijbelaars en preventie van schooluitval;
- rol doorbreking
activiteiten die tot doel hebben stereotiepe rolpatronen van mannen en vrouwen/jongens en meisjes ter discussie te stellen;
- voorschoolse periode
activiteiten voor kinderen tot vier jaar en hun ouders;
- intercultureel onderwijs
activiteiten die het multi-culturele karakter van de samenleving expliciet uitdragen;
- ononderbroken ontwikkelingslijn
activiteiten die er toe moeten leiden dat de aansluiting tussen verschillende typen onderwijs verbetert.

In Tabel 1 wordt duidelijk hoe de activiteiten over deze tien thema's zijn verdeeld.

Tabel 1
*Activiteiten naar thema (N=1443)**

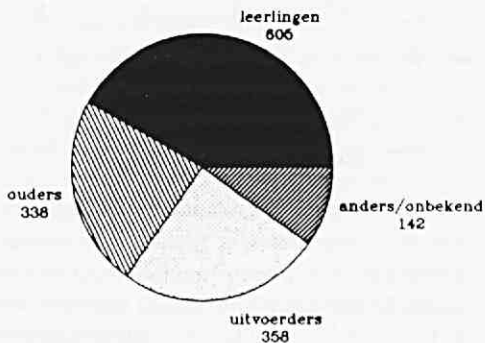
thema	N	%
basisvaardigheden	331	23
zorgverbreding	152	11
niet cognitieve ontw.	129	9
school-ouders-buurt	291	20
gebiedsontwikkeling	53	4
gedragsproblematiek	60	4
rol doorbreking	37	2
voorschoolse periode	50	4
intercultureel onderwijs	109	7
ononderbroken ontw.lijn	120	8
anders	111	8
totaal	1443	100

* Tabel uit Verhaak en Brandsma, 1991

Ruim de helft van de voorrangsactiviteiten heeft betrekking op basisvaardigheden, zorgverbreding en het verbeteren van de contacten tussen school-ouders en buurt. Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat het hierbij gaat om informatie uit de gebiedsplannen die in 1986 zijn opgesteld. De laatste jaren is met name het thema 'voorschoolse periode' sterk in de aandacht gekomen. Veel onderwijsvoorrangsgebieden hebben zich op dit terrein ge-

profileerd (Verhaak & Kristensen, 1992). De nadruk op basisvaardigheden zal verder eerder zijn toe- dan zijn afgenomen.

Ruim veertig procent van de activiteiten is direct gericht op de leerlingen zelf. Een kwart van de activiteiten is gericht op ouders, bij nog een kwart gaat het om activiteiten voor leerkrachten. Vaak gaat het hier om bijscholing. In Figuur 1 wordt de verdeling van de activiteiten naar doelgroep schematisch weergegeven.



Figuur 1. Activiteiten naar doelgroep (absolute aantallen, $N=1443$)

In onderwijsvoorrangsgebieden werken basisscholen, scholen voor voortgezet onderwijs, scholen voor speciaal onderwijs en welzijnsinstellingen samen. Per activiteit gaan verschillende typen participanten met elkaar samenwerken. Het kan gaan om een samen-

werkingsproject tussen basisscholen onderling, het is ook mogelijk dat basisscholen samen met bijvoorbeeld scholen voor speciaal onderwijs en welzijnsinstellingen bij een activiteit betrokken zijn. In Tabel 2 wordt duidelijk hoe vaak in welke constellatie wordt samengewerkt.

Basisscholen en welzijnsinstellingen zijn bij de meeste activiteiten betrokken. Basisscholen leveren een bijdrage aan 59% van de activiteiten, welzijnsinstellingen aan ruim 55%. Het voortgezet onderwijs is betrokken bij bijna 40% van de activiteiten, het speciaal onderwijs bij nog geen kwart. In dit artikel blijft de rol van het speciaal onderwijs verder buiten beschouwing. Petersen en De Keijzer (1992) hebben over de positie van het speciaal onderwijs binnen onderwijsvoorrang uitgebreid gerapporteerd.

In Tabel 3 wordt aangegeven welke soorten voorrangactiviteiten door de verschillende samenwerkende instellingen worden uitgevoerd.

Algemeen beschouwd (zie eerste kolom van Tabel 2) ligt het zwaartepunt van activiteiten van onderwijsvoorrangsgebieden rond de thema's basisvaardigheden en school, ouders en buurt. Bijna de helft van de activiteiten heeft een van deze twee thema's. In de rechter zes kolommen van Tabel 3 worden deze gegevens verder uitgesplitst naar type samenwerking.

Tabel 2

Activiteiten naar samenwerkingsrelatie*

samenwerkingsrelatie	aantal	%
basisscholen onderling (BOBO)	131	9.1
basisscholen met vo-scholen (BOVO)	58	4.0
basisscholen met so-scholen (BOSO)	48	3.3
basisscholen met welz.instellingen (BOWW)	256	17.2
vo-scholen onderling (VOVO)	99	6.9
vo- en so-scholen (VOSO)	13	.9
vo-scholen met welz.instellingen (VOWW)	109	7.6
so-scholen onderling (SOSO)	7	.5
so-scholen met welz.instellingen (SOWW)	8	.6
welzijnsinstellingen onderling (WWW)	131	9.1
basisscholen met so- en vo-scholen (BOVOSO)	71	4.9
basisscholen met vo-scholen en welz. (BOVOWW)	94	6.5
basisscholen met so-scholen en welz. (BOSOWW)	74	5.1
vo- en so-scholen met welz. (VOSOWW)	11	.8
alle typen participanten samen	115	8.0
onduidelijk	216	15.0
totaal	1443	100.0

* Tabel uit Verhaak en Brandsma, 1991

Tabel 3

Thema van de activiteit naar samenwerkingsrelatie (in procenten; N=1443)*

thema	tot.	BOBO	WWWW	VOVO	BOVO	BOWW	VOWW
basisvaardigheden	23	49	21	25	21	22	10
zorgverbreding	11	16	4	20	21	3	26
niet cognitieve ontw.	9	6	5	7	7	15	15
school-ouders-buurt	20	15	37	3	5	38	8
gebiedsontwikkeling	4	1	3	—	—	5	2
gedragsproblematiek	4	1	2	15	2	—	19
roldoorbreking	3	5	5	5	—	1	6
voorschoolse periode	4	1	18	—	2	6	—
intercultureel onderwijs	8	7	3	7	5	7	6
ononderbroken ontw.lijn	8	1	2	17	38	4	8
anders	8	—	1	—	—	—	1
totaal							

* Tabel uit Verhaak en Brandsma, 1991

Dan blijkt dat verschillende samenwerkende instellingen niet dezelfde typen activiteiten uitvoeren. Basisscholen leggen in hun voorrangactiviteiten een sterke nadruk op de basisvaardigheden. Relatief minder aandacht wordt besteed aan zorgverbreding en oudercontacten. Het welzijnswerk daarentegen concentreert zich op de ouderactiviteiten en de andere activiteiten die de verschillen tussen leefwerelden thuis en op school proberen te overbruggen. Daarnaast besteedt het welzijnswerk zelfstandig nog zo'n twintig procent van de voorrangactiviteiten aan basisvaardigheden. Vaak gaat het hierbij om leespromotieprojecten van de bibliotheek. Ook activiteiten in de voorschoolse periode worden veel door het welzijnswerk uitgevoerd. Dit percentage zal inmiddels gestegen zijn. In het voortgezet onderwijs concentreren voorrangactiviteiten zich rond basisvorming, zorgverbreding en verbetering van de aansluiting tussen verschillende schooltypen. Bij zorgverbreding gaat het hierbij met name om leerlingbegeleiding. Ook huiswerkbegeleiding valt onder dit thema. Daarnaast wordt in het voortgezet onderwijs in het kader van OVB aandacht besteed aan preventie van drop-outs en opvang van spijbelaars.

Basischolen en scholen voor voortgezet onderwijs samen richten zich op het thema ononderbroken ontwikkelingslijn. Het gaat hierbij om het verkleinen van aansluitingsproblemen tussen basis- en voortgezet onderwijs.

4.3 Kwaliteit van de samenwerking in cijfers

Aan de coördinatoren is gevraagd per samenwerkingsrelatie op een vijfpuntsschaal (1= zeer slecht, 5= zeer goed) hun oordeel te geven over de kwaliteit. Het resultaat hiervan is te zien in Tabel 4.

Tabel 4

Kwaliteit van de samenwerkingsrelatie (N=1443)*

type samenw.	gem.	sd
BOBO	3.8	1.22
BOVO	2.9	0.75
BOSO	3.0	0.96
BOWW	3.7	0.67
VOVO	3.6	0.79
VOSO	3.0	0.83
VOWW	3.2	0.86
SOSO	3.2	0.89
SOWW	3.0	1.09
totaal	3.2	0.57

* Tabel uit Verhaak en Brandsma, 1991

De kwaliteit van de samenwerking tussen basisscholen onderling wordt het meest positief beoordeeld. Ook de samenwerking tussen basisscholen en welzijnsinstellingen en tussen scholen voor voortgezet onderwijs onderling verloopt redelijk goed. Het slechtste gaat de samenwerking tussen basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs.

In de nu volgende subparagraaf wordt een overzicht gegeven van factoren die samenwerkingsrelaties positief dan wel negatief beïnvloeden.

De interviews hebben informatie opgeleverd over de achtergrond van deze kwaliteitsverschillen. Aan de coördinatoren is gevraagd naar factoren die van invloed zijn geweest op de samenwerkingsrelaties. Ook is ingegaan op de rol die de coördinatoren zelf hebben kunnen spelen om die samenwerking te stimuleren. Het is opmerkelijk dat de coördinatoren factoren die het functioneren van het samenwerkingsverband beïnvloeden vaak omschrijven. Vaak weet men nauwelijks aanwijzingen voor beter functioneren te formuleren. Om die reden geeft het volgende overzicht van de gegevens die een kwalitatieve analyse van de interviewgegevens heeft opgeleverd hier en daar een diffuus beeld. Hierdoor wordt echter duidelijk met welk een moeizaam proces het bestrijden van onderwijsachterstanden op schooloverstijgend niveau vaak gepaard gaat.

4.4 Kwaliteit van de samenwerkingsrelaties, achtergronden

Basisscholen onderling

De samenwerking tussen basisscholen onderling verloopt in het algemeen het meest vanzelfsprekend. Veel scholen hebben al enige traditie in samenwerking en kennen elkaar van diverse overlegsituaties. Zo hebben scholen die *dicht bij elkaar liggen* in het verleden vaak al met elkaar te maken gehad. Er zijn bijvoorbeeld afspraken geweest voor gezamenlijke wervingsactiviteiten, planning van vakanties of afspraken over schooltijden. Ook scholen van dezelfde zuil hebben regelmatig contact met elkaar. Samenwerking tussen scholen van verschillende denominatie kan erg moeizaam zijn. Men heeft een (deels) overlappend voedingsgebied en is dus elkaars concurrent.

Uit Tabel 3 blijkt dat basisscholen voornamelijk samenwerken op het terrein van de basisvaardigheden en zorgverbreding. Men realiseert zich welke meerwaarde contacten met andere scholen kan opleveren. Men wisselt ideeën uit over onderwerpen als ETC-integratie, oudercontacten en Nederlands als tweede taal. Ook neemt men materialen van elkaar over.

Een andere belemmering voor samenwerking is de beperkte motivatie die sommige scholen hebben om deel te nemen aan een onderwijsvoorrangsgebied.

Het belangrijkste doel blijkt dan de extra faciliteiten te zijn. De basis voor samenwerking is in dit geval gering.

De motivatie voor OVB kan nog zo groot zijn, als de organisatorische voorwaarden ontbreken komt er weinig van de grond. Veel is bijvoorbeeld afhankelijk van de positie die schoolcontactpersonen van het onderwijsvoorrangsgebied op de scholen innemen. Een sterk bestuur kan ook een belangrijke stimulerende rol spelen. Wanneer het bestuur het belang van het onderwijsvoorrangsbeleid onderstreept kan dat een belangrijke steun in de rug betekenen voor de OVB-leerkrachten op school.

Scholen voor voortgezet onderwijs onderling

De samenwerking tussen scholen voor voortgezet onderwijs komt meestal moeizamer van de grond dan bij basisscholen onderling. Contacten tussen de scholen voor voortgezet onderwijs onderling zijn minder vanzelfsprekend dan contacten tussen basisscholen. De VO-scholen werken autonoom en hebben minder makkelijk directe contacten met buurt- en welzijnsorganisaties. Dat heeft onder meer te maken met het grotere voedingsgebied van scholen voor voortgezet onderwijs. Basisscholen hebben vaak een sterke betrokkenheid bij de buurt waarin ze liggen. In veel gebieden wordt deze buurtgerichte benadering nog benadrukt door een wijkgerichte gebiedsstructuur. Scholen voor voortgezet onderwijs hebben minder affiniteit met 'de buurt' en werken meer op stedelijk of zelfs gemeentegrens overschrijdend niveau.

De *onderlinge concurrentie* is vooral in het voortgezet onderwijs groot. Het recruterende van leerlingen staat bovenaan. De gebiedsfaciliteiten kunnen daardoor makkelijk voor andere doelen worden ingezet. Dit veroorzaakt het belangrijkste probleem dat veel coördinatoren ten aanzien van de samenwerking tussen scholen voor voortgezet onderwijs naar voren brengen. Er worden *boventalligen* ingezet op de uren die door het gebied voor OVB beschikbaar zijn gesteld. Deze boventalligen zijn dus niet geselecteerd op basis van hun eventuele geschiktheid voor het uitvoeren of coördineren van OVB-activiteiten op de school maar op basis van hun rechtspositionele status.

Op scholen voor voortgezet onderwijs lijkt samenwerking met andere scholen op meer or-

ganisatorische problemen te stuiten dan op basisscholen. De scholen hebben intern een minder flexibele organisatiestructuur.

Ook *fusies* vormen een belemmering voor het OVB. Wanneer er in een gebied tegelijkertijd enkele fusies plaatsvinden kan dat de betrokkenheid van het voortgezet onderwijs tot een minimum beperken. In oktober 1992 maakte staatssecretaris Wallage bekend dat een kwart van de scholen voor voortgezet onderwijs in 1993 betrokken zal zijn bij een fusie. In sommige streken van het land gaat het zelfs om vijftig procent van de scholen. Veel scholen die in 1993 niet bij een fusie betrokken zijn hebben deze fusie net achter de rug. Met dit gegeven in het achterhoofd kunnen we vraagtekens zetten bij de mogelijkheden die er zijn om onderwijsvoorrang op een degelijke manier binnen scholen voor voortgezet onderwijs van de grond te krijgen.

Het van de grond krijgen van samenwerking tussen scholen voor voortgezet onderwijs doet een extra beroep op de inzet van de coördinatie van het gebied. De coördinatoren wijzen op het belang van het werken met operationele doelen en een planmatige aanpak. Het gezamenlijk opzetten van een spijbelopvangproject of een werkgroep uitvoering leerplicht zijn voorbeelden van zulke activiteiten die met goede geoperationaliseerde doelen en een systematische planning tot goede samenwerkingsresultaten kunnen leiden. Met name in de 'werkgroepen uitvoering leerplicht' worden positieve ervaringen opgedaan met de samenwerking tussen scholen voor voortgezet onderwijs onderling.

Samenwerking tussen basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs.

In lang niet alle gebieden is een samenwerking tussen VO- en basisscholen van de grond gekomen. In veel gebieden is er weliswaar een poging tot samenwerking gedaan, maar tot grote resultaten heeft dat nog niet geleid.

Een belangrijk thema waar basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs zich gezamenlijk op richten is het verbeteren van de aansluiting tussen de beide schooltypen. Het onderlinge vertrouwen blijkt wel eens beperkt te zijn. Dat kan komen door het verschil in voedingsgebied. Ook hier speelt de verzuiling nogal eens een negatieve rol. Soms zijn de visieverschillen tussen scholen zo groot dat er geen

gezamenlijke activiteiten kunnen worden uitgevoerd.

Samenwerking tussen basisscholen en welzijnsinstellingen

Het welzijnswerk is moeilijk onder één noemer te vangen. Er zijn diverse werksoorten betrokken bij het voorrangbeleid. Het gaat met name om de bibliotheken, het jeugd- en jongerenwerk, het maatschappelijk werk en de peuterspelzalen.

Wanneer er gevraagd wordt naar positieve ervaringen met de samenwerking tussen onderwijs en welzijn wordt de *bibliotheek* vaak genoemd. Oorzaken die hiervoor worden aangehaald hebben te maken met de schijnbaar beperkte cultuurverschillen die er tussen scholen en bibliotheken overbrugd moeten worden. Doelstellingen van bibliotheekactiviteiten kunnen eenvoudig op uitvoerend niveau worden geformuleerd. Wanneer scholen en welzijnsinstellingen meer op beleidsbepalend niveau proberen samen te werken ontstaan er vaak problemen. Verschillen in prioriteitsstelling en methodiek lijken dan moeilijk op te lossen.

Een algemene oorzaak die genoemd wordt voor problematische samenwerking met het welzijnswerk hangt voor een deel samen met de welzijnspolitiek zoals die in de jaren tachtig door de overheid is gevoerd. Onder andere als gevolg van de bezuinigingen wordt het welzijnswerk geplaagd door veel reorganisaties en veranderingen in de organisatiestructuur. Dat brengt wisselingen in personeel met zich mee wat een zorgvuldig opgebouwd contact met een school gemakkelijk kan verstoren. Zonder een stabiele interne organisatie lijkt het daarom extra moeilijk om tot goede externe samenwerkingsrelaties te komen.

Samenwerking tussen voortgezet onderwijs en welzijnswerk

Vanuit welzijnsinstellingen wordt er meer samengewerkt met het basis- dan met het voortgezet onderwijs. Toch hebben organisatienetwerken van welzijnsinstellingen en scholen voor voortgezet onderwijs hier en daar geleid tot veelbelovende gezamenlijke activiteiten. Ook hier gaat het in de meeste gevallen om samenwerking met de bibliotheek.

Positieve ervaringen met de samenwerkingen tussen VO-scholen en welzijnsinstellingen zijn in bijna alle genoemde gevallen direct gekoppeld aan activiteiten die op uitvoerend niveau zijn geformuleerd. Voor de samenwerking tussen scholen voor voortgezet onderwijs en *bibliotheken* geldt in zekere zin hetzelfde als voor de samenwerking bibliotheek-basis-scholen. De psychologische afstand tussen school en bibliotheek is minder groot dan die tussen scholen en andere welzijnsinstellingen. Bij andere activiteiten liggen zaken al gauw veel gevoeliger. Zo zijn huiswerkprojecten nogal eens bron van conflicten. Dat geldt met name voor situaties waarbij vanuit het welzijnswerk lokatie en begeleiding worden geboden. Het welzijnswerk levert op die manier een bijdrage aan de instructie van leerlingen. Een competentiestrijd is in die gevallen niet uitzonderlijk.

Spijbelopvangprojecten en 'werkgroepen uitvoering leerplicht' zijn ook activiteiten waarbij voortgezet onderwijs en welzijnswerk elkaar kunnen ontmoeten. Voor veel scholen voor voortgezet onderwijs is spijbelen echter een gevoelig punt. Verzuimproblematiek wordt liever binnenskamers gehouden.

Onderwijsvoorrangsgebieden als organisatie-netwerken

Vanuit het perspectief van organisatienetwerken zijn de beschreven processen die zich binnen onderwijsvoorrangsgebieden afspelen goed te interpreteren. De voor organisatienetwerken zo kenmerkende *ambigüiteit* tussen het belang van de verschillende organisaties en het belang van het netwerk is ook in de onderwijsvoorrangsgebieden goed te herkennen. Vooral tussen scholen die een opvolgende afhankelijkheidsrelatie hebben met elkaar (basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs; basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs) speelt de *bescherming van de autonomie* een grote rol. Dit speelt bijvoorbeeld een rol bij de samenwerkingsproblemen in het kader van de aansluitingsproblematiek tussen basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs. Deze problemen zijn ook te herkennen bij samenwerking met welzijnsinstellingen. Door scholen worden deze instellingen niet altijd in hun autoriteit geaccepteerd. De machtspositie van onderwijsinstellingen is in veel gebieden ster-

ker dan die van het welzijnswerk. De autoriteitskwestie is hier debet aan. Scholen worden in hun deskundigheid op voorhand geaccepteerd. Het welzijnswerk moet zich meer waar maken.

Behoeft aan samenwerking blijkt er vooral te bestaan bij basisscholen onderling. De scholen hebben er belang bij organisatorische zaken samen af te stemmen. Bovendien zijn er op beleidsmatig niveau vaak minder grote verschillen.

Wanneer er *verschuiving van afhankelijkheid* optreedt ontstaan er gemakkelijk spanningen. Welzijnsinstellingen die huiswerkbegeleiding en spijbelopvangmogelijkheden bieden komen op het domein van vooral scholen voor voortgezet onderwijs. Het eigen domein wordt dan vaak beschermd, de autonomie staat centraal.

5 Besluit: voorwaarden voor goed functioneren

Voor deelname aan een onderwijsvoorrangsgebied ontvangen scholen en welzijnsinstellingen extra formatie. De inhoudelijke verantwoordelijkheid van de inzet van die formatie blijft bij het bevoegd gezag, coördinatoren van het gebied hebben formeel geen zeggenschap over de inzet van de formatie. Deelname aan een onderwijsvoorrangsgebied kan dus makkelijk voordelen opleveren (extra formatie) zonder dat daar per definitie veel autonomie voor hoeft te worden ingeleverd. Scholen en welzijnsinstellingen kunnen in zekere zin de samenwerking met andere participanten tot een minimum beperken. De coördinatoren van de gebieden hebben geen sanctionerende bevoegdheid naar scholen die hun verplichtingen niet nakomen. Een bestuur dat niet OVB-minded is blijkt de positie van de coördinator nagenoeg uit te hollen.

Een zekere inhoudelijke overeenstemming blijkt vooral aanwezig bij basisscholen onderling en basisscholen in samenwerking met welzijnsinstellingen. In sommige gevallen sluiten de werkwijzen goed op elkaar aan, herkent men elkaars problematiek en weegt het belang van de samenwerking ruimschoots op tegen de ingeleverde autonomie. Dat is niet altijd het geval. Bijvoorbeeld wanneer de verzuiling diep

verankerd is in de structuur van het betrokken gebied of wanneer scholen te maken hebben met een afnemend leerlingenaantal.

Sociale vernieuwing moet er toe leiden dat middelen voor achterstandsbestrijding doeltreffender en efficiënter worden ingezet. Afstemming van beleid van verschillende instellingen op lokaal niveau moet hier een waarborg voor zijn. Uit de ervaringen binnen onderwijsvoorrangsgebieden is gebleken dat effectieve samenwerking heel wat voeten in de aarde heeft. Instellingen scharen zich graag achter brede, vage doelstellingen als daar extra faciliteiten tegenover staan. Wanneer de doelstellingen echter in operationele termen moeten worden vertaald blijken vage doelstellingen nogal eens binnen uiteenlopende kaders van de verschillende instellingen te worden ingevuld. Doelstellingen moeten in operationele termen worden geformuleerd zodat ze binnen de mogelijkheden van afzonderlijke instellingen te realiseren zijn. Het formuleren van streefcijfers kan hierbij een hulpmiddel zijn. Het operationaliseren van doelstellingen blijkt echter vaak met problemen gepaard te gaan. De oorzaak hiervan is het feit dat er nog steeds veel onduidelijkheid is over hoe de algemene doelstellingen van het OVB op uitvoerend niveau gerealiseerd moeten worden. Als niet duidelijk is hoe onderwijsachterstanden bestreden moeten worden kan de decentralisatie van het beleid nog zo ver zijn doorgevoerd en kan er nog zo intensief worden samengewerkt, de schoolprestaties van de kinderen waar het om gaat zullen er niet beter van worden.

Literatuur

- Geest, W. van (1986). *Organisatienetwerken van scholen. Handboek voor schoolmanagement en organisatie*, 4410-1 – 4410-17.
- Godfroij, A. (1981). *Netwerken van organisaties*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1985). *Wetsvoorstel OVB*. Tweede Kamer 18755 nrs. 1-3.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1985). *Onderwijsvoorrangsplan*, Tweede Kamer 18828.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1992). *Ceders in de tuin*. 's-Gravenhage: Sdu.

Nota Sociale Vernieuwing, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21455, nrs. 3 en 4. Den Haag: Sdu, 1990.

Petersen, B., & Keijzer, M. de (1992). *Het speciaal onderwijs en het onderwijsvoorrangsbeleid*. Nijmegen: ITS.

Research voor Beleid (1987a). *Onderwijs en welzijn in onderwijsvoorrangsgebieden*. Leiden: RvB.

Research voor Beleid (1987b). *Onderwijsvoorrangsgebieden, organisatie en management*. Leiden: RvB.

Smets, P., & Kessel, N. van (1981). *Onderwijsstimuleringsprojecten: formele projectorganisatie, faciliteiten en kerncijfers*. Nijmegen: ITS.

Verhaak, C., & Brandsma, H. (1991). *Onderwijsvoorrangsgebieden op weg*. Nijmegen: ITS.

Verhaak, C., & Kristensen, D. (1992). *Projecten voor jonge allochtone kinderen*. Rijswijk: Ministerie van WVC.

Wassenberg, A. (red.) (1980). *Netwerken: organisatie en strategie*. Meppel: Boom.

Manuscript aanvaard 11-1-1993

Auteur

C. Verhaak (1959) is als onderzoeker verbonden aan het Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen te Nijmegen.

Adres: Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen, Postbus 9048, 6500 KJ Nijmegen,

Abstract

Cooperation between schools and social welfare-agencies to enhance educational opportunities.

C. Verhaak. *Pedagogische Studiën*, 1993, 70, 263-273.

In the Netherlands schools and social welfare-agencies located in areas which are characterised by a cumulation of disadvantages, may qualify to get special resources to enhance the pupils' educational opportunities. Areas in which such a cooperation is started are called: areas of educational priority. The main aim of these areas is to enhance the pupils' educational opportunities by collaboration between

schools and social welfare-agencies. Areas of educational priority should create effective programs against educational disadvantages in close harmony with local policy. In this article we report the results of a research into the state of affairs in the areas of educational priority. It appears from this study that cooperation between schools and social welfare-agencies is hard to get organised. That does not mean that within areas of educational priority a wide range of activities is being carried out. However, the aims of the activities are only vaguely described. A formulation of main aims in operational terms is mostly lacking. This is partly the result of a lack of knowledge of how to enhance educational opportunities at local level.