

Schoolbestuur De Groeiling goed voorbereid op krimp in leerlingaantallen?

Patrick Bödeker (351526)
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Avondprogramma Master Bestuurskunde

Dr. F.B. van der Meer
Afstudeerbegeleider Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. H.J.M. Fenger
Tweede lezer Erasmus Universiteit Rotterdam

17 juli 2013



Dankwoord

Sinds 2006 draai ik met veel plezier klassen in het basisonderwijs. Mijn hart ligt bij het Montessorionderwijs en dan het liefst in de bovenbouw. Onderwijs geven is een fantastisch vak, waarbij je leerlingen begeleidt een stapje verder te geraken in hun ontwikkeling. Na een aantal jaar voor de klas te hebben gestaan, merkte ik dat ik mij verder wilde ontwikkelen. Ik heb daarom gekozen voor een brede opleiding die mij de kans geeft me bezig te blijven houden met het onderwijs, maar op een ander niveau. Deze scriptie is de afronding van een leerzame masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit. Deze scriptie is tot stand gekomen met behulp van anderen, een dankwoord is daarom op zijn plaats.

Dit onderzoek is vanuit de Erasmus Universiteit begeleid door Frans-Bauke van der Meer die ik zeer hartelijk dank voor de prettige begeleiding en constructieve feedback. Tevens wil ik Menno Fenger bedanken als tweede lezer voor het kritisch lezen van het onderzoek waardoor ik tot een goede afronding van de opleiding heb kunnen komen.

Het onderzoek is gedaan in opdracht van een schoolbestuur in Gouda. Zij hebben te maken met krimp in leerlingaantallen op een aantal scholen. Het onderzoek heeft zich gericht op relevante strategieën voor het schoolbestuur om met verwachte krimp om te gaan. Het onderzoek heeft niet plaats kunnen vinden zonder de hulp van dhr. Van de Kant, voorzitter van het College van Bestuur van Stichting De Groeiling. Naast opdrachtgever heeft dhr. Van de Kant relevante documenten aangeleverd die ik nodig had om het onderzoek te kunnen uitvoeren. Daarnaast wil ik de respondenten bedanken die ik heb geïnterviewd (mevr. Van der Smissen, dhr. Van Duijvenbouden, dhr. Top, dhr. Van Bergen, dhr. Van Ommeren, en dhr. Schraven). Tot slot wil ik mijn ouders bedanken die mij altijd hebben gestimuleerd door te zetten en wil ik het schoolteam en mijn klassen bedanken voor het meeleven tijdens mijn studie. De tijd is gekomen voor mij om op een ander niveau met het onderwijs bezig te zijn. Ik heb er zin in!

Voorburg, juli 2013

Samenvatting

Schoolbestuur De Groeiling heeft de verantwoordelijkheid voor 23 basisscholen verspreid over negen gemeenten in de regio Gouda. In een aantal gemeenten hebben basisscholen te maken met krimp in leerlingaantallen. Om op een adequate wijze met deze krimp in leerlingaantallen om te gaan, worden in dit onderzoek strategieën aangedragen voor het schoolbestuur om met deze krimp in die betreffende gemeenten om te gaan.

De te hanteren strategie voor een basisschool wordt mede bepaald door strategieën van andere betrokken actoren. Basisscholen delen namelijk een afhankelijkheidsrelatie met de gemeente en kunnen een afhankelijkheidsrelatie delen met andere basisscholen van andere schoolbesturen. Het is daarom relevant naar de context te kijken waarin een basisschool zich bevindt. In een viertal gemeenten heeft het schoolbestuur basisscholen die te maken hebben met krimp in leerlingaantallen.

In de gemeente Gouda wensen zowel basisschool 't Carillon als basisschool Goejanverwelle een kindcentrum in de eigen school te realiseren. De basisscholen willen hiermee meer leerlingen aantrekken voor hun eigen school. De gemeente staat open voor de realisatie van een kindcentrum, maar acht het niet noodzakelijk twee kindcentra te openen op locaties die dicht bij elkaar liggen. De betrokken personen moeten met elkaar in overleg op welke wijze en op welke locatie het beste een kindcentrum gerealiseerd kan worden.

In Haastrecht, gemeente Vlist, is de aanbeveling dat de drie basisscholen een fusie-effectrapportage moeten schrijven, opdat een samenwerkingschool gerealiseerd kan worden. De samenwerkingschool kan vervolgens onder één van de schoolbesturen geplaatst worden. De gemeente dicht zichzelf een inactieve rol toe in de totstandkoming van deze samenwerkingschool. Echter de gemeente bekleedt een belangrijke functie in de codificatie van de samenwerkingschool.

De gemeente Reeuwijk huisvest basisschool Gerardus Majella. Deze basisschool heeft in de afgelopen jaren veranderingen doorgevoerd met als doel meer leerlingen aan te trekken tot de school. Deze veranderingen hebben niet geleid tot het gewenste effect. Basisschool De Regenboog, vallend onder een ander schoolbestuur, biedt de mogelijkheid de leerlingen van de Gerardus Majella op te laten gaan in hun school. Daar het gewenste effect van genomen maatregelen is uitgebleven en de kwaliteit van het onderwijs voor de leerlingen van basisschool Gerardus Majella gewaarborgd moet blijven, is de aanbeveling dat de leerlingen van de Gerardus Majella moeten opgaan in basisschool De Regenboog.

Basisschool De Krullebaar in de gemeente Schoonhoven kampt met het probleem dat er op de hoofdlocatie in het Noorden van Schoonhoven geen instroom van leerlingen plaatsvindt. De dependance, gesitueerd in het Centrum van Schoonhoven, ontvangt wel jaarlijks een instroom van nieuwe leerlingen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (2011) laat zien dat er in het Noorden van Schoonhoven wel leerlingen zijn die onderwijs op de basisschool moeten genieten. Het betreffen vooral leerlingen van allochtone afkomst. De Krullebaar moet de bereidheid inventariseren van leerkrachten en het managementteam om onderwijs aan leerlingen van allochtone afkomst te geven.

Met deze aanbevelingen wordt aan het schoolbestuur handvatten gegeven om met verwachte krimp in leerlingaantallen om te gaan.

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Leeswijzer	2
2	Onderzoeksopzet	3
2.1	Afbakening van het onderzoek.....	3
2.2	Doel en probleemstelling van het onderzoek.....	3
2.3	Ethische aanvaardbaarheid	4
2.4	Eenheids- en eigenschapsbegrippen	5
2.5	Uitvoerbaarheid van onderzoek	5
2.6	Informatieverzameling.....	5
2.7	Bestuurskundige en maatschappelijke relevantie	7
3	Theoretisch kader	9
3.1	Krimp in leerlingaantallen als maatschappelijke probleem.....	9
3.1.1	Getemde problemen	10
3.1.2	(On)tembaar wetenschappelijke problemen	10
3.1.3	(On)tembaar ethische problemen	10
3.1.4	Ongetemde politieke problemen	10
3.2	Sterkte-zwakteanalyse.....	10
3.3	Beleid tot stand gekomen in een netwerk	11
3.3.1	Politieke benadering van beleid.....	11
3.3.2	Culturele benadering van beleid	12
3.3.3	Actorenanalyse	12
3.3.4	Spelanalyse	13
3.3.5	Netwerkanalyse	16
3.3.6	Coproductie	17
3.4	Samenwerking.....	19
3.5	Fusie	21
3.5.1	Samenwerkingsschool	21
3.5.2	Fusie-effectrapportage	23
3.6	Competitie	23
3.6.1	Turnaround management.....	24
3.7	Conceptueel model.....	24
4	Operationalisatie	27
5	Schoolbestuur De Groeiling	33
5.1	De gevolgen van krimp	33
5.2	Achtergrondinformatie over schoolbestuur De Groeiling	34
5.3	SWOT-analyse	36
5.3.1	Bedreigingen vanuit de omgeving	37

5.3.2	Kansen vanuit de omgeving	38
5.3.3	Sterke punten van De Groeiling	38
5.3.4	Zwakke punten van De Groeiling	39
5.3.5	Knelpunten, dilemma's en onzekerheden	41
5.4	Gemaakte keuzes van schoolbestuur De Groeiling	43
5.5	Netwerkanalyse	45
5.5.1	Gouda actorenanalyse.....	46
5.5.2	Gouda spelanalyse	49
5.5.3	Gouda netwerkanalyse.....	50
5.5.4	Haastrecht actorenanalyse	51
5.5.5	Haastrecht spelanalyse.....	54
5.5.6	Haastrecht netwerkanalyse	54
5.5.7	Reeuwijk actorenanalyse.....	56
5.5.8	Reeuwijk spelanalyse	58
5.5.9	Reeuwijk netwerkanalyse.....	58
5.5.10	Schoonhoven actorenanalyse	60
5.5.11	Schoonhoven spelanalyse.....	63
5.5.12	Schoonhoven netwerkanalyse	63
5.6	Gemaakte keuzes die inspelen op de knelpunten, dilemma's en onzekerheden.....	64
5.7	Keuzes die gemaakt zouden moeten worden.....	66
6	Conclusie	69
6.1	Aanbevelingen	70
7	Literatuurlijst.....	71
Bijlagen.....		75
Bijlage 1: interviewhandleiding		77
Bijlage 2: Lijst van respondenten.....		81

1 Inleiding

‘Onderwijs in beweging’ is een prachtige spreuk, evenals ‘Geen dag is hetzelfde in het onderwijs’, waarmee getracht wordt mensen te bewegen in het onderwijs werkzaam te worden. Onderwijs is een schitterend vak waarbij leerkrachten leerlingen een stap verder proberen te helpen in hun ontwikkeling.

Er is een tijd geweest waarin je als leerkracht altijd aan de slag kon. Banen waren er voldoende en mensen werden aangespoord zich om te laten scholen om ook leerkracht te worden. Die tijd is inmiddels voorbij en steeds vaker halen koppen als ‘Krimp doet zich in het hele land voor’ en ‘In 2020 bijna 100.000 leerlingen minder in basisonderwijs’ de krant.

Krimp wordt door twee gelijktijdige demografische bewegingen veroorzaakt. Allereerst is er sprake van een afname van natuurlijke aanwas. Dit wil zeggen dat er minder mensen geboren worden dan er sterven. Dit wordt ook ontgroening en vergrijzing genoemd. Ten tweede is er sprake van een negatief migratiesaldo. Er zijn meer vertrekkende mensen dan dat nieuwkomers zich vestigen in een bepaalde regio. Emigratie uit is groter dan immigratie in een bepaalde regio (Verboon, De Vos & Weeber, 2012).

Voor het onderwijs is ontgroening een belangrijke factor (Verboon e.a., 2012), omdat het aantal leerlingen afneemt naarmate er minder kinderen geboren worden. Vanwege de daling in leerlingaantallen is er minder behoefte aan nieuw personeel en dit heeft gevolgen voor de studenten die net klaar zijn met hun studie leraar basisonderwijs. De pas afgestudeerde leerkrachten zullen moeilijker een vaste aanstelling in het basisonderwijs krijgen. Op deze wijze neemt de instroom van jonge mensen af in een sector die al vergrijsd is.

Tussen 2012 en 2015 daalt het leerlingaantal in het basisonderwijs volgens Sikkes, Van der Mee & Kersten (2012) met tenminste 67.000 leerlingen. Het gevolg hiervan is dat de scholen hierdoor ruim 300 miljoen euro minder te besteden krijgen van het rijk. Hierdoor verliezen 4.500 leerkrachten hun baan (Sikkes e.a., 2012). Zij voorspellen dat de krimp van het aantal leerlingen vervolgens vermindert, maar gedurende de periode 2016-2020 zullen nog eens 30.000 minder leerlingen de basisschool bezoeken. Dit heeft consequenties voor schoolbesturen.

Schoolbestuur De Groeiling krijgt ook te maken met een daling van de instroom van het aantal leerlingen. De Groeiling is gehuisvest in Gouda en verzorgt onderwijs aan ongeveer 5.500 leerlingen in 23 scholen verspreid over 9 gemeenten. In de notitie Krimp in de regio van De Groeiling (De Groeiling, 2011) wordt een eerste aanzet gedaan om te komen tot een strategische keuze als antwoord op de vraag ‘Hoe om te gaan met krimp?’

Hierbij komen we bij het doel van deze scriptie: het verkrijgen van inzicht in strategisch management en op basis daarvan een bijdrage leveren aan de strategische keus van De Groeiling om met verwachte krimp om te gaan.

1.1 Leeswijzer

Het eerste hoofdstuk bevat de inleiding van het onderzoek.

In het tweede hoofdstuk is de achtergrond van het onderzoek en de onderzoeksopzet opgenomen. Hierin komt het doel van het onderzoek naar voren en wordt de probleemstelling beschreven.

In het derde hoofdstuk is het theoretische gedeelte van het onderzoek opgenomen. Hierin worden relevante theorieën uit de literatuur besproken die voor het schoolbestuur De Groeiling van belang zijn om met verwachte krimp in leerlingaantallen om te gaan. De netwerktheorie wordt uitgebreid besproken, omdat omgaan met verwachte krimp afhankelijk is van andere actoren binnen het netwerk. Vervolgens worden verschillende strategieën beschreven die een schoolbestuur kan gebruiken om op een adequate wijze met verwachte krimp in leerlingaantallen om te gaan. Aan het eind van het theoretische hoofdstuk is een uitgebreid conceptueel model opgenomen.

In het vierde hoofdstuk is de operationalisatie opgenomen. In dit hoofdstuk wordt van theorie overgegaan naar empirisch onderzoek. De begrippen uit het theoretisch kader worden waarneembaar en meetbaar gemaakt.

In het vijfde hoofdstuk valt de analyse van het schoolbestuur te lezen. Het schoolbestuur betreft hier het object van de analyse. De analyse is uitgevoerd door de onderzoeker. Met een sterkte-zwakteanalyse van de organisatie worden de sterke en zwakke kanten van de organisatie in kaart gebracht. Tevens worden kansen en bedreigingen voor het schoolbestuur weergegeven. Deze analyse brengt een aantal knelpunten, dilemma's en onzekerheden met zich mee die gericht zijn op het omgaan met verwachte krimp in leerlingaantallen. Vervolgens worden de keuzes van het schoolbestuur beschreven die zij reeds hebben gemaakt ten aanzien van het omgaan met verwachte krimp. Daarna wordt voor een viertal basisscholen in verschillende gemeenten een netwerkanalyse gemaakt, omdat deze scholen te maken hebben met het omgaan van verwachte krimp in leerlingaantallen. Hierna wordt geanalyseerd in hoeverre de gemaakte keuzes van het schoolbestuur inspelen op de knelpunten, dilemma's en onzekerheden. Dan wordt duidelijk welke keuzes nog niet door het schoolbestuur zijn gemaakt, die wel wenselijk worden geacht in het omgaan met verwachte krimp. Deze keuzes worden aan het eind van hoofdstuk vijf beschreven.

Het zesde hoofdstuk bevat de conclusie en aanbevelingen. Naar aanleiding van het empirisch onderzoek kunnen conclusies getrokken worden voor het schoolbestuur om met verwachte krimp in leerlingaantallen om te gaan. Er worden vier aanbevelingen gedaan aan verschillende basisscholen die onder De Groeiling vallen. Dit hoofdstuk is zowel relevant voor het schoolbestuur als voor de betreffende basisscholen, omdat hiermee handvatten aangereikt worden om op een adequate wijze met verwachte krimp om te gaan.

2 Onderzoeksopzet

2.1 Afbakening van het onderzoek

Alhoewel krimp in heel Nederland voorkomt, wordt in dit onderzoek gericht gekeken naar schoolbestuur De Groeiling waaronder scholen uit de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Boskoop, Gouda, Oudewater, Rijnwoude, Schoonhoven, Vlist, Waddinxveen en Zuidplas vallen.

2.2 Doel en probleemstelling van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van meer kennis over en meer inzicht in strategieën om met verwachte krimp om te gaan. Als strategische opties met bijbehorende risico's en mogelijkheden bekend zijn voor De Groeiling, kan deze een overwogen keus maken voor haar strategisch beleid. Deze aanbevelingen kunnen meegenomen worden in het maken van nieuw beleid.

De scholen onder stichting De Groeiling krijgen in de komende jaren te maken met een daling van de instroom van leerlingen als gevolg van de bevolkingsafname in een aantal gemeenten. Dit heeft consequenties voor de omvang van de organisatie.

Een dalend aantal leerlingen leidt tot een afname van financiële bronnen vanuit de overheidsbijdrage. De jaarlijkse vergoeding per leerling bedraagt ongeveer €4.200. Bij een grote daling van het aantal leerlingen leidt dit tot een aanzienlijke daling van financiële bronnen.

In het Strategisch Beleidsplan 2011-2015 (De Groeiling, 2011) verwoordt De Groeiling haar missie. Deze missie kan gezien worden als de praktijkdoelstelling die De Groeiling wenst te hanteren tijdens het maken van keuzes om met verwachte krimp om te gaan. Stichting De Groeiling wil kwalitatief hoogwaardig en waarde(n)vol onderwijs kunnen blijven bieden aan allen die daarom vragen en die zich in de uitgangspunten van de stichting kunnen vinden (De Groeiling, 2011).

Met deze praktijkdoelstelling in het achterhoofd, kan de volgende onderzoeksvraag worden geformuleerd:

Wat zijn kansrijke strategische opties voor De Groeiling om met verwachte krimp om te gaan?

Deelvragen die hierbij van belang zijn:

1. Welke knelpunten, onzekerheden en dilemma's brengt verwachte krimp met zich mee voor het schoolbestuur?
2. Welke keuzes zijn gemaakt door het schoolbestuur om te komen tot strategiebepaling? De keuzes die door het schoolbestuur zijn gemaakt houden verband met verwachte krimp. Het is relevant om te weten welke keuzes reeds gemaakt zijn om de strategische gedachtegang van het beleid te bepalen.
3. In hoeverre spelen de gemaakte keuzes in op de knelpunten, onzekerheden en dilemma's? Om te bepalen of een gemaakte keuze relevant is geweest om met verwachte krimp om te gaan, moet geanalyseerd worden op welk knelpunt, onzekerheid of dilemma de keus betrekking heeft.
4. Wat voor inzicht biedt de theorie om deze knelpunten, dilemma's en onzekerheden op te lossen?
5. Wat voor inzicht biedt de theorie in de risico's van deze strategische opties?

In het volgende hoofdstuk wordt een theoretisch raamwerk beschreven om te laten zien op welke wijze tegen het probleem krimp in leerlingaantallen wordt gekeken door mij als onderzoeker. Theorieën worden hierin aangewend door mij om te bedenken en te onderbouwen op welke wijze het schoolbestuur het beste met de krimp om kan gaan. Vervolgens kunnen deze theorieën gebruikt

worden om, samen met het empirisch onderzoek, iets te zeggen over strategische opties voor het schoolbestuur.

De onderzoeksvraag betreft deels een exploratieve vraag, omdat over dit onderzoeksonderwerp nog weinig kennis is. Hiermee wordt bedoeld dat in het specifieke geval van De Groeiling nog weinig kennis is om adequaat te handelen in het omgaan met verwachte krimp. Uiteraard zijn er wel theorieën beschikbaar die iets zeggen over omgaan met krimp in leerlingaantallen en het maken van beleid. Deze theorieën zullen worden weergegeven in het theoretisch kader.

Na het theoretisch kader vindt het empirisch onderzoek plaats. Dit onderzoek wordt verricht door met betrokken personen in gesprek te gaan die zich bezig hebben gehouden met de strategiebepaling voor schoolbestuur De Groeiling. Tevens worden directeuren van betrokken basisscholen, andere schoolbesturen en beleidsmakers van gemeenten geïnterviewd. Middels dit empirisch onderzoek, waar een sterkte-zwakteanalyse onderdeel van uitmaakt, wordt de strategische gedachtegang van het schoolbestuur bepaald. Om in een later stadium strategische opties in kaart te brengen is het van belang om te weten welke knelpunten, onzekerheden en dilemma's er zijn bij verwachte krimp, welke keuzes door beleidsmakers zijn gemaakt en waarom deze keuzes zijn gemaakt. Dan wordt geanalyseerd in hoeverre de gemaakte keuzes inspelen op de knelpunten, dilemma's en onzekerheden. Op de punten waar door het schoolbestuur nog geen keus voor is gemaakt, worden verworven inzichten vanuit de theorie vertaald in strategische opties voor het schoolbestuur. Hierdoor krijgt schoolbestuur De Groeiling een basis om haar strategisch beleid eventueel aan te passen. Vanwege het vertalen van verworven inzichten vanuit de theorie naar concrete verbetermaatregelen kan de onderzoeksvraag ook deels als ontwerpvraag benoemd worden.

2.3 Ethische aanvaardbaarheid

Baarda & De Goede (2001) betitelen een onderzoek als ethisch aanvaardbaar als aan vier punten voldaan wordt:

- De respondent werkt vrijwillig mee;
- Er wordt geen valse voorstelling van zaken gegeven;
- Gegevens worden anoniem verwerkt;
- De uitkomsten van het onderzoek hebben geen nadelige effecten voor de respondent.

Aan dit onderzoek werken verschillende respondenten mee. Als eerste worden de beleidsmakers van schoolbestuur De Groeiling geïnterviewd. Dit is nodig om de strategische gedachtegang van het schoolbestuur te kunnen bepalen. Zij zullen vrijwillig meewerken, omdat het onderzoek voor hen relevant kan zijn in hun verdere strategiebepaling.

Daarna worden beleidsmakers van andere schoolbesturen betrokken in dit onderzoek, omdat hun strategieën van belang zijn om uiteindelijk een betrouwbaar advies uit te kunnen brengen aan De Groeiling. Zij werken niet vrijwillig mee, omdat er niet per definitie voordeel voor hen te behalen valt aan het meewerken aan het onderzoek. Zij moeten dusdanig in het onderzoek betrokken worden dat er voordeel te behalen valt. Indien dit het geval is, zullen ook de andere schoolbesturen vrijwillig meewerken. Voor andere schoolbesturen kan het interessant zijn om mee te werken aan het onderzoek, omdat naar samenwerking tussen basisscholen gezocht kan worden met behoud van eigen identiteit. Scholen van de andere schoolbesturen hebben namelijk ook te maken met krimp in leerlingaantallen en passen strategieën toe om met verwachte krimp om te gaan.

Als derde worden beleidsmakers bij gemeenten geïnterviewd voor het onderzoek, omdat strategieën van gemeenten relevant zijn voor De Groeiling om te anticiperen op verwachte krimp. De gemeenten zullen niet direct het voordeel zien van het meewerken aan dit onderzoek. Ook hier zullen de gemeenten moeten worden betrokken in het onderzoek met het idee dat er voordeel te behalen valt. Zodra dit inzicht daar is, zullen gemeenten vrijwillig meewerken aan het onderzoek. De gemeenten kunnen voordeel behalen uit het zoeken naar samenwerking met De Groeiling om

eventuele leegstand te verminderen of gebouwen vrij te spelen om in te zetten voor andere doeleinden.

Als laatste worden directeuren van basisscholen geïnterviewd om te achterhalen welke strategieën toegepast worden om met verwachte krimp om te gaan voor de specifieke basisschool. Daarnaast wordt geverifieerd of de gemaakte keuzes door het schoolbestuur daadwerkelijk ten uitvoer worden gebracht op de basisscholen. De directeuren van basisscholen die onder De Groeiling vallen zullen waarschijnlijk vrijwillig meewerken, omdat het een onderzoek is dat voor het schoolbestuur gedaan wordt. Bovendien hebben de basisscholen profijt van het onderzoek, omdat zij met nieuwe inzichten wellicht meer leerlingen kunnen genereren of middels samenwerking of fusie kunnen blijven voortbestaan als school. De directeur van de basisschool die niet onder De Groeiling valt, zal niet zomaar vrijwillig meewerken, omdat zij niet direct het voordeel ervan inziet. Toch is het voor deze school relevant om aan het onderzoek mee te werken, omdat de strategieën van deze basisschool en de basisschool van De Groeiling de strategieën kunnen bundelen, om zo sterker te staan tegenover de gemeente.

Er hoeft geen valse voorstelling van zaken te worden gegeven, omdat dit het onderzoek nadelig kan beïnvloeden. Voor het onderzoek is het relevant dat de strategieën van alle betrokken actoren helder zijn om krimp in leerlingaantallen in de gemeenten op te kunnen vangen. De gegevens zullen in dit onderzoek anoniem worden verwerkt, maar in het uiteindelijke advies aan De Groeiling zullen bepaalde scholen met naam worden genoemd, opdat samenwerking bewerkstelligd kan worden. Over de uitkomsten van dit onderzoek kan nu nog niets gezegd worden. In het hoofdstuk aanbevelingen wordt een advies uitgebracht aan het schoolbestuur om met verwachte krimp om te gaan en daarbij de organisatie voort te laten bestaan. De uitkomsten van het onderzoek hebben geen nadelige effecten voor de respondent.

Vanwege het voldoen aan bovengenoemde punten, kan het onderzoek als ethisch verantwoord worden beschouwd.

2.4 Eenheids- en eigenschapsbegrippen

In de in paragraaf 2.2 geformuleerde onderzoeksvraag is één eenheidsbegrip genoemd: strategische opties. Over strategische opties wordt aan het eind van het onderzoek een uitspraak gedaan. Relevante eigenschapsbegrippen betreffen knelpunten, dilemma's en onzekerheden die uit de sterkte-zwakteanalyse voortkomen. Andere relevante eigenschappen zijn de gemaakte keuzes genomen door het schoolbestuur en de gehanteerde strategieën van andere actoren. In hoofdstuk vier worden deze begrippen verder geoperationaliseerd.

2.5 Uitvoerbaarheid van onderzoek

Baarda e.a. (2001) beschrijven drie factoren die de uitvoerbaarheid van een onderzoek bepalen. De eerste betreft tijd. Dit onderzoek is inmiddels afgerond.

De tweede factor is geld. Van geld is in dit onderzoek alleen sprake wanneer tijd besteed wordt van de geïnterviewde om vragen te beantwoorden die door de onderzoeker worden gesteld. Deze vragen worden beantwoord onder werktijd van de geïnterviewde.

De derde factor betreft de bereidheid en bereikbaarheid van respondenten. In overleg met dhr. Van de Kant zijn de beleidsmakers bereid en bereikbaar om vragen te beantwoorden die nodig zijn voor de empirie van dit onderzoek. De andere respondenten zijn niet direct bereid en bereikbaar om mee te werken aan het onderzoek. Zij zullen pas medewerking verlenen aan het onderzoek als duidelijk is welk voordeel te behalen valt aan het meewerken.

2.6 Informatieverzameling

Om een antwoord te vinden op de onderzoeksvraag worden de deelvragen apart onderzocht. Dit beslaat een theoretische en een empirische weg. Allereerst wordt een theoretisch kader gevormd. Theorieën worden aangewend om het probleem omgaan met verwachte krimp in leerlingaantallen te analyseren. Daarnaast worden de theorieën gebruikt om een oplossing voor het probleem te

ontwikkelen en te onderbouwen. Vervolgens vindt het empirisch onderzoek plaats. Daarin wordt duidelijk wat de strategische gedachtegang van De Groeiling is. Duidelijk moet worden hoe de beleidsmakers hebben gedacht ten aanzien van verwachte krimp en waarom welke keuzes gemaakt zijn.

Na de analyse van het in kaart brengen in hoeverre de gemaakte keuzes inspelen op de knelpunten, dilemma's en onzekerheden, worden verworven inzichten vanuit de theorie vertaald in strategische opties voor punten waar het schoolbestuur nog geen keus op heeft gemaakt. Hierna kunnen strategieën, relevant voor het schoolbestuur, worden aangeboden als aanbevelingen aan De Groeiling.

Om de betrouwbaarheid en de validiteit van dit onderzoek te garanderen is triangulatie gewenst. Het gaat hierbij om het verzamelen en verwerken van informatie op verschillende manieren. De validiteit wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 4. De volgende methodes van onderzoek worden gebruikt:

- Literatuuronderzoek
Een eerste methode van onderzoek betreft het vormen van een theoretisch kader door gericht literatuuronderzoek te doen. Door theorieën te bestuderen die iets zeggen over inzichten in het omgaan met verwachte krimp in leerlingaantallen en inzichten die gaan over strategieën en beleid kan voor het schoolbestuur een relevant theoretisch kader gevormd worden;
- Documentanalyse
Een tweede methode van onderzoek betreft het raadplegen van diverse beleidsdocumenten binnen het schoolbestuur De Groeiling. Het bestuderen van deze beleidsdocumenten geeft inzicht in de strategie die gevolgd wordt om met verwachte krimp om te gaan;
- Interviews
Tot de derde methode van onderzoek wordt het afnemen van interviews gerekend. Deze interviews moeten duidelijk maken welke overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan het strategisch beleid. Niet alleen betrokken beleidsmakers van De Groeiling zijn geïnterviewd, maar ook beleidsmakers van andere schoolbesturen en van gemeenten. Daarnaast zijn schooldirecteuren geïnterviewd.
Door middel van het afnemen van interviews aan betrokken beleidsmakers van De Groeiling, is inzicht verkregen in de strategische gedachtegang in het omgaan met verwachte krimp. Hiervoor is dhr. Van de Kant, voorzitter van het College van Bestuur van Stichting De Groeiling, geïnterviewd.
De interviews die afgenomen zijn bij de andere schoolbesturen, zijn noodzakelijk om inzicht te krijgen in gehanteerde strategieën voor bepaalde basisscholen in gemeenten waarop De Groeiling kan en moet anticiperen. Dhr. Van Duijvenbouden, voorzitter van het College van Bestuur van schoolbestuur De 4 Windstreken en mevr. Van der Smissen, directeur-bestuurder van Stichting Onderwijs Primair, zijn geïnterviewd van de andere schoolbesturen. De basisscholen zijn concurrenten van elkaar. Door inzicht te hebben in gehanteerde strategieën kan eventuele samenwerking of een andere strategie worden toegepast. Het afnemen van deze interviews is in elk geval nodig om een betrouwbaar advies uit te kunnen brengen aan De Groeiling.
De interviews die afgenomen zijn bij beleidsmakers van gemeenten bieden inzicht in hun strategieën voor basisscholen, vallend onder De Groeiling, die te maken hebben met leegstand. In de gemeente Gouda is hiervoor dhr. Schraven geïnterviewd. In de gemeente Schoonhoven is hierover contact geweest met dhr. Van der Spek. Wat zijn de plannen voor leegstaande gebouwen en wat acht de gemeente wenselijk. In de interviews komt naar voren aan welke mogelijkheden de gemeente al wel heeft gedacht en waarvoor wellicht draagvlak bestaat. Tevens wordt dan duidelijk aan welke mogelijkheden de gemeente nog niet heeft

gedacht. Ook deze interviews zijn noodzakelijk om af te nemen om uiteindelijk een betrouwbaar advies aan De Groeiling uit te kunnen brengen.

Interviews afgenomen bij schooldirecteuren zijn nodig om te verifiëren of gemaakte keuzes van De Groeiling ten uitvoer worden gebracht op de basisscholen en wat basisscholen zelf al hebben gedaan om met verwachte krimp om te gaan. Hiervoor zijn dhr. Top, directeur van basisschool 't Carillon, dhr. Van Bergen, directeur van basisschool Gerardus Majella en dhr. Van Ommeren, directeur van basisschool De Krullevaar geïnterviewd. Alle interviews zijn afgenomen in een semigestructureerd interview. De interviewhandleiding is als bijlage opgenomen.

2.7 Bestuurskundige en maatschappelijke relevantie

De bestuurskunde is een wetenschap die zich geheel toelegt op de studie van het openbaar bestuur in al zijn verschijningsvormen. De bestuurskunde plaatst het openbaar bestuur in het centrum van de aandacht. In dit onderzoek gaat het over kansrijke strategische opties voor schoolbestuur De Groeiling om met verwachte krimp om te gaan. De bestuurskunde tracht vier soorten kennis te produceren (Bovens, 't Hart & van Twist; 2007):

- Beschrijvingen van de bestuurlijke praktijk (descriptie);
- Verklaringen waarom de waargenomen bestuurlijke praktijk er zo uitziet als zij doet;
- Beoordelingen van de sterke en zwakke punten van de bestuurlijke praktijk (normatieve analyse, evaluatie);
- Beredeneerde voorstellen voor de verbetering van de bestuurlijke praktijk (prescriptie).

Dit onderzoek komt tegemoet aan alle bovengenoemde punten. Met dit onderzoek wordt getracht een bijdrage te leveren aan de kennis over strategisch management om met verwachte krimp om te gaan. Niet alleen De Groeiling krijgt te maken met krimp in leerlingaantallen, maar ook andere schoolbesturen. De opties voor strategisch management die gepresenteerd worden aan De Groeiling kunnen wellicht ook van toepassing zijn op andere schoolbesturen in de regio.

Daarnaast kan de kennis gebruikt worden door schoolbesturen die inadequaat hebben gehandeld met verwachte krimp.

3 Theoretisch kader

Krimp in leerlingaantallen vindt al enkele jaren plaats in Nederland en zal zich de komende jaren blijven voordoen. Het anticiperen op krimp is geen zaak waar alleen het schoolbestuur bij betrokken is. Het schoolbestuur maakt strategische keuzes in relatie tot de omgeving. De context waarin krimp plaatsvindt, is van invloed op de uiteindelijke keuzes die door het schoolbestuur gemaakt worden (Verboon e.a., 2012).

Dit hoofdstuk zal uit zeven paragrafen bestaan. De eerste paragraaf gaat over krimp in leerlingaantallen als maatschappelijk probleem. Hier wordt beschreven op welke manier het probleem kan worden benoemd. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf gesproken over een sterkte-zwakteanalyse, omdat het belangrijk is de eigen organisatie in kaart te brengen, alvorens gestart kan worden met het maken van beleid. De (on)mogelijkheden van de eigen organisatie worden middels een sterkte-zwakteanalyse bekeken. Na het bespreken van de sterkte-zwakteanalyse, wordt in de derde paragraaf ingegaan op het tot stand komen van beleid in een netwerk. Aangezien er meerdere actoren zijn betrokken bij het maken van beleid, vindt dit plaats in een netwerk. De wijze waarop beleid tot stand wordt gebracht, is afhankelijk van strategieën die actoren binnen zo'n netwerk hanteren. Inzicht hebben in verschillende strategieën is daarbij gewenst. Vandaar dat paragraaf vier ingaat op de strategie samenwerking. Paragraaf vijf gaat verder in op de strategie fusie en paragraaf zes beschrijft de strategie competitie. In paragraaf zeven wordt een conceptueel model getoond, waarbij getracht wordt de theorieën op een overzichtelijke wijze weer te geven.

3.1 Krimp in leerlingaantallen als maatschappelijke probleem

Krimp in leerlingaantallen vindt de komende jaren in een groot gedeelte van Nederland plaats (Vrielink, Jacobs & Hogeling, 2010). De krimp in deze casus heeft betrekking op schoolbestuur De Groeiling in de omgeving van Gouda. In het omgaan met verwachte krimp zijn diverse actoren betrokken. Niet alleen het schoolbestuur zelf moet op krimp anticiperen, ook collega's van andere schoolbesturen doen dit. Daarnaast zijn basisscholen waar de krimp in leerlingaantallen plaatsvindt, betrokken bij het anticiperen op krimp. Ook gemeenten zijn betrokken bij krimp, omdat zij basisscholen financiële middelen toebedelen op basis van het aantal leerlingen en te maken krijgen met leegstand van lokalen als er krimp plaatsvindt. Iedere actor bekijkt dit maatschappelijk probleem vanuit zijn eigen perspectief. Om het maatschappelijk probleem te typeren zijn twee kenmerken van belang:

- Geen consensus over kennis. Betrokken partijen zijn het vaak niet eens over de oorzaken die aan een bepaald beleidsprobleem ten grondslag liggen. Kennis wordt door de betrokken partijen niet op dezelfde wijze geïnterpreteerd;
- Geen consensus over maatstaven. De betrokken actoren hebben elk een eigen perceptie ten aanzien van het beleidsprobleem, waardoor de probleemformulering van actoren als subjectief kan worden aangemerkt.

(Hoppe, 1989).

Een indeling van beleidsproblemen kan gegeven worden als wordt gekeken naar de consensus over kennis en maatstaven. Hoppe (1989) typeert de volgende beleidsproblemen:

Tabel 1

	Zekerheid over kennis	
Consensus over maatstaven	Hoog	Laag
Hoog	Getemde problemen	(On)tembare wetenschappelijke problemen
Laag	(On)tembare ethische problemen	Ongetemde politieke problemen

3.1.1 Getemde problemen

Een getemd probleem is een probleem waarbij inzicht is in de oorzaak-gevolg- en doel-middelrelaties. Deze problemen kunnen worden aangepakt door er een beleidstheorie waarin die inzichten zijn verwerkt op toe te passen (Bekkers, 2007).

3.1.2 (On)tembaar wetenschappelijke problemen

Actoren zijn het eens over de wenselijkheid van overheidsoptreden, maar de wetenschap heeft nog niet de juiste maatregelen ter beschikking om het probleem op te lossen. De praktijk moet leren welke maatregelen het beste werken. Maatregelen worden toegepast op evidence-based beleid (Bekkers, 2007).

3.1.3 (On)tembaar ethische problemen

Actoren zijn het wel eens over de kennis om het probleem op te lossen, echter er bestaat verdeeldheid tussen de actoren over de wenselijkheid van interventie (Bekkers, 2007).

3.1.4 Ongetemde politieke problemen

Zowel de zekerheid over kennis als eenduidige morele maatstaven staan ter discussie. Ongetemde politieke problemen worden ook wel wicked problems genoemd (Bekkers, 2007).

In tabel 1 is getoond dat een maatschappelijk probleem op 4 manieren getypeerd kan worden. In de casus van De Groeiling is het belangrijk om te kijken naar de context waarin het maatschappelijk probleem plaatsvindt. Hiermee wordt bedoeld dat gekeken moet worden naar specifieke basisscholen om het probleem op te kunnen lossen. Niet voor elke basisschool is de zekerheid over kennis in dezelfde mate aanwezig om met krimp in leerlingaantallen om te gaan. Ook de consensus over maatstaven van de diverse basisscholen verschilt. Dit is afhankelijk van de aanwezigheid van andere actoren, hun probleempercepties en strategieën. Vanwege de lage zekerheid over kennis en de lage consensus over maatstaven kan het maatschappelijk probleem krimp in leerlingaantallen getypeerd worden als een ongetemd politiek probleem. In het empirisch onderzoek wordt gekeken naar individuele basisscholen in verschillende gemeenten. Afhankelijk van de consensus over maatstaven en zekerheid over kennis kan in dat specifieke geval het maatschappelijk probleem anders benoemd worden dan een ongetemd politiek probleem.

Strategieën hanteren in het omgaan met verwachte krimp is afhankelijk van de omgeving waarin een actor zich begeeft. Daarnaast is het afhankelijk van de eigen (on)mogelijkheden.

3.2 Sterkte-zwakteanalyse

Om te kunnen anticiperen op de omgeving waarin een actor zich bevindt, is het van belang dat de actor zich bewust is van zijn eigen (on)mogelijkheden. Het maken van een sterkte-zwakteanalyse is relevant voor De Groeiling, omdat hiermee gekeken wordt naar de eigen organisatie en naar de omgeving. Met een sterkte-zwakteanalyse worden de sterke en zwakke kanten van de organisatie belicht en worden kansen en bedreiging van de omgeving in kaart gebracht. Door het hebben van

inzicht in de eigen (on)mogelijkheden kan geanticipeerd worden op de omgeving. Dit is van belang, omdat het schoolbestuur in een bepaalde context verkeert en interacteert met verscheidene actoren.

De relevante begrippen die in een SWOT-model aan bod komen betreffen 'strengths', 'weaknesses', 'opportunities' en 'threats'. In het Nederlands wordt dit model ook wel een sterkte-zwaktemodel genoemd. Op basis van informatie over de externe waardering en beoordeling van een organisatie kan informatie worden gegenereerd aangaande bedreigingen en kansen. Op basis van interne beoordeling en waardering kan informatie worden gegenereerd over de sterktes en zwaktes van de organisatie (Hakvoort & Klaassen, 2008). Middels deze informatie en gecombineerd met managementwaarden en sociale uitgangspunten kan een strategie voor de toekomst gemaakt worden.

Het management van een organisatie kan met behulp van een SWOT-analyse een strategisch plan herzien of ontwikkelen (Hakvoort e.a., 2008). Voor het management van De Groeiling betekent dit dat een strategisch plan ontwikkeld kan worden in lijn met eerder geformuleerde missie en doelstellingen vanwege informatie over bedreigingen en kansen en informatie over indicatoren van de interne organisatie.

De SWOT-analyse binnen De Groeiling richt zich uitsluitend op de factoren die voor de organisatie voor verdere ontwikkeling van belang zijn. De hoofdfactor bedreigingen zal gaan over factoren die met verwachte krimp te maken hebben. De sterktes en zwaktes worden in een tabel tegen elkaar afgezet. Per hoofdfactor worden maximaal vijf factoren opgenomen. Middels zo'n analyse kan een strategisch plan herzien of gemaakt worden (Hakvoort e.a., 2008). Het beleid ten aanzien van de toekomst kan opnieuw worden bekeken en eventueel worden aangepast.

Beleid wordt gemaakt om een oplossing te bieden voor een bepaald probleem. Het ontwerpen van beleid kan worden gezien als een spel tussen verschillende actoren die allen strategieën ontwikkelen om hun belangen zo goed mogelijk in het beleidsontwerp naar voren te laten komen (Bekkers, 2007).

3.3 Beleid tot stand gekomen in een netwerk

De Groeiling is een schoolbestuur dat verantwoordelijk is voor drieëntwintig basisscholen. In gemeenten waar krimp plaatsvindt, zal door de betrokken basisschool en het schoolbestuur, beleid moeten worden gemaakt om met deze verwachte krimp om te gaan. Niet alleen zij zijn betrokken bij krimp, maar ook andere basisscholen, schoolbesturen en gemeenten gaan hiermee om. Vanwege de betrokkenheid van meerdere actoren, die andere probleempercepties kunnen hanteren, wordt het bespreken van beleid, dat tot stand komt in een netwerk, relevant geacht voor De Groeiling.

Bij een probleem waar een oplossing voor wordt gezocht en waar meerdere actoren bij betrokken zijn, hebben actoren elk hun eigen perceptie van het probleem. Daarbij hanteren actoren een eigen strategie om hun aanpak voor het probleem te realiseren. Een netwerk waar diverse actoren in betrokken zijn, kan als complex gezien worden als actoren het niet met elkaar eens zijn. Aangezien actoren verschillende belangen, strategieën en machtsmiddelen kunnen hebben, is het belangrijk om de politieke benadering van beleid te bespreken.

3.3.1 Politieke benadering van beleid

De afweging tussen waarden en concrete belangen van actoren is een onderwerp van continue invloed in de politieke benadering van beleid. Belangentegenstellingen zijn kenmerkend en beïnvloeden het beleidsproces. Verschillende actoren beschikken over machtsmiddelen en invloed en trachten deze te behouden of te verwerven. Deze machtsstrijd geeft vorm en inhoud aan het te voeren beleid van actoren (Bekkers, 2007).

De politieke benadering van beleid wordt gezien als een multi-actorperspectief (Bekkers, 2007), omdat beleidsprocessen vorm en inhoud krijgen doordat meerdere partijen hierbij betrokken zijn en hun invloed erop willen uitoefenen. Tevens wordt het beïnvloed doordat er meerdere sturende centra zijn die in een concurrerende positie verkeren met elkaar.

Het gaat in de politieke benadering vooral om de spanning tussen het eigen belang en het belang van de samenleving als geheel. Bekkers (2007) betitelt het laatstgenoemde ook wel als het publiek belang. Het is hierbij belangrijk dat de macht die wordt uitgeoefend als legitiem wordt ervaren. Er moet een balans worden gevonden waarin zowel tegemoet wordt gekomen aan het eigen belang als aan het publiek belang. Het publiek belang is dan de uitkomst van bepaalde machtsverhoudingen die invulling geven aan waardenafwegingen rondom een bepaald probleem.

Actoren in een netwerk hebben de eigen keus om een perceptie van het probleem te vormen met daarbij mogelijke relevante aanpakken. Aangezien in een netwerk door diverse actoren met elkaar wordt geïnteracteed om tot een mogelijke aanpak van het probleem te komen, is het bespreken van de culturele benadering van beleid in dit kader ook gewenst.

3.3.2 Culturele benadering van beleid

In deze benadering geven actoren zelf, op grond van hun eigen vrije wil, zin aan de wijze waarop beleidsproblemen gedefinieerd worden en naar relevante aanpakken gezocht wordt. Beleid wordt gezien als een sociale constructie die tot stand is gekomen door interactie tussen partijen. Betekenisverlening is belangrijk bij deze interacties (Bekkers, 2007).

In de culturele benadering zijn bepaalde betekenissen gesteld. Actoren vragen middels expressie aandacht voor onderwerpen die zij van belang achten. Tevens krijgen betekenissen vorm en inhoud in de interactie tussen actoren. Diverse actoren trachten op grond van hun eigen probleemperceptie te komen tot gemeenschappelijke beeldvorming omtrent een probleem (Bekkers, 2007).

3.3.3 Actorenanalyse

In de actorenanalyse wordt het speelveld van actoren rondom het omgaan met verwachte krimp beschreven. De actorenanalyse verschaft de actoren inzicht in de meest belangrijke actoren, welke probleemperceptie zij hanteren en wat hun positie is met betrekking tot de probleemsituatie (Koppenjan & Klijn, 2004).

Allereerst wordt volgens Koppenjan e.a. (2004) het probleem geanalyseerd. Dit wordt als begin gebruikt voor verdere analyse van het probleem. De volgende vier vragen kunnen hierin gesteld worden:

- Wat is de huidige stand van zaken?
- Welke problemen zijn hierbij waar te nemen?
- Wat is de oorzaak van het probleem?
- Welke oplossingen kunnen mogelijk aangedragen worden voor het probleem?

Om een inventarisatie te kunnen maken van de actoren die betrokken zijn bij het besluitvormingsproces kunnen volgens Koppenjan e.a. (2004) de volgende vragen worden gesteld:

- Wie zijn de betrokken actoren?
- Welke actoren in het netwerk zijn belangrijk voor het realiseren van hun eigen doelstellingen of politieke doelstellingen?
- Welke actoren hebben belang bij het vinden van een oplossing van het probleem?

Vervolgens beschrijven Koppenjan e.a. (2004) dat de volgende vragen gesteld moeten worden om de probleempceptie van actoren te reconstrueren:

- Welk beeld hebben actoren van het probleem, de oorzaak, de oplossing en van elkaar?
- In hoeverre verschillen deze percepties van elkaar?
- Welke impasses kunnen veroorzaakt worden door verschillen in perceptie?

Als laatst wordt in de actorenanalyse van Koppenjan e.a. (2004) een analyse gegeven van de posities van actoren en hun afhankelijkheden. De vragen die gesteld moeten worden om dit in kaart te kunnen brengen zijn de volgende:

- Welke machtsmiddelen hebben actoren tot hun beschikking?
- Hoe belangrijk zijn deze machtsmiddelen en kunnen zij elders worden verkregen?
- Is er een enkele of wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren?
- Zijn actoren vervangbaar of niet?

De machtsmiddelen die actoren ter beschikking staan zijn: financiële en materiële hulpbronnen, competenties, kennis en vaardigheden, informatie en ICT, positie- of functiemacht, positie in het besluitvormingsproces, relaties, identiteit en collectieve macht (Koppenjan e.a., 2004 & Bekkers, 2007).

In het empirisch onderzoek wordt van de actorenanalyse van Bekkers (2007) gebruik gemaakt om het netwerk rondom krimp in leerlingaantallen binnen een gemeente weer te geven. Bekkers beschrijft drie afhankelijkheden die actoren met elkaar kunnen hebben. De eerste betreft een pooled interdependency. Dit houdt in dat actoren gebruikmaken van een gemeenschappelijk reservoir van hulpbronnen waaruit geput wordt. De tweede afhankelijkheidsrelatie betreft een sequential interdependency. Het gaat hierbij om ketenafhankelijkheid. De ene actor is voor zijn functioneren afhankelijk van een andere actor, omdat de taken die door de actoren worden verricht in elkaars verlengde liggen en daarmee een keten vormen. De derde afhankelijkheidsrelatie is een reciprocal interdependency. Er is hierbij sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Actoren zijn van elkaar afhankelijk, omdat zij elkaar nodig hebben om verder te komen.

Na het in kaart brengen van een actorenanalyse kunnen arena's, voortgang en impasses van het beleidsspel geïdentificeerd en geanalyseerd worden in de spelanalyse.

3.3.4 Spelanalyse

De spelanalyse identificeert arena's waarin actoren beslissingen nemen omtrent de probleempceptie en de oplossingen die daarbij mogelijk zijn. Een arena is een omgeving waarin actoren beslissingen nemen over problemen en de daarmee samenhangende mogelijke oplossingen. Om tot een mogelijke oplossing te komen, zoeken actoren in verschillende stappen, naar wederzijdse aanpassing of gezamenlijke oplossingen. Daarnaast wordt er in een spelanalyse gekeken naar mogelijke impasses die optreden tijdens het spel (Koppenjan e.a., 2004). Een impasse kan ontstaan tijdens het proces in de vorm van een blokkade of stagnatie. Deze impasse kan leiden tot een doorbraak waarin cruciale beslissingen worden genomen die kunnen leiden tot een nieuwe ronde.

Arena's

Het identificeren van relevante arena's waarin het spel gespeeld wordt, zorgt ervoor dat een afbakening ontstaat van het speelveld van interacties. Om deze afbakening te realiseren moeten bepaalde vragen beantwoord worden te weten:

- Welke actoren interacteren in welke context? Hierbij kan gedacht worden aan sector, beleidsinhoud of ad-hocsituaties?
- Waar worden de belangrijke beslissingen genomen? Worden beslissingen op één plaats genomen of op verschillende plaatsen?
- Welke samenhang is er om de interactie tussen actoren te structureren?
- Hebben de actoren een afhankelijkheidsrelatie met elkaar?

(Koppenjan e.a., 2004).

Bovenstaande vragen vormen voor het vervolg van het proces een belangrijk beginpunt. Beslissingen kunnen worden gemaakt over de aandacht van actoren om het proces te beïnvloeden en dus kan hierdoor hun strategie worden aangepast (Koppenjan e.a., 2004).

Impasses

Na het inventariseren van de relevante arena's wordt in kaart gebracht welke eventuele impasses er in een beleidsspel kunnen ontstaan. Deze impasses veroorzaken een blokkade in het beleidsspel. Door goed in kaart te brengen wat deze impasses veroorzaakt, kunnen mogelijke oplossingen gevonden worden om het beleidsspel te herzien. De volgende vragen moeten worden gesteld om een volledige analyse van de impasse in kaart te kunnen brengen:

- Is er sprake van een impasse in het beleidsspel?
- Wat houdt deze impasse in? Hierbij wordt ook gekeken naar de structuur en afkomst van de impasse;
- Welke actoren zijn betrokken in de impasse?
- In hoeverre is de impasse inhoudelijk van aard?
- In hoeverre is de impasse sociaal van aard?

(Koppenjan e.a., 2004).

Door het in kaart brengen van de verscheidenheid aan percepties en het bepalen van het verschil kunnen nieuwe methodes gevonden worden om het beleidsspel te herzien. Dit wordt gerealiseerd door het volgen van twee stappen. Allereerst moeten de belangen en percepties van de betrokken actoren in kaart worden gebracht. Hiervoor kan de reeds beschikbare actorenanalyse gebruikt worden. Vervolgens moeten de percepties van de actoren met elkaar worden vergeleken. Zichtbaar wordt wat de overeenkomsten en verschillen zijn. Door hierin overeenstemming te bereiken kan het beleidsspel herzien worden (Koppenjan e.a., 2004).

Behalve een inhoudelijke impasse van het beleidsspel, moet ook rekening worden gehouden met een sociale impasse van het beleidsspel. Het in kaart brengen van de sociale component kan gedaan worden door een drietal activiteiten. De eerste activiteit betreft een inventarisatie te maken van de verschillende strategieën van actoren en de relaties tussen hen. Verschillende strategieën kunnen de impasse verklaren. De tweede activiteit is de frequentie van interactie tussen de actoren bepalen. Minder frequente interacties kunnen een belangrijke oorzaak zijn van impasses tussen actoren. De derde activiteit is dat gezorgd moet worden dat actoren met mensen van hetzelfde 'niveau' interacteren. Hiermee wordt bedoeld dat een voorzitter van het College van Bestuur wil interacteren met een lid van een ander College van Bestuur en niet met een beleidsmedewerker. De sociale component begrijpen en aanpassen kan leiden tot een hervatting van het beleidsspel (Koppenjan e.a., 2004).

Reframing

Het in overeenstemming brengen van de verschillende percepties die actoren hanteren, kan geschieden doordat een actor de probleempceptie herziet. Scholen worden geconfronteerd met uitdagingen zoals de school te laten blijven voortbestaan en leerresultaten van leerlingen te verbeteren. Vijf ideeën worden aangedragen door Bellamy, Fulmer & Muth (2007) om hiermee om te gaan.

Het eerste idee van Bellamy e.a. (2007) om directeuren handvatten te geven om met deze uitdagingen om te gaan is student learning plus. Als verwachtingen voor een school veranderen, veranderen ook de eisen voor succesvol schoolleiderschap. Schoolleiders moeten zich richten op het onderhouden van sociale legitimiteit door zich te conformeren aan de sociale verwachtingen. Als vanuit de samenleving blijkt dat er op scholen ergens behoefte aan is, dan is het de taak van de schoolleiders om daarop in te springen en daarmee te voldoen aan de sociale verwachtingen. Hierbij kan gedacht worden aan betrouwbare dagopvang, maar ook aan programma's om het gebruik van verdovende middelen en alcoholmisbruik tegen te gaan. Bellamy e.a. (2007) beschrijven dat dit niet alleen meer genoeg is, maar dat ook wordt verwacht dat scholen een grote mate van betrouwbaarheid uitdragen. Van scholen wordt verwacht dat leerlingen jaarlijks een passende sprong voorwaarts maken op cognitief gebied en inzichtelijk maken hoe deze vooruitgang tot stand is gekomen. De taak van een schoolleider is daarop in te springen en daarbij te voldoen aan de sociale verwachtingen.

Het tweede idee dat Bellamy e.a. (2007) beschrijven, is een model dat het bereiken van een bepaald leerresultaat van een leerling gerealiseerd wordt dankzij verschillende factoren. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de leeromgeving en de omgeving van het lesgeven. Onder de leeromgeving worden factoren verstaan die verband houden met het steunen en onderhouden van de leerlingen: leerdoelen formuleren, instructies van de leerkracht, leerlingklimaat op school, gerelateerde services en familiebanden. Onder de omgeving van het lesgeven wordt verstaan: vernieuwing, ondersteuning vanuit directie, schoolverrichtingen, middelen en banden met maatschappelijk betrokken organisaties. Een directeur kan met een juiste diagnose het probleem vaststellen en bepalen middels welke factor het probleem verholpen kan worden, opdat de beste resultaten bereikt kunnen worden. Spillane (2009) erkent dat verschillende factoren van belang zijn om een bepaald resultaat te realiseren. Hij benoemt dit door te zeggen dat meerdere personen van belang zijn voor schoolleiderschap. Er wordt hierbij niet alleen gedacht aan de schoolleider, maar ook aan de leerkrachten en het ondersteunend personeel. Spillane (2009) geeft aan dat het leiden van een school door meerdere personen gebeurt, hij betitelt dit als principal plus.

Het derde idee van Bellamy e.a. (2007) is dat de beste resultaten worden bereikt dankzij veel verschillende benaderingen. Leerlingen leren niet allen op dezelfde wijze, daardoor zouden leerkrachten over verschillende didactische handelingswijzen moeten beschikken om de beste leerresultaten bij leerlingen te krijgen.

Het vierde idee dat Bellamy e.a. (2007) beschrijven, is de sociale en politieke context. Wat uniek is in onderwijskundig leiderschap, is dat beslissingen over doelen en waarden gedeeld worden met de formele politieke context waarin scholen werken. Scholen hebben vaak te maken met lokale verwachtingen en ervaren druk vanuit de gemeenschap. De rol van schoolleiders wordt direct beïnvloed door factoren die te maken hebben met de sociale context waar de school is gevestigd. Bovendien kan er sprake zijn van een veranderende sociale omgeving, waar door de school op ingespeeld moet worden. De sociale context maakt deel uit van de strategieën die de school hanteert. De uitdaging van een schoolleider is het blijven aangaan van de conversatie met groepen die voor de school van belang zijn. Daaruit vormen zich strategieën die kunnen leiden tot effectieve acties voor duurzame doeleinden. Zulk leiderschap vereist kennis. Het is een continu proces van integratie van doelen, prioriteiten stellen en handelen.

Het vijfde idee van Bellamy e.a. (2007) betreft leiderschap als een overlappende jaarlijkse cyclus. Elk jaar biedt de school de kans om leiderschap te integreren in duurzame doeleinden, strategische focus en effectieve actie, nadat gereflecteerd is op het handelen van het afgelopen jaar. Een school krijgt in het nieuwe jaar de kans om nieuwe interesses te exploreren, prioriteiten en doelen te stellen en zorgen uit te spreken. De meeste scholen beginnen daarmee al in het voorjaar voorafgaand aan het nieuwe schooljaar.

De Groeiling krijgt in de interacties met andere actoren te maken met spelanalyse. Als de actoren niet eenzelfde probleemperceptie hanteren, bestaat de mogelijkheid dat zich impasses in het spel voordoen. Deze impasses kunnen worden verholpen doordat één van de actoren de probleemperceptie reframet en zich de probleemperceptie van een andere actor aanmeet. Om tot een uiteindelijk besluit te komen ten aanzien van een bepaald probleem, zal het spel worden gespeeld in verschillende rondes.

Rondenmodel

Beleid en besluitvorming omtrent beleid wordt geformuleerd in rondes. Dit betekent dat beleid continu wordt aangepast waarbij, in het aanpassingsproces, die actoren telkens kunnen veranderen. Het veranderen van actoren in het aanpassingsproces heeft te maken met dat actoren hun strategie aanpassen aan de strategie van anderen of op zoek gaan naar nieuwe samenwerkingsverbanden. Uiteindelijk kan iedere ronde volgens Bekkers (2007) worden gekenmerkt als een verandering van speltype.

Het afsluiten van een ronde leidt tot een volgende stap in het besluitvormingsproces, maar kan ook leiden tot het teruggaan naar een eerder ingenomen standpunt. Er is een continu ontwikkelingsproces gaande. Het in kaart brengen van rondes binnen het besluitvormingsproces is belangrijk, omdat de afronding van elke ronde eindigt met een cruciale beslissing. Deze cruciale beslissing leidt ertoe dat actoren dichterbij of juist verder weg van een oplossing ten aanzien van het probleem komen.

3.3.5 Netwerkanalyse

Een netwerkanalyse brengt de interactiepatronen tussen actoren in beeld. Tevens worden ook percepties van actoren met bijbehorende strategieën en regels binnen het netwerk in kaart gebracht. Een netwerkanalyse verheldert de achtergrond waarom bepaalde actoren betrokken zijn in het netwerk. Een netwerkanalyse wordt tot stand gebracht door interactiepatronen tussen actoren vast te stellen en de spelregels van het netwerk te analyseren. Beide punten bepalen de relatie tussen de actoren (Koppenjan e.a., 2004).

Netwerkspelregels

Binnen een netwerk ontstaan, dankzij langdurige samenwerking, spelregels waar iedere actor zich gedurende het proces aan bindt. Het kan hier gaan om het opstellen van een formele structuur, de verdeling van middelen, de informele relaties tussen actoren en verdere organisatorische regelingen. In deze spelregels komt het formele gezag van actoren naar voren. Naast formele regels zijn ook informele regels aanwezig binnen het netwerk. Deze informele regels zijn manieren van handelen die als vanzelfsprekend worden gezien. Deze informele regels hebben een grote invloed op de bereidheid tot samenwerking tussen actoren. Belangrijk is dat de informele regels gelden voor een groot aantal actoren (Koppenjan e.a., 2004).

Interactiepatronen

Als bepaald is welke actoren betrokken zijn in het netwerk en wat de afhankelijkheden zijn ten opzichte van elkaar, kan worden vervolgd met interactiepatronen. Inzicht hebben in interactiepatronen wordt relevant geacht, omdat interactiepatronen invloed kunnen hebben op het proces. Twee belangrijke vragen moeten gesteld worden volgens Koppenjan e.a. (2004):

- Welke actoren hebben een centrale rol in het netwerk?
- Welke koppelingen bestaan tussen de actoren in het netwerk?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is inzicht nodig in hoe vaak actoren contact hebben met elkaar en met wie actoren contact hebben. Een actor kan bijvoorbeeld in grote mate contact hebben met één enkele andere actor, terwijl deze actor nauwelijks contact heeft met de andere actoren die betrokken zijn in het netwerk. Dit overzicht kan worden weergegeven in een tabel. In het empirisch onderzoek worden de interactiepatronen tussen actoren in een tabel weergegeven. Dit betreffen de tabellen 8, 10, 12 en 14.

Relaties

Dankzij de ontwikkeling en analyse van interactiepatronen en netwerkspelregels die kenmerkend zijn voor het netwerk wordt inzichtelijk gemaakt wat de relaties zijn tussen de betrokken actoren (Koppenjan e.a., 2004). Relaties zijn van invloed op het verdere verloop van het besluitvormingsproces. De relaties zijn ook van belang voor de mate van vertrouwen dat actoren in elkaar hebben.

Vertrouwen

Vertrouwen is volgens literatuur aan meerdere karakteristieken onderhevig. Deakin & Michie (1997) beschrijven dat een eerste karaktereigenschap van vertrouwen kwetsbaarheid betreft. Indien een actor vertrouwen stelt in een andere actor, is de actor geneigd zich kwetsbaarder en opener op te stellen ten overstaan van de andere actor. Er wordt door de actor vanuit gegaan dat de andere actor zich onthoudt van opportunistisch gedrag, zelfs als daartoe de mogelijkheid bestaat.

Chiles & McMackin (1996) benoemen als tweede karaktereigenschap van vertrouwen risico. Dit speelt een belangrijke rol in risicovolle en onvoorspelbare situaties. Vertrouwen is één van de condities om actie te ondernemen in een risicovolle situatie. De beslissing kan genomen worden door een actor, omdat de actor verwacht dat de andere actor te vertrouwen is. Hierdoor wordt het risico verminderd.

Verwachtingen betreft een derde karaktereigenschap van vertrouwen (Lane & Bachmann, 1998). Het concept vertrouwen veronderstelt een positieve verwachting van de intenties en motieven van de andere actor. Daar geanticipeerd kan worden op het gedrag van de andere actor, vermindert vertrouwen onvoorspelbaarheid, ambiguïteit in interactie en complexiteit.

Vertrouwen is van belang voor strategieën die actoren wensen te hanteren om tot een oplossing te komen van het beleidsprobleem. Naarmate het vertrouwen groeit, behoort samenwerking tot één van de mogelijke strategieën.

3.3.6 Coproductie

Coproductie wordt gezien als een aanpak om voor politiek ontembare problemen een bevredigende aanpak te ontwikkelen middels overleg, onderhandeling en uitruil (Bekkers, 2007). 'Polderen' is een meer gangbare naam voor deze aanpak. Een kenmerk hiervan is dat afhankelijke partijen in een netwerk door middel van wederzijdse beeldvorming komen tot een gemeenschappelijke probleemdefinitie. Daaruit voortkomend kan dan een gezamenlijke beleidspraktijk ontstaan. Belangrijk is dat er een gedeelde probleemperceptie ontstaat en dat actoren een afhankelijkheidsrelatie met elkaar delen.

Coproductie wordt voor De Groeiling relevant geacht, omdat het schoolbestuur in verschillende netwerken verkeert. Binnen de netwerken bevinden zich partijen die middels wederzijdse beeldvorming tot een gemeenschappelijke probleemdefinitie kunnen komen. Daaruit kan een gezamenlijke beleidspraktijk ontstaan. Binnen het netwerk delen actoren een afhankelijkheidsrelatie met elkaar. Dat komt, omdat ze moeten samenwerken en elkaar daarvoor nodig hebben. Coproductie is dus van belang, omdat het een aanpak is voor het schoolbestuur om met verwachte krimp om te gaan door met andere partijen te interacteren.

Kenmerkend voor coproductie is een open beleidsstijl. Dat wil zeggen dat het beleidsprobleem en de doelstellingen die worden nagestreefd het resultaat zijn van een proces van overleg, onderhandeling en ruil. De doelstellingen zijn het object van een gezamenlijk ontwikkelingsproces waarbij alle relevante actoren zijn betrokken. De overeengekomen consensus leidt tot een aanpak van het maatschappelijke vraagstuk. Voor dit tot stand gekomen beleid bestaat steun en draagvlak, omdat alle relevante actoren betrokken zijn (Bekkers, 2007).

Een tweede kenmerk van coproductie is dat wordt gestreefd naar een win-winsituatie. Naar een situatie waarin betrokken actoren alle wederzijds voordeel hebben in de wijze waarop een probleem wordt gedefinieerd en een aanpak wordt geselecteerd. In een open beleidsstijl wordt aan actoren de kans geboden om met alternatieve probleempercepties te komen (Bekkers, 2007).

Een aantal factoren is van invloed op een succesvolle totstandkoming van coproductie.

Een eerste factor betreft het vermogen van partijen om een gedeeld beeld van de aard en de omvang van het probleem te kunnen ontwikkelen. Unfreezing is daarbij van belang, zodat historisch gegroeide en verkielde verhoudingen niet leiden tot een onsuccesvol gedeeld beeld van de aard en de omvang van het probleem (Bekkers, 2007).

Een tweede factor is het onderkennen van afhankelijkheden. Actoren moeten in staat zijn te erkennen dat ze elkaar nodig hebben op de korte of lange termijn. Het definiëren van een gemeenschappelijke beleidsopgave is hierbij belangrijk (Bekkers, 2007). Het slagen hiervan hangt samen met een omgeving waarin van wederzijds respect en vertrouwen sprake is.

Een derde factor noemt Bekkers (2007) de psychologie van gegroeide vanzelfsprekendheden. Vanzelfsprekendheden die vastgelegd liggen in tradities, routines en denkkaders spelen een rol in het onderkennen van wederzijdse afhankelijkheden.

Een vierde factor is politieke druk. Dit kan zowel positief als negatief werken. Enerzijds kan politieke en maatschappelijke druk ertoe leiden dat actoren gaan twijfelen over de door hen ingenomen positie. Anderzijds kunnen actoren vasthouden aan hun positie, omdat een wijziging kan leiden tot prestigeverlies. Politieke betrokkenheid in de vorm van een verantwoordelijke minister wordt doorgaans als een belangrijke succesfactor gezien (Bekkers, 2007). Op lokaal niveau zouden gemeenteraadsleden als een belangrijke succesfactor kunnen worden gezien, omdat zij een deel van de bevolking van de gemeente vertegenwoordigen. Middels het inzetten van gemeenteraadsleden kan de druk op bepaalde maatschappelijke vraagstukken vergroot worden en een beslissing geforceerd worden. Hierbij kan gedacht worden aan druk die door gemeenteraadsleden uitgeoefend wordt op de gemeente om het rooms-katholiek onderwijs in de gemeente in stand te houden.

Een vijfde factor beschrijft Bekkers (2007) als het behalen van wederzijds voordeel. Dit kan op vijf manieren geschieden: doelvervlechting, reframing, ruil van organisatorische hulpbronnen, compensatie en toeval.

Een zesde factor betreft de bijzondere positie van de overheid. Is de overheid slechts één van de betrokken actoren in het netwerk, of speelt de overheid een centrale rol, vanwege haar bijzondere positie als maker van wet- en regelgeving? De overheid is vaak in staat om voorzieningen te creëren die door elk van de afzonderlijke partijen niet gerealiseerd kunnen worden. De overheid bezit over het algemeen een grote mate van machtsmiddelen: geld, menskracht, kennis en ervaring. De macht die een overheid kan uitoefenen over de spelregels, kan ertoe leiden dat overheden een vrij centrale rol en positie innemen in het proces van coproductie (Bekkers, 2007).

Een zevende factor is de inbreng van belangen. Relevante actoren moeten betrokken worden in het proces van coproductie. Ook belangen die relatief zwak of slecht georganiseerd zijn, moeten in de gelegenheid worden gesteld om hun benaderingen en perspectieven in te brengen (Bekkers, 2007).

Een achtste factor die Bekkers (2007) beschrijft, zijn spelregels. Actoren moeten overeenstemming hebben over de wijze waarop ze met elkaar en met elkaars belangen en posities om zullen gaan. De actoren committeren zich aan de spelregels die gezamenlijk zijn opgesteld. Spelregels kunnen veranderen als zich een volgende ronde of andere arena vormt.

Een negende factor is het bewaken van de voortgang in coproductieprocessen. De tijdsinvestering die actoren moeten doen in de coproductie van beleid, wordt in de uitvoering van beleid teruggewonnen. Dit komt vanwege het gecreëerde draagvlak en overeenstemming tussen actoren. Er zal immers minder weerstand zijn (Bekkers, 2007).

Een tiende factor betreft de open- en geslotenheid van het aantal actoren in de arena waarbinnen de coproductie plaatsvindt. Afhankelijk van de gedefinieerde probleemperceptie kunnen actoren tot de arena worden toegelaten. Toelating van meerdere actoren kan leiden tot een verbreding van de probleemperceptie en biedt nieuwe mogelijkheden voor oplossingen. Als consensus tussen actoren is ontstaan, is het belangrijk deze consensus vast te leggen, te codificeren en nader uit te werken (Bekkers, 2007).

Een volgende factor is de behoefte aan leiderschap. Er is behoefte aan personen die een visie inbrengen, maar die visie wordt niet als blauwdruk ervaren door andere actoren. Een dergelijke visie is vaak drager van inhoud die bindt, die kan inspireren en mobiliseren (Bekkers, 2007).

Ook worden in coproductieprocessen procesbegeleiders gezien die een relatief onafhankelijke positie innemen en vertrouwen genieten bij actoren. Deze procesbegeleiders dragen zorg voor de kwaliteit van het proces van overleg en laten iedere actor een eigen inbreng hebben.

De laatste factor die Bekkers (2007) beschrijft, is de relatie met de politiek. Belangrijk is ervoor te zorgen dat de politiek op grond van haar primaat niet bijdraagt aan de monopolisering van de probleemperceptie en daarmee haar wil aan de andere actoren oplegt.

In deze paragraaf is besproken op welke wijze beleid tot stand kan komen doordat actoren met elkaar in een netwerk interacteren. Afhankelijk van een aantal factoren, die in deze paragraaf zijn weergegeven, bepalen actoren hun strategie. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op een mogelijke strategie die door actoren gehanteerd kan worden.

3.4 Samenwerking

De strategie samenwerking komt in veel onderzoeken en adviezen naar voren als een passende wijze om met verwachte krimp in leerlingaantallen om te gaan. Om in te spelen op dalende leerlingaantallen en een adequaat, goed gespreid en divers onderwijsaanbod te bieden is samenwerking tussen schoolbesturen onderling en tussen schoolbesturen en gemeenten noodzakelijk. Verboon e.a. (2012) beschrijven dat samenwerking de beste kansen biedt om in te spelen op dalende leerlingaantallen. Ook het onderzoeksteam van Berenschot (2010) beschrijft dat

de belangrijkste randvoorwaarde voor succes om met krimp in leerlingaantallen om te gaan samenwerking is. In het buitenland heeft men ook te maken met krimp in leerlingaantallen. Om een solide, toekomstbestendig, kwalitatief hoogwaardig onderwijsaanbod en scholennetwerk op te bouwen waarbij scholen goed bereikbaar blijven, wordt een bepaalde strategie toegepast. In de Duitse deelstaat Brandenburg, die een beleid heeft ontwikkeld dat uitsluitend ingaat op de gevolgen van demografische veranderingen, wordt samenwerking tussen scholen bevorderd om dat doel te realiseren (Van Dam, Galjaard, Harkink, McCann & Van Wissen, 2010). Alvorens te bespreken in welke gevallen samenwerking als meest optimale strategie gezien kan worden, is het relevant te definiëren wat onder samenwerking wordt verstaan. In het geval van samenwerking stemmen partijen hun belangen en activiteiten op elkaar af. Hierbij delen de partijen vaak een afhankelijkheidsrelatie met elkaar (Bekkers, 2007).

Onderwijskundige motieven

In een gemeente waar sprake is van een sterk afnemend aantal leerlingen is samenwerking tussen scholen nodig om tot een gestructureerde en zinvolle spreiding van onderwijsvoorzieningen te komen, zodat kwalitatief goed onderwijs geboden kan worden. Het openhouden van kleine scholen levert kwaliteitsverlies op (Rinnooy Kan & Timmerhuis, 2011). Deze samenwerking wordt tot stand gebracht, doordat schoolbesturen en andere betrokken actoren hierover met elkaar in gesprek gaan. Samenwerking tussen scholen is de meest optimale strategie om de kwaliteit van het onderwijs op peil te houden. Een eventuele fusie mag daarbij niet geschuwd worden.

De instandhouding van scholen die dreigen onder de opheffingsnorm te komen of niet kostendekkend zijn, wordt mogelijk door samenwerking tussen schoolbesturen. Besturen van kleine scholen besluiten vaak zich bij grotere besturen aan te sluiten. Bestuurlijke schaalvergroting is het middel om kleinschalig georganiseerd onderwijs op locatie te waarborgen (Dijkgraaf, Gelderblom, De Jong, Maasland & Tanis, 2010). Samenwerking wordt toegepast om schaalvoordelen te behalen (Berdowski, Eshuis & Van Oploo, 2011). De schaalvoordelen komen tot uiting in het kunnen laten blijven voortbestaan van kleinschalig georganiseerd onderwijs op locatie. Samenwerking tussen schoolbesturen is hiervoor de meest optimale strategie.

Door demografische veranderingen is het soms noodzakelijk het onderwijsaanbod aan te passen aan de hedendaagse eisen. Het neerzetten van een visie houdt in dat op strategisch vlak moet worden nagedacht over ontwikkelingen die vertaald moeten worden naar een strategie. Met die strategie kan worden gekeken naar het verplaatsen, openen en sluiten van locaties. Voor het opzetten van een gezamenlijke visie en het uitdragen daarvan is samenwerking tussen betrokken actoren de meest optimale wijze (Dijkgraaf e.a., 2010).

Organisatorische motieven

Samenwerking tussen schoolbesturen wordt als meest optimale strategie genoemd door Dijkgraaf e.a. (2010) als er een grotere onderhandelingsmacht naar gemeenten en andere partijen gerealiseerd moet worden. Twee of meerdere schoolbesturen staan samen sterker tegenover de gemeente of andere partijen in onderhandelingen dan wanneer een schoolbestuur als enkele actor aan de onderhandeling deelneemt. Door de krachten te bundelen kan meer invloed tijdens de onderhandeling uitgeoefend worden.

Samenwerking met andere schoolbesturen of met instellingen voor kinderopvang, vroeg- en voorschoolse educatie (kindvoorzieningen) is de meest optimale strategie om een kindcentrum te realiseren. Scholen menen een beter imago te kunnen verwerven door zich klantgericht op te stellen en daardoor meer klanten te trekken. Echter er mag niet vergeten worden dat in een regio met demografische krimp alleen sprake kan zijn van herverdeeffecten, die geen winnaars kent zonder dat er ook verliezers zijn. De op groei gerichte plannen krijgen hiermee het karakter van wishful thinking (Berdowski e.a., 2011).

Economische motieven

Samenwerking tussen schoolbesturen is de meest optimale strategie als het erom gaat om bepaalde uitgaven te verlagen. Het gaat hierbij om het doen van een centrale inkoop, waarbij het plaatsen van een grote bestelling relatief goedkoper is dan het plaatsen van een kleine bestelling (Berdowski e.a., 2011). Andere voordelen zijn te behalen op het gebied van informatietechnologieën. De kosten van bijvoorbeeld ict-voorzieningen kunnen door schaalvergroting aanzienlijk omlaag (Onderwijsraad, 2008).

Personele lasten kunnen, naast materiële lasten, ook beperkt worden. Berdowski e.a. (2011) beschrijven dat boventallig personeel gedetacheerd wordt naar andere schoolbesturen. Sommige schoolbesturen hebben zich verenigd in een regionaal verband om elkaars boventallig personeel te herplaatsen. Onderwijzend personeel dat boventallig is, kan ook worden gedetacheerd naar het voortgezet onderwijs als met het voortgezet onderwijs hierover afspraken zijn gemaakt (Vrieling e.a., 2010). Samenwerking tussen schoolbesturen en met scholen in het voortgezet onderwijs is de meest optimale manier om boventallig personeel herplaatst te krijgen. Hiervoor is een zekere flexibilisering van het personeelsbestand nodig. Het personeel is dan verbonden aan het samenwerkingsverband van besturen.

Als leerlingaantallen dreigen te dalen onder de opheffingsnorm van het ministerie, kunnen scholen besluiten samen te gaan werken en een samenwerkingschool op te richten. Dit kan gedaan worden om de identiteit die de school uitdraagt te kunnen blijven waarborgen. Het bespreken van een samenwerkingschool wordt daarom relevant geacht in dit kader. Een samenwerkingschool mondt uit in een fusie tussen de betrokken scholen. De volgende paragraaf gaat over de strategie fusie en daarin wordt onder andere de samenwerkingschool besproken.

3.5 Fusie

De tweede strategie die relevant wordt geacht voor het schoolbestuur betreft de strategie fusie. Als het aantal leerlingen van scholen onder de opheffingsnorm dreigt te komen, kan worden overgegaan tot de realisatie van een samenwerkingschool. Het doel hiervan is het totaal aantal leerlingen van de school boven de opheffingsnorm te houden en de kwaliteit van het onderwijs met behoud van verschillende identiteiten te waarborgen. Het laten fuseren van kleine scholen, die onder de opheffingsnorm dreigen te komen, is de meest optimale strategie om kleine scholen in stand te houden en de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen (Dijkgraaf e.a., 2010).

3.5.1 Samenwerkingschool

In een samenwerkingschool wordt vanuit meerdere levensbeschouwelijke identiteiten lesgegeven. Voor confessionele en algemeen bijzondere scholen was het al langer mogelijk om een samenwerkingsverband aan te gaan. Via een wetswijziging in februari 2011 is het voor openbare scholen ook mogelijk om een samenwerking aan te gaan met bijzondere scholen. Artikel 17d van de Wet op samenwerkingscholen beschrijft dat:

een rechtspersoon die een openbare school in stand houdt, en een rechtspersoon die een bijzondere school in stand houdt, kunnen de instandhouding van hun school overdragen aan een stichting waarvan het statutaire doel in ieder geval is het in stand houden van een samenwerkingschool. (Van Bijsterveldt-Vliegenthart, 2011, pp. 2)

Als basisscholen onder een stichting vallen, kunnen de stichtingen worden aangemerkt als rechtspersoon. Dit houdt in dat zij hun school kunnen overdragen aan een stichting waarvan het statutaire doel is het in stand houden van een samenwerkingschool. Hiervoor zijn twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid betreft dat de betrokken schoolbesturen een nieuwe stichting oprichten waardoor een éénpitter ontstaat. De tweede mogelijkheid is dat de

samenwerkingsschool wordt gekoppeld aan een reeds bestaande stichting (Vink, Van Vijfeijken & Denissen, 2013). Overige kernpunten die van belang worden geacht voor het realiseren van een samenwerkingsschool uit de Wet op samenwerkingsscholen worden hieronder uiteengezet:

- Een samenwerkingsschool vormen is alleen mogelijk als de opheffingsnorm met betrekking tot het aantal leerlingen wordt genaderd;
- Het bestuur van de samenwerkingsschool heeft de verplichting verslag uit te brengen aan de gemeente, waarbij onder meer aandacht wordt besteed aan beleid over het openbaar onderwijs binnen de samenwerkingsschool;
- In het schoolplan en in de schoolgids wordt beschreven op welke wijze invulling wordt gegeven aan zowel de openbare als de bijzondere identiteit;
- In de statuten wordt een evenwichtige zeggenschapsverdeling tussen bijzonder en openbaar onderwijs geregeld. De statuten en wijzigingen daarin moeten worden goedgekeurd door de gemeenteraad (Vink e.a., 2013).

Urbach (2012) beschrijft in zijn notitie op welke wijze een samenwerkingsschool vorm kan krijgen. Hij acht het verstandig om te onderzoeken of er draagvlak is bij de stakeholders over het laten samenwerken van scholen. De stakeholders die bij het vormen van een samenwerkingsschool betrokken zijn, betreffen: bestuurders van de “collega school of scholen”, ouders van de leerlingen op de betreffende scholen, de MR en GMR van de betrokken scholen en schoolbesturen, vertegenwoordigers van dorpsbelang en gemeentelijke bestuurders zoals de wethouder van onderwijs. Om een samenwerkingsschool te realiseren worden grofweg vijf fases doorlopen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een onderzoeks- en ontwikkelroute. Beide routes worden tegelijkertijd gestart en moeten gelijktijdig worden gestuurd, zodat partijen meer kennis van elkaar en elkaars situatie krijgen en er een basis van vertrouwen gelegd wordt. In samenwerkingsprojecten schuilt het grootste risico in de culturele kant. Het samenvoegen van verschillende identiteiten vraagt begrip voor elkaars identiteit. In het ontwikkelen van wederzijds vertrouwen heeft de lokale overheid een essentiële rol. Zij zal vanuit haar wettelijke taak om het openbaar onderwijs in de gemeente te waarborgen een stimulerende functie moeten vervullen om het wederzijds vertrouwen te ontwikkelen.

In Nederland zijn ongeveer 90 samenwerkingsscholen. Dit zijn zowel interconfessionele samenwerkingsscholen als samenwerkingsscholen waarin openbare en bijzondere scholen samenwerken. Vink e.a. (2013) hebben onderzoek gedaan of de voorkomende identiteiten in een samenwerkingsschool gewaarborgd blijven en op welke manier de verschillende identiteiten herkenbaar blijven binnen een samenwerkingsschool.

Vink e.a. (2013) concluderen dat directeuren tevreden zijn over de mate waarin de levensbeschouwelijke identiteiten een plek hebben binnen de school. Een aantal samenwerkingsscholen heeft een commissie opgericht die zorgt dat de identiteiten gewaarborgd blijven. De commissies hebben als doel advisering van directie en het team van leerkrachten en het bewaken van de identiteit van de school. De commissies bespreken onder andere de wijze waarop uiting moet worden gegeven aan vieringen en feesten, het identiteits- en levensbeschouwelijk onderwijs en de normen en waarden van de school. Een commissie bestaat vaak uit leerkrachten en ouders. Soms wordt de commissie aangevuld met leden van de kerk of de directie.

Vink e.a. (2013) hebben tevens onderzocht op welke manier de levensbeschouwelijke identiteiten tot uitdrukking komen in het onderwijskundig en het personeelsbeleid. Zij concluderen dat er nauwelijks onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende identiteiten.

Het onderwerp identiteit wordt regelmatig besproken op samenwerkingsscholen. Het onderscheid tussen de verschillende identiteiten lijkt voor veel scholen niet zo belangrijk te zijn concluderen Vink

en anderen (2013). De activiteiten die worden georganiseerd zijn in principe voor alle leerlingen toegankelijk. Vink e.a. (2013) hebben de indruk dat protestants-christelijke en rooms-katholieke scholen vaak een interconfessioneel karakter krijgen en dat bij samenwerking met een openbare school juist het algemeen toegankelijke op de voorgrond treedt. Een aantal scholen profileert zich als een breed toegankelijke school waarin voor veel verschillende levensbeschouwelijke identiteiten ruimte is.

Scholen van verschillende identiteiten op laten gaan in een samenwerkingschool is een mogelijke wijze om een oplossing te vinden voor het gezamenlijk probleem krimp in leerlingaantallen. Om dit te kunnen realiseren is het verplicht een fusie-effectrapportage te laten maken door de betreffende schoolbesturen.

3.5.2 Fusie-effectrapportage

Fusies, binnen de Wet op het Primair Onderwijs artikel 64, worden tot stand gebracht nadat daarvoor goedkeuring is verleend door de minister. De goedkeuring van de minister is niet vereist voor een fusie, waarbij het totaal aantal leerlingen van de betrokken scholen minder dan 500 bedraagt (Bijsterveldt-Vliegenhart, 2011). Het derde lid bepaalt echter wel dat er een fusie-effectrapportage moet worden opgesteld bij een fusie. Dit houdt in dat de fusie-effectrapportage wel moet worden opgesteld, maar niet ter goedkeuring aan de minister hoeft te worden gestuurd (Bijsterveldt-Vliegenthart, 2011).

De fusie-effectrapportage is een instrument voor betrokkenen om inzicht te krijgen in de motieven, doelen en effecten van de fusie en zij kunnen hierop invloed uitoefenen. Voor het bestuur dient de fusie-effectrapportage om draagvlak te creëren onder de betrokkenen. Hiermee verantwoordt het bestuur zich over de fusievoornemens. De fusie-effectrapportage is een middel voor de minister om te toetsen of scholen een zorgvuldig proces hebben doorlopen. Voor de fusie-effectrapportage is een vast format ontwikkeld waardoor de procedure versneld en vergemakkelijkt wordt.

Een andere strategie die relevant wordt geacht voor het schoolbestuur, is dat er strijd is tussen actoren. Het betreft geen rechtstreekse strijd, maar een strijd waarin actoren zich ten opzichte van een derde partij als aantrekkelijke partner positioneren (Bekkers, 2007).

3.6 Competitie

In een netwerk trachten actoren tot een gezamenlijke visie ten aanzien van het probleem te komen en daarmee tot een gezamenlijke oplossing. Daarbij is het mogelijk dat een aantal actoren het niet wenselijk acht om tot een gezamenlijke visie en oplossing te komen, omdat dit niet strookt met hun strategie. Actoren kunnen belanden in een conflictueuze strategie (Bekkers, 2007). Dit wordt onderverdeeld in conflict of competitie. Indien er sprake is van een conflict dan trachten actoren elkaar te dwarsbomen in de realisatie van hun doelen. Daarbij gebruiken zij hun machtsbronnen. Als er sprake is van competitie dan positioneren actoren zich als een aantrekkelijke partner ten opzichte van een derde partij.

De strijd om een leerling voor de school te winnen kost veel inzet, tijd en geld en vormt op zijn best een tijdelijke oplossing voor het probleem van krimp voor een enkele school. Deze strijd biedt zeker geen oplossing voor het niveau van de wijk, stad of regio (Inspectie van het Onderwijs, 2012). Het aangaan van de competitie met andere scholen is de meest optimale strategie om meer leerlingen te werven in een situatie waar geen sprake is van demografische krimp. In tijden van demografische krimp is het aangaan van de competitie met andere scholen tijdelijk effectief, maar biedt geen oplossing om het probleem demografische krimp duurzaam op te lossen. Het probleem blijft immers bestaan: er zijn te weinig leerlingen om de klassen te vullen. Het probleem verschuift alleen van de ene naar de andere school in de wijk (Inspectie van het Onderwijs, 2012 & Vrieling e.a., 2010).

Aangezien de strategie competitie niet gezien kan worden als een optimale strategie in het omgaan met verwachte krimp, zullen actoren in het netwerk toch moeten trachten tot een gezamenlijke probleempceptie te komen en daarmee tot een gezamenlijke oplossing. Indien een actor niet bereid is om aan het netwerk deel te nemen en een gezamenlijke oplossing voor het probleem te vinden, kan gezocht worden naar nieuwe verbindingen.

3.6.1 Turnaround management

Turnaround management is een stuurinstrument dat verslechterde prestaties aanpakt door te sturen op strategisch denken, marketing, management, managementinformatie en kostenstructuren (Adriaanse, 2010). Bestuurders die een onderneming willen laten blijven bestaan, zullen er alles aan moeten doen om dit te realiseren. Daarbij zullen activiteiten gereorganiseerd moeten worden. Het nastreven van groei is het doel. Dit kan volgens Adriaanse (2010) alleen maar plaatsvinden door verbetering van contacten met bestaande klanten, een strategische heroriëntatie en extra marketinginspanningen. Belangrijk is in de markt waarin de onderneming opereert onderscheidene waarde te bieden. Klant en markt dienen in een situatie van moeilijkheden centraal te staan. Uiteindelijk bepaalt de bevrediging van behoeften of de onderneming op langere termijn verdwijnt, kan blijven voortbestaan of eventueel kan groeien.

Dat ondernemingen in tijden van crisis kunnen groeien dankt Adriaanse (2010) aan het feit dat ondernemingen al ruim voor de problemen in nieuwe en slimmere producten en diensten zijn gaan denken. De bestuurders van ondernemingen die in tijden van crisis groeien zijn dwarse denkers. Deze bestuurders denken in verbeteringen en innovatie. Zij willen niet weten waar de markt heen gaat, maar zij geven er zelf sturing aan. De ondernemingen groeien, omdat ze continu veranderen en telkens pro-actief handelen. Van Twist (2005) vermeldt dat innovatie in de praktijk dikwijls gevormd wordt via verbintenissen die vooraf niet voor de hand lagen, maar achteraf als logisch en vernieuwend vastgesteld worden. Het bevorderen van innovatie vraagt om ruimte voor interorganisationele hybriditeit, ruimte voor alliantievorming en om netwerkontwikkeling. Innovaties komen tot stand dankzij vernieuwende verbindingen (Van Twist, 2005).

Nieuwe allianties hoeven niet alleen in het bedrijfsleven en op de markt te worden verwacht, maar kunnen ook worden verwacht in het publieke domein en het ondernemerschap van de overheidsorganisaties die daarbinnen actief zijn. In de combinatie van ondernemerschap en grensoverschrijding liggen juist kansen voor innovatie. Er zijn kansen ten aanzien van de ontwikkeling van nieuwe ideeën als de realisatie daarvan binnen nieuwe netwerken (Van Twist, 2005). Dankzij het aangaan van nieuwe verbindingen en deze op een ongebruikelijke manier te combineren ontstaan vaak ineens mogelijkheden om de dienstverlening aan burgers in zowel kwalitatieve als kwantitatieve zin te verbeteren (Van der Heijden, 2005).

3.7 Conceptueel model

In dit hoofdstuk zijn enkele theoretische concepten beschreven waardoor het mogelijk is het vraagstuk over strategische opties ten aanzien van krimp in leerlingaantallen door het maken van beleid te doorgronden. De context waarin actoren zich bevinden is bepalend voor de strategische keus die gemaakt wordt.

Het centrale begrip is optimale strategie. Om het begrip verder te concretiseren is het nodig te weten wat precies met de inhoud van het begrip wordt bedoeld. Het gaat om een optimale strategie in het omgaan met verwachte krimp in leerlingaantallen. Deze krimp is van invloed op de optimale strategie die door het schoolbestuur kan worden genomen. Een sterkte-zwakteanalyse is nodig om te bepalen wat de sterke en zwakke kanten van de organisatie zijn. Tevens verschaft het inzicht in de kansen en bedreigingen voor het schoolbestuur. Hiermee kan gekeken worden in hoeverre het schoolbestuur in staat is de optimale strategie uit te voeren. Uiteraard moet daarbij rekening worden

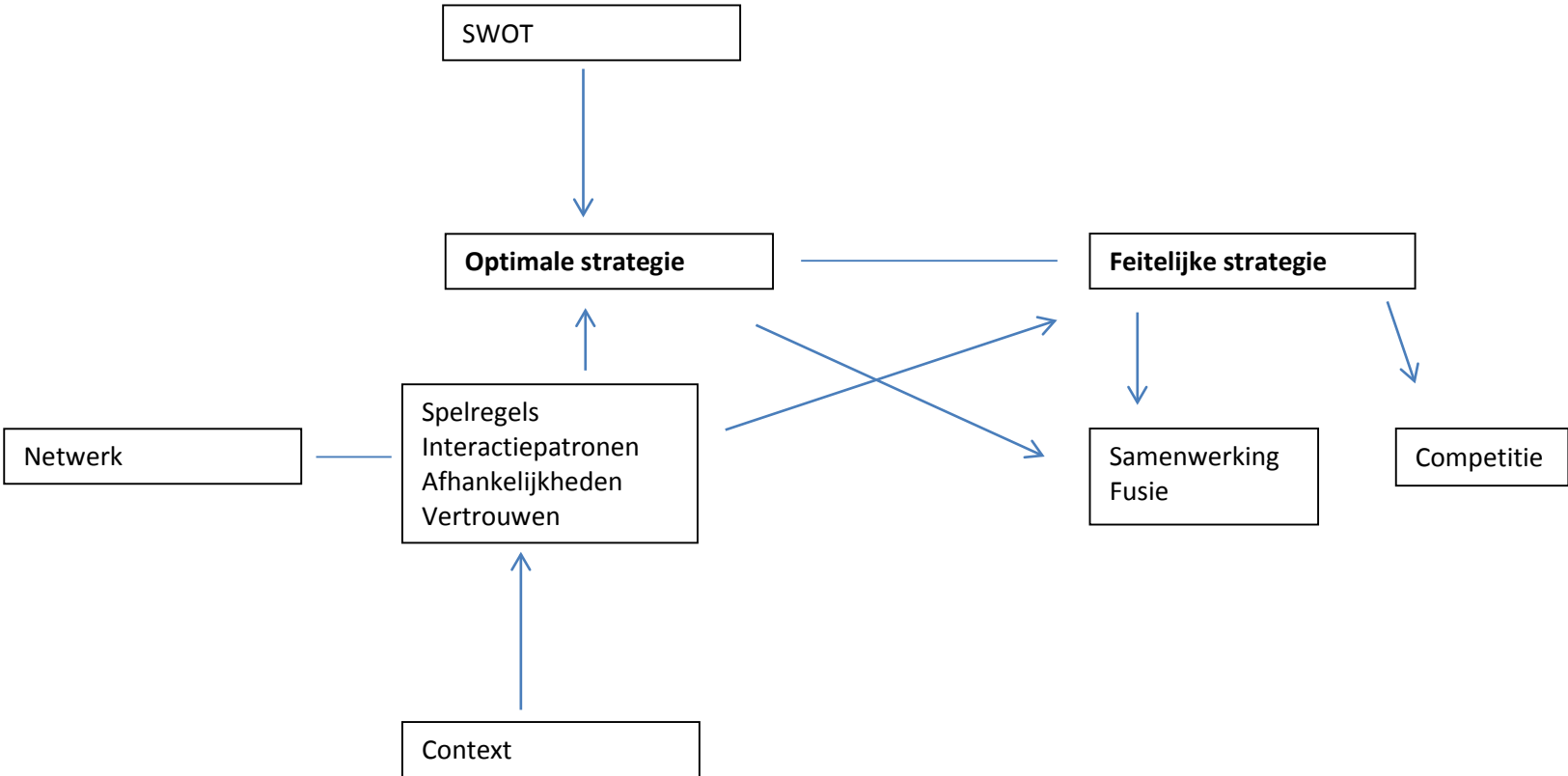
gehouden met de omgeving. Om uiteindelijk een weloverwogen keus te maken in het omgaan met verwachte krimp is het nodig een sterkte-zwakteanalyse te maken van de organisatie.

Relevant is te beseffen dat strategische opties afhangen van de context waarin het schoolbestuur zich bevindt. Er is een verbinding aangegeven tussen de optimale en feitelijke strategie. In het theoretisch kader zijn theorieën aangedragen waarbij een optimale strategie bewerkstelligd kan worden. De feitelijke strategie is anders, omdat deze strategie van verschillende factoren afhankelijk is. Daar er meerdere actoren betrokken zijn bij het maken van een strategische keus, zal beleid maken plaatsvinden in netwerken. Daarvoor is het belangrijk het netwerk te bespreken. Het netwerk bestaat uit een viertal indicatoren die van invloed zijn op de feitelijke strategie van actoren. Er is een onderscheid gemaakt tussen de optimale strategieën volgens de theorie: samenwerking en fusie en de feitelijke strategie. Competitie wordt niet als optimale strategie genoemd door de theorie om met verwachte krimp om te gaan, echter van competitie wordt door actoren wel gebruik gemaakt als feitelijke strategie. Hiermee zijn de verbindingen tussen de drie genoemde strategieën, de optimale strategie en de feitelijke strategie benoemd.

Het conceptueel model tracht de onderlinge relaties tussen de begrippen uit het theoretisch kader op overzichtelijke wijze weer te geven. Daarbij is besloten de begrippen actoren en spel niet in het model op te nemen, omdat een netwerk alleen maar plaats kan vinden als actoren met bijbehorende probleempercepties al bekend zijn en arena's al zijn geïdentificeerd waarin actoren beslissingen nemen omtrent de probleempercepties en de oplossingen die daarbij mogelijk zijn. Voorafgaand aan het netwerk moeten actoren dus bekend zijn en arena's zijn geïdentificeerd. De relevantie voor het beschrijven van de theorie aangaande de actoren en het spel is daarmee gerechtvaardigd.

Om de samenhang tussen de begrippen te visualiseren is op de volgende pagina een conceptueel model ontwikkeld:

Om de samenhang tussen de begrippen te visualiseren is een conceptueel model ontwikkeld:



Figuur 1: Conceptueel model

4 Operationalisatie

Operationaliseren houdt in dat er van theorie wordt overgegaan naar empirisch onderzoek. Theoretische begrippen worden waarneembaar en meetbaar gemaakt. Het empirisch onderzoek geeft aan wat er onderzocht of gemeten gaat worden. Het onderzoeksonderwerp in dit onderzoek betreft een organisatie en wordt in de natuurlijke situatie onderzocht. Dit onderzoek kan betiteld worden als een case study (Van Thiel, 2009). Typisch voor een case study is dat er veel kwalitatieve gegevens verzameld worden over de casus. Hiervoor worden meerdere methoden gebruikt (data-triangulatie). Dit is nodig om de betrouwbaarheid van het onderzoek te garanderen. In de onderzoeksopzet is beschreven welke methoden als informatieverzameling gebruikt gaan worden in het onderzoek: documentanalyse, literatuuronderzoek en interviews.

Een case study leent zich voor zowel inductief als deductief onderzoek. Inductief onderzoek is relevant als er over een bepaald onderwerp nog niet veel kennis beschikbaar is, bijvoorbeeld omdat het een heel actueel onderwerp is. Deductief onderzoek houdt in dat er in de theorie een verklaring wordt gezocht voor het onderzoeksprobleem. Deductief onderzoek vindt plaats als er al theorie over een onderwerp is en heeft tot doel te onderzoeken of de geboden theoretische verklaring juist is (Van Thiel, 2009). In het specifieke geval van het schoolbestuur is er geen grote hoeveelheid kennis over het onderzoeksonderwerp beschikbaar en is er nog geen algemeen geldend model. Vandaar dat het onderzoek inductief van aard is. Er zijn wel theorieën die iets zeggen over het maken van beleid, maar omdat dit algemene theorieën zijn en niet specifiek zijn gericht op het onderzoeksonderwerp kan het onderzoek niet als deductief worden benoemd.

Dit onderzoek is toepassingsgericht. Dit wil zeggen dat het onderzoek op zoek is naar een oplossing van een praktisch probleem. In de regulatieve cyclus maakt de onderzoeker gebruik van wetenschappelijke werk- en denkwijzen, maar met het doel een verbetering of verandering van een bestaande situatie te bewerkstelligen. Er wordt een theorie ontwikkeld of toegepast die voor het schoolbestuur geldt. In hoofdstuk drie is in het conceptueel model beschreven welke variabelen en veronderstelde relaties er zijn. Deze gaan worden toegepast op de casus van het schoolbestuur. De casus wordt in hoofdstuk vijf uitgewerkt. Veel bestuurskundig onderzoek dat plaatsvindt in opdracht van een opdrachtgever, volgt de logica van de regulatieve cyclus (Van Thiel, 2009):

Probleemstelling → diagnose → plan → ingreep → evaluatie

De probleemstelling van het schoolbestuur is beschreven in hoofdstuk twee. In hoofdstuk drie is de theorie ontwikkeld die toegepast kan worden op het schoolbestuur. De diagnose wordt gesteld in hoofdstuk vijf, als de casus wordt toegelicht en geanalyseerd. Uiteindelijk worden er aanbevelingen gedaan aan het schoolbestuur om met verwachte krimp om te gaan. Dit kan worden gezien als het plan. Vervolgens is het aan het schoolbestuur om in te grijpen in de organisatie en iets met die aanbevelingen te doen. Na verloop van tijd kan geëvalueerd worden of de ingreep succes heeft gehad.

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

Wat zijn kansrijke strategische opties voor De Groeiling om met verwachte krimp om te gaan?

In deze onderzoeksvraag komen twee begrippen voor: strategische opties en verwachte krimp. Deze begrippen worden variabelen genoemd als ze in meetbare termen zijn vertaald. Dat betekent dat duidelijk is wat er precies onder deze begrippen wordt verstaan en hoe ze gemeten moeten worden.

Het begrip verwachte krimp kan gedefinieerd worden. De definitie is: het leerlingaantal op een basisschool neemt de komende drie jaar af.

Tabel 2

Eigenschapsbegrip	Indicator	Waarneembaar?	Hoe waarneembaar?	Meet dit wat ik wil meten?
Verwachte krimp definitie: het leerlingaantal op een basisschool neemt de komende drie jaar af	dalende leerlingaantallen	ja	documentanalyse	ja

Het tweede begrip, strategische opties, kan als volgt gedefinieerd worden: het ontwerpen van beleid om problemen van het schoolbestuur op strategisch niveau op te lossen.

Tabel 3

Eigenschapsbegrip	Indicator	Waarneembaar?	Hoe waarneembaar	Meet dit wat ik wil meten?
Strategische opties: definitie: het ontwerpen van beleid om problemen van het schoolbestuur op strategisch niveau op te lossen	knelpunten	ja	documentanalyse interviews literatuuronderzoek	ja
	dilemma's	ja	documentanalyse interviews literatuuronderzoek	ja
	onzekerheden	ja	documentanalyse interviews literatuuronderzoek	ja
	gemaakte keuzes ten aanzien van krimp in leerlingaantallen	ja	interviews documentanalyse	ja
	strategieën andere actoren	nee		ja

De vragen die gesteld zijn om de indicatoren helder te krijgen, zijn opgenomen in de interviewhandleiding.

Inzicht hebben in de strategieën van andere actoren is relevant om strategische opties voor De Groeiling in kaart te kunnen brengen. De strategieën die andere actoren hanteren, zijn niet direct waarneembaar en moeten verder geoperationaliseerd worden. Strategieën kan als volgt worden gedefinieerd: de manier waarop middelen ingezet worden om doelen te bereiken.

Tabel 4

Eigenschapsbegrip	Indicator	Waarneembaar?	Hoe waarneembaar	Meet dit wat ik wil meten?
Strategieën: definitie: de manier waarop middelen worden ingezet om doelen te bereiken	taak en positie	ja	interviews documentanalyse	ja
	belang	ja	interviews documentanalyse	ja
	perceptie van het probleem	ja	interviews documentanalyse	ja
	perceptie van relevante aanpak	ja	interviews documentanalyse	ja
	machtsbronnen	ja	interviews documentanalyse literatuuronderzoek	ja
	afhankelijkheidsrelaties	ja	interviews documentanalyse literatuuronderzoek	ja
	strategische interactiepatronen	ja	interviews documentanalyse literatuuronderzoek	ja

Om te kunnen bepalen welke strategieën actoren binnen het netwerk hanteren in het omgaan met verwachte krimp, is het nodig bovengenoemde indicatoren in tabel 4 in kaart te brengen. Deze strategieën en ontstane relaties tussen actoren beïnvloeden de te volgen strategie voor De Groeiling. Inzicht hebben in de gehanteerde strategieën van de betrokken actoren is belangrijk om de optimale strategie voor het schoolbestuur te kunnen bepalen. De indicatoren die zijn gesteld hebben betrekking op de feitelijke strategie. De vragen die zijn gesteld om de indicatoren te verhelderen zijn ook opgenomen in de interviewhandleiding.

De optimale strategie voor het schoolbestuur is, behalve van strategieën van andere actoren, ook afhankelijk van vier andere factoren. Deze betreffen: spelregels, interactiepatronen, afhankelijkheden en vertrouwen. Deze vier eigenschapsbegrippen moeten ook geoperationaliseerd worden. De gestelde vragen om de indicatoren te verhelderen zijn opgenomen in de interviewhandleiding. Deze is opgenomen als bijlage.

Spelregels kunnen als volgt worden gedefinieerd: regels waardoor partijen het eens zijn over de wijze waarop ze met elkaar en elkaars belangen en posities zullen omgaan (Bekkers, 2007).

Eigenschapsbegrip	Indicator	Waarneembaar?	Hoe waarneembaar	Meet dit wat ik wil meten?
Spelregels: definitie: regels waardoor partijen het eens zijn over de wijze waarop ze met elkaar en elkaars belangen en posities omgaan	afbakening van het probleem	ja	interview	ja
	toegang tot en verlaten van de arena	ja	interview	ja
	besluitvorming	ja	interview documentanalyse	ja
	kennis- en informatiedeling	ja	interview	ja
	rol van de politiek	ja	interview	ja

Het eigenschapsbegrip interactiepatronen kan als volgt worden gedefinieerd: patronen van interacties die tussen actoren plaatsvinden.

Eigenschapsbegrip	Indicator	Waarneembaar?	Hoe waarneembaar	Meet dit wat ik wil meten?
Interactiepatronen: definitie: patronen van interacties die tussen actoren plaatsvinden	centrale rol	ja	interview literatuuronderzoek	ja
	hoeveelheid contact	ja	interview documentanalyse	ja
	betrokken contactpartner	ja	interview documentanalyse	ja

Het eigenschapsbegrip afhankelijkheden kan als volgt worden gedefinieerd: De mate waarin de ene actor afhankelijk is van een andere actor.

Eigenschapsbegrip	Indicator	Waarneembaar?	Hoe waarneembaar	Meet dit wat ik wil meten?
Afhankelijkheden: definitie: de mate waarin de ene actor afhankelijk is van een andere actor	machtsmiddelen	ja	interview literatuuronderzoek	ja
	belang van machtsmiddelen	ja	literatuuronderzoek	ja
	enkele of wederzijdse afhankelijkheid	ja	interview literatuuronderzoek documentanalyse	ja
	vervangbaarheid actoren	ja	interview literatuuronderzoek	ja
	verkrijgen van machtsmiddelen elders	ja	interview literatuuronderzoek	ja

Het eigenschapsbegrip vertrouwen kan als volgt worden gedefinieerd: de bereidheid van een organisatie om afhankelijk te zijn van de daden van een andere organisatie.

Eigenschapsbegrip	Indicator	Waarneembaar?	Hoe waarneembaar	Meet dit wat ik wil meten?
Vertrouwen: definitie: de bereidheid van een organisatie om afhankelijk te zijn van de daden van een andere organisatie	intentie van actoren	ja	interview	ja
	motieven van actoren	ja	interview	ja
	onder opheffingsnorm dreigen te komen	ja	documentanalyse	ja

In dit hoofdstuk zijn de theoretische begrippen waarneembaar en meetbaar gemaakt. In het volgende hoofdstuk vindt de analyse plaats van het schoolbestuur.

5 Schoolbestuur De Groeiling

De Nederlandse bevolking zal gaan dalen op termijn (Rinnooy Kan e.a., 2011). In enkele regio's is het proces van bevolkingsdaling al in de jaren negentig gestart. In de rest van Nederland zal dit fenomeen de komende jaren plaatsvinden. Het Planbureau voor de Leefomgeving (Verwest & van Dam, 2010) neemt ook een bevolkingsdaling waar en beschrijft beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's.

In dit onderzoek gaat het om het omgaan met verwachte krimp in leerlingaantallen door schoolbestuur De Groeiling.

In de volgende paragraaf wordt allereerst beschreven welke gevolgen krimp met zich meebrengt voor een schoolbestuur. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf achtergrondinformatie gegeven over het schoolbestuur en de gemeenten waarin het participeert. In paragraaf drie wordt een sterkte-zwakteanalyse van schoolbestuur De Groeiling gemaakt om de organisatie beter te leren kennen, erachter te komen wat de sterke en zwakke kanten van de organisatie zijn en in kaart te brengen met welke kansen en bedreigingen het schoolbestuur in aanraking komt. Aan het eind van de derde paragraaf worden de dilemma's, onzekerheden en knelpunten benoemd die uit de sterkte-zwakteanalyse voortkomen. Vervolgens worden in de paragraaf daarna de keuzes beschreven die door het schoolbestuur gemaakt zijn ten aanzien van het omgaan met verwachte krimp. Hierna wordt in de vijfde paragraaf een netwerkanalyse gegeven over actoren die voor het schoolbestuur relevant zijn om met verwachte krimp om te gaan. In de zesde paragraaf wordt geanalyseerd in hoeverre de gemaakte keuzes een oplossing bieden voor de zwakke kanten van de organisatie en inspelen op de sterke kanten van de organisatie.

5.1 De gevolgen van krimp

Het beschrijven van de gevolgen van krimp is relevant, omdat hiermee inzicht wordt verschaft waar schoolbestuur De Groeiling mee te maken heeft, als het leerlingaantal daalt op een basisschool. Voor scholen en schoolbesturen heeft krimp in leerlingaantallen een aantal negatieve gevolgen (Verboon e.a., 2012).

Een eerste gevolg van krimp betreft de vermindering van de lumpsum. Voor scholen die krimpen loopt het leerlingafhankelijke deel van de inkomsten terug. Voor elke leerling die onderwijs geniet op een school, ontvangt de school een bepaald bedrag. Wanneer de basisschool onder de norm van 140 leerlingen komt, ontvangt deze school een 'kleinescholentoeslag'. De regeling kan schoolbesturen ervan weerhouden om scholen met minder dan 140 leerlingen te laten fuseren, omdat zij dan de 'kleinescholentoeslag' verliezen (Themagroep onderwijs, 2011).

Hoe minder leerlingen een basisschool onderwijst, hoe minder geld de basisschool ontvangt, tenzij dit gecompenseerd wordt vanwege de 'kleinescholentoeslag'. Vanwege kostenremanentie (Berdowski e.a., 2011), de inkomsten verminderen sneller dan de kosten, zijn de kosten per leerling op basisscholen die krimpen vaak hoger dan op basisscholen waar geen krimp plaatsvindt. Dat de kosten hoger zijn, komt doordat het aantal leerlingen vermindert en hierdoor de inkomsten teruglopen. Daarentegen moet een leerkracht nog steeds betaald worden, ook al zitten er minder leerlingen in de klas. Bovendien lopen de kosten van het licht en de verwarming niet terug. De kosten verminderen niet evenredig met de inkomsten. Hierdoor kan een school die krimpt in de problemen geraken.

Een tweede gevolg van krimp is dat het personeelsbestand vergrijsd (Verboon e.a., 2012). De Themagroep onderwijs van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (2011) beschrijft dat in een krimpsituatie meestal geen jonge mensen meer worden aangenomen. Vaak wordt op basisscholen gewerkt met het systeem van last in first out, waardoor pas aangenomen leerkrachten het eerste ontslagen worden als er bezuinigd moet worden op personeel. Hierdoor stijgt de gemiddelde leeftijd

van het personeel. Op de begroting is dit ook zichtbaar, omdat de kosten van het personeel relatief hoog zijn.

In 2014 wordt er een grote uittocht van personeel in het primair onderwijs verwacht vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd van veel leerkrachten. Jongeren die de afgelopen jaren en nu van de pabo zijn gekomen en geen baan in het onderwijs kunnen vinden, kiezen vaak voor een andere beroepsrichting. Zij gaan mogelijk verloren voor het onderwijs. Dit is zonde, omdat jong personeel nodig is om de grote uittocht te kunnen ondervangen (Themagroep onderwijs, 2011).

Een derde gevolg van krimp is het effect op het onderwijsaanbod en de interne organisatie van scholen dankzij een daling van het aantal leerlingen. Schoolleiders zijn genoodzaakt om beslissingen te nemen waardoor de kwaliteit van het onderwijs onder druk kan komen te staan. Vanwege verminderde inkomsten moeten combinatieklassen gevormd worden of moet gesneden worden in het aantal uur remedial teaching (Verboon e.a., 2012). De Inspectie van het Onderwijs (2009) noemt het vormen van combinatieklassen als mogelijke verklaring voor de mindere kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast beschrijft de Inspectie van het Onderwijs (2009) dat de kwaliteit van de instructie negatief beïnvloed kan worden door de vorming van combinatieklassen. Plooi (2009) concludeert dat grotere scholen meer mogelijkheden hebben om in te spelen op de leerbehoeften van leerlingen en dat werken met combinatieklassen tot moeilijkheden leidt. Ook Beek, Van den Heuvel & Van de Kant (2009) beschrijven dat combinatieklassen leraren voor problemen stellen op het gebied van klassenmanagement. Echter dat de kwaliteit van het onderwijs dankzij de vorming van combinatieklassen vermindert, wordt niet gestaafd middels empirisch onderzoek (Volman, Deckers & Roeleveld, 1997).

Een vierde gevolg van krimp is dat scholen ervoor kunnen kiezen om de concurrentie met elkaar aan te gaan. Je school profileren is volgens Verboon e.a. (2012) prima, maar leidt nauwelijks tot resultaat om krimp op te vangen. Scholen halen hun leerlingen namelijk veelal uit dezelfde wijk. Als scholen hun marktaandeel willen vergroten leidt dan tot een verschuiving van het probleem richting andere scholen uit de wijk.

Krimp in het onderwijs heeft niet alleen gevolgen voor het onderwijs, maar ook voor de leefbaarheid in de wijk. Blijje, Poulus & Brouwer (2012) laten zien dat in de zwakkere delen van de krimpregio's de ontwikkeling van de leefbaarheid in de wijk achterblijft in vergelijking met gebieden waar geen krimp plaatsvindt. Om de leefbaarheid in de wijk te kunnen waarborgen is het belangrijk dat geïnvesteerd wordt door de gemeente. Verboon e.a. (2012) beschrijven dat de gemeente een verbindende factor is tussen scholen en instellingen gericht op maatschappelijke voorzieningen. Deze voorzieningen kunnen van belang zijn voor de leefbaarheid van een wijk. Een vijfde gevolg van krimp zijn maatschappelijke consequenties die de leefbaarheid in een wijk negatief beïnvloeden.

In deze paragraaf zijn gevolgen van krimp in leerlingaantallen beschreven die voor De Groeiling relevant worden geacht. In de volgende paragraaf wordt kennisgemaakt met het schoolbestuur.

5.2 Achtergrondinformatie over schoolbestuur De Groeiling

Schoolbestuur De Groeiling biedt onderwijs aan ongeveer 5.600 leerlingen in 10 verschillende gemeenten. Het schoolbestuur zelf is gesitueerd in Gouda. De voorzitter van het College van Bestuur is dhr. Van de Kant.

In de gemeente Vlist (Haastrecht) bevinden zich drie basisscholen: Rooms-Katholieke basisschool Catharina van De Groeiling, Protestants-Christelijke basisschool De Morgenster van Stichting De 4 Windstreken en de Openbare basisschool Vlistestroom van Stichting Onderwijs Primair. In de gemeente hebben alle drie de scholen te maken met een terugloop van het aantal leerlingen en de

schoolbesturen zijn op zoek naar vormen van samenwerking die juridisch mogelijk zijn. De Groeiling heeft in deze gemeente het grootste marktaandeel.

In de gemeente Schoonhoven bevinden zich vijf basisscholen: Rooms-Katholieke basisschool De Krullebaar van De Groeiling, van Stichting Onderwijs Primair openbare basisscholen Koningin Emmaschool en De Vlieger en de Protestants-Christelijke basisscholen Ichtus en De Rank van Stichting Krimpenerwaard. De Krullebaar bestaat uit een hoofdlocatie in Schoonhoven Noord en een dependance in het Centrum van Schoonhoven. Op de hoofdlocatie is vrijwel geen instroom van leerlingen meer. De basisschool en het schoolbestuur zijn voornemens de hoofdlocatie en dependance te wisselen, omdat op de dependance wel sprake is van instroom van leerlingen. Vervolgens wil De Krullebaar dan de oude hoofdlocatie afstoten en alleen in het centrum als basisschool blijven bestaan. In deze gemeente heeft De Groeiling het kleinste marktaandeel. Volgens dhr. Van de Kant (2012) wordt in deze gemeente de concurrentie gezocht in plaats van samenwerking. In paragraaf 5.4 wordt de gemeente Schoonhoven verder uitgewerkt.

In de gemeente Gouda zijn negen schoolbesturen actief. In totaal zijn er 23 basisscholen in Gouda. De Groeiling heeft in deze gemeente het grootste marktaandeel. Een aantal scholen heeft te maken met leegstand. De gemeente wil gebouwen vrijspelen door basisscholen in één gebouw te plaatsen. Voor de vrijgekomen gebouwen kan een nieuwe bestemming gevonden worden, waardoor de leegstand in de gemeente wordt verminderd. Zowel de Rooms-Katholieke basisschool Carillon als de Protestants-Christelijke basisschool Goejanverwelle van Stichting De 4 Windstreken beschikken elk over twee gebouwen. In alle vier de gebouwen is sprake van leegstand. De gemeente wil dat beide scholen elk één gebouw houden en samen één gebouw delen. Op deze wijze kan de gemeente één gebouw vrijmaken en inzetten voor andere doeleinden. De Groeiling wil dit niet, omdat zij een toename van het aantal leerlingen voor komend jaar verwacht waardoor leegstand van één van haar scholen wordt verminderd. Op dit moment maakt De Groeiacademie- het samenwerkingsverband - gebruik van drie van de lokalen van het Carillon. Formeel heeft het Carillon vier lokalen leegstand, waarvan drie lokalen worden gebruikt door het samenwerkingsverband.

In de gemeente Waddinxveen zijn vijf schoolbesturen actief. In totaal bevinden zich tien basisscholen in de gemeente. Een aantal basisscholen krijgt nieuwbouw met als doel oude gebouwen vrij te spelen en te gebruiken voor andere doeleinden. De Openbare basisschool Theo Thijssen van Stichting Klasse, Rooms-Katholieke basisscholen De Regenboog van De Groeiling en de Protestants-Christelijke basisschool Prins Willem Alexander van Stichting VPCO krijgen nieuwbouw. Deze nieuwbouwscholen worden multifunctionele accommodaties waarin ook peuterspeelzalen en andere instellingen voor maatschappelijke voorzieningen in gehuisvest worden. De gemeente bekijkt nog of het mogelijk is delen van de multifunctionele accommodaties 's avonds open te stellen en te gebruiken. In de gemeente Waddinxveen heeft De Groeiling het grootste marktaandeel.

De gemeente Boskoop heeft zeven basisscholen verdeeld over vier schoolbesturen. De Rooms-Katholieke basisschool Zevensprong van De Groeiling en de Protestants-Christelijke basisschool Ichtus van Stichting VPCO komen samen in een nieuw gebouwde multifunctionele accommodatie. De Groeiling is in deze gemeente het op één na grootste schoolbestuur wat marktaandeel betreft.

In de gemeente Bodegraven-Reeuwijk heeft De Groeiling het grootste marktaandeel. Er zijn vier schoolbesturen in Bodegraven met in totaal negen basisscholen. De Rooms-Katholieke basisschool Pax Christi van De Groeiling wordt geconfronteerd met leegstand van vier lokalen. Twee daarvan worden benut door een school van een ander schoolbestuur.

De plaats Reeuwijk in de gemeente Bodegraven-Reeuwijk heeft vier basisscholen verdeeld over drie schoolbesturen. De Rooms-Katholieke basisschool Gerardus Majella van De Groeiling heeft te maken met leegstand. Volgend schooljaar heeft deze school nog maar vijf groepen en staan drie lokalen

leeg. De Openbare basisschool De Venen van Stichting Klasse gebruikt één van de lege leslokalen van de Gerardus Majella. Het jaar daarop wordt de Gerardus Majella geconfronteerd met vier groepen. Voor de heer Van de Kant (2012) is het nog niet duidelijk welke beslissing genomen gaat worden ten aanzien van deze school. De mogelijkheid is daar om de school op te laten gaan in de Protestants-Christelijke basisschool De Regenboog van Stichting De 4 Windstreken, maar er is ook een optie om de school te laten blijven bestaan met vier combinatiegroepen.

De gemeente Oudewater heeft vijf basisscholen verdeeld over vier schoolbesturen. De Groeiling heeft in deze gemeente het grootste marktaandeel. Het schoolbestuur krijgt in Oudewater weinig te maken met krimp. Voorlopig zijn veranderingen hier niet aan de orde.

In de gemeente Rijnwoude staan volgens de heer Van de Kant (2012) ook geen noemenswaardige veranderingen op het programma. Ook in deze gemeente heeft De Groeiling het grootste marktaandeel. Er zijn drie basisscholen verdeeld over drie schoolbesturen.

De laatste gemeente betreft de gemeente Zuidplas en in de plaats Moordrecht heeft De Groeiling het kleinste marktaandeel. Er zijn drie scholen verdeeld over drie schoolbesturen. Ook in deze gemeente vinden geen noemenswaardige veranderingen plaats en zijn de leerlingaantallen redelijk stabiel.

In deze paragraaf is informatie gegeven aangaande 23 basisscholen in de diverse gemeenten. Beschreven is welke basisscholen geconfronteerd worden met een daling van het leerlingaantal. In de volgende paragraaf wordt beschreven wat de sterke en zwakke kanten zijn van het schoolbestuur in een sterkte-zwakteanalyse.

5.3 SWOT-analyse

In deze paragraaf wordt gekeken naar de sterke en zwakke kanten van het schoolbestuur. Dit is relevant, omdat hiermee inzicht wordt verschaft in de mogelijkheden voor verbetering binnen de organisatie. Bovendien wordt ook in kaart gebracht welke punten sterk zijn van de organisatie om met verwachte krimp om te gaan. Aan het eind van de paragraaf worden knelpunten, dilemma's en onzekerheden beschreven waar het schoolbestuur mee te maken heeft in haar strategische keuzes om met verwachte krimp om te gaan.

De analyse is tot stand gekomen door betrokkenen te interviewen, literatuuronderzoek te doen en documentanalyse toe te passen. De geïnterviewde betrokkenen zijn: dhr. Van de Kant (voorzitter College van Bestuur van schoolbestuur De Groeiling), dhr. Van Duijvenbouden (voorzitter College van Bestuur van Stichting De 4 Windstreken), mevrouw Van der Smissen (directeur-bestuurder van Stichting Onderwijs Primair), dhr. Schraven van de gemeente Gouda, dhr. Van der Spek van de gemeente Schoonhoven, dhr. Top (directeur van basisschool 't Carillon), dhr. Van Bergen (directeur van basisschool Gerardus Majella) en dhr. Van Ommeren (directeur van basisschool De Krullebaar). In tabel 5 wordt het SWOT-model getoond. De SWOT-analyse richt zich uitsluitend op de factoren die voor de organisatie voor verdere ontwikkeling van belang zijn. De hoofdfactor bedreigingen zal gaan over factoren die met verwachte krimp te maken hebben. Onder tabel 5 wordt de sterkte-zwakteanalyse nader toegelicht.

Tabel 5

Externe waardering	Interne waardering
<i>Bedreigingen vanuit de omgeving</i>	<i>Sterke punten van de organisatie</i>
aantal leerlingen daalt harder dan de prognoses voorspellen	De Groeiling is een financieel gezonde organisatie
Vertraging uitstroom van leerkrachten	Extern advies inwinnen
Onzekerheid vanuit gemeente	Vervangingspool van leerkrachten
Concurrentie tussen schoolbesturen	Kwalitatief goed onderwijs geboden
Toename aantal allochtone leerlingen	Groot marktaandeel in bepaalde gemeenten
<i>Kansen vanuit de omgeving</i>	<i>Zwakke punten van de organisatie</i>
Financiering vanuit de gemeente	Scholen hebben onvoldoende zicht op de beeldvorming van betrokken externe organisaties
Bereidheid tot samenwerking met en van andere actoren	Scholen hebben een beperkte langetermijnvisie
Specialiseren in Nederlands als tweede taal	Onvoldoende zicht op concullega 's
	Onvoldoende anticipatie op concullega 's
	Belangen in de gemeenteraad bespreken

5.3.1 Bedreigingen vanuit de omgeving

Een prognose is met redelijke betrouwbaarheid te geven, maar zal nooit met zekerheid gegeven kunnen worden. De Groeiling maakt voor haar prognoses van het aantal leerlingen gebruik van het overzicht leerlingenprognoses gemeenten en hierin valt het percentage te lezen van hoeveel verloop er is per gemeente tussen 2011 en 2021. Daarnaast is het aantal geboorten per jaar in gemeenten opgevraagd en is geconstateerd dat er minder kinderen geboren zijn in de verschillende gemeenten dan de jaren ervoor. Dit betekent een terugloop van het aantal leerlingen. Een eerste bedreiging vanuit de omgeving is dat het aantal leerlingen harder daalt dan de prognoses voorspellen. Gezinnen met jonge kinderen kunnen uit de gemeente vertrekken om verscheidene redenen. Een reden kan zijn verbouwingen in de gemeente waardoor de speelruimte van jonge kinderen verminderd wordt.

Een volgende bedreiging vanuit de omgeving is een vertraging in het uittreden van leerkrachten in vergelijking met wat aanvankelijk verwacht werd. De Groeiling houdt rekening met het natuurlijk verloop van leerkrachten. Er is een overzicht van de uittredende leerkrachten voor de komende jaren in verband met de leeftijd en het aantal verminderde fte op basisscholen vanwege krimp in leerlingaantallen. Als de krimp harder gaat dan de prognose, dan houdt dit in dat het natuurlijk verloop niet gelijk loopt met het aantal verminderde fte. Het gevolg is dat leerkrachten ontslagen worden of dat De Groeiling met hogere personeelskosten blijft zitten. Daarnaast is er de onzekerheid van de politiek over de leeftijd waarop mensen met pensioen mogen gaan. Een verhoging van de leeftijd betekent hogere personeelskosten voor het schoolbestuur.

Een derde bedreiging vanuit de omgeving is de onzekerheid vanuit de gemeente. Daar gemeenten te maken krijgen met bezuinigingen, bestaat de kans dat in krimpregio's nieuwbouwplannen niet (volledig) worden gerealiseerd, omdat er te weinig vraag is naar woningen. Prognoses gebaseerd op nieuwbouwplannen van de gemeenten die niet worden gerealiseerd kunnen daardoor onbetrouwbaar zijn, waardoor krimp harder optreedt dan in eerste instantie werd aangenomen. Tevens is de gemeente een belangrijke actor in het netwerk aangaande krimp en zal De Groeiling met gemeenten en wellicht andere actoren moeten interacteren om plannen doorgang te laten vinden.

De vierde bedreiging vanuit de omgeving betreft de concurrentie tussen schoolbesturen. Door geen inzicht te hebben in strategieën die andere schoolbesturen hanteren in het omgaan met verwachte krimp is het voor De Groeiling moeilijk daarop te anticiperen. Dit brengt onzekerheden met zich mee en kan resulteren in strategieën die gehanteerd worden die niet bevorderlijk zijn om met verwachte krimp om te gaan.

De vijfde bedreiging ziet De Groeiling in een toename van het aantal allochtone leerlingen op basisschool De Krullebaar te Schoonhoven. De heer Van de Kant (2012) laat in een brief aan de gemeente Schoonhoven weten dat een aantal ouders de keus heeft gemaakt om hun kind in te schrijven op een andere basisschool dan De Krullebaar, omdat het aantal allochtone leerlingen op de hoofdlocatie relatief veel is. Dit is in vergelijking met de twee andere basisscholen in de wijk.

5.3.2 Kansen vanuit de omgeving

De meeste scholen trachten kwalitatief goed onderwijs te verzorgen en een prettige sfeer op school te creëren. Om meer leerlingen aan te trekken moet een school zich onderscheiden van de andere scholen in de wijk. Dit kan door onderwijs te verzorgen vanuit een bepaalde gedachte zoals Montessori-, Dalton- of Freinetonderwijs of door een continurooster te hanteren. Daarnaast kunnen verlengde schooldagactiviteiten georganiseerd worden, gefinancierd vanuit de gemeente, waardoor het aantrekkelijk is om een leerling op die school te plaatsen. In het regeerakkoord (Rutte & Samsom, 2012) zal het oordeel van de Onderwijsinspectie zich ook gaan uitstrekken tot de categorieën “goed” en “excellent”. Dit biedt de scholen vallend onder De Groeiling een extra kans om zich te onderscheiden van de andere scholen in de omgeving.

Een tweede kans vanuit de omgeving is het betrekken van andere actoren in het netwerk. Dankzij het aanbieden van gesubsidieerde verlengde schooldagactiviteiten wordt het netwerk van een school verbreed, omdat de aangeboden activiteiten gegeven worden door personen van externe organisaties of verenigingen. Vanwege positieve mond-op-mondreclame kan een toename van het aantal leerlingen een gevolg zijn. Het leggen van contacten met peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en consultatiebureaus biedt ook kansen om het netwerk te verbreden. De Groeiling is bezig met het verkrijgen van een multifunctionele accommodatie voor een school in Boskoop waar verschillende partners gehuisvest zijn in één gebouw.

De derde kans voor De Groeiling ligt in het specialiseren in Nederlands als tweede taalonderwijs (hierna: NT2-onderwijs) op de hoofdlocatie van basisschool De Krullebaar. Basisschool De Krullebaar ziet een toename van het aantal allochtone leerlingen als een bedreiging voor de school. De basisschool is daarom voornemens de hoofdlocatie en de dependance te verwisselen en vervolgens de oude hoofdlocatie af te stoten. Een kans voor de basisschool is om zich te specialiseren in het NT2-onderwijs en onderwijs te blijven bieden aan autochtone en allochtone leerlingen in Schoonhoven Noord.

5.3.3 Sterke punten van De Groeiling

Een eerste sterk punt van de organisatie is dat De Groeiling een relatief groot en financieel gezond schoolbestuur is (De Groeiling, 2011). Het voordeel hiervan is dat een negatieve begroting van één school opgevangen kan worden vanwege positieve saldi van andere scholen. De Groeiling beschikt over een financiële buffer, waardoor een school die in financiële problemen dreigt te raken niet direct gesloten hoeft te worden, maar financieel ondersteund kan worden dankzij die buffer. Gedurende het jaar kunnen maatregelen genomen worden om de school financieel weer gezond te krijgen.

De financiële buffer waarover De Groeiling beschikt biedt ook mogelijkheden om advies van externen in te winnen met betrekking tot onderwerpen waar de eigen organisatie kennis ontbeert. Zo heeft De Groeiling juridisch advies ingewonnen ten aanzien van gemeentelijke bestuursdwang.

Een derde sterk punt van de organisatie betreft de vervangingspool. Deze heeft De Groeiling ingesteld om boventallig personeel te plaatsen en jonge leerkrachten werkervaring op te laten doen (De Groeiling, 2011). Scholen waar vervanging nodig is kunnen een beroep doen op de vervangingspool door contact op te nemen met de coördinator. Personeelsleden kunnen vrijwillig in de pool stappen. Daarnaast geldt gedwongen overplaatsing. Voor gedwongen overplaatsing geldt een bepaalde regeling. Op een school wordt de formatie met één fte verminderd. Alle leerkrachten worden ingedeeld in verschillende leeftijdscategorieën. Deze categorieën zijn 25-34 jaar, 35-44 jaar, 45-54 jaar en 55-64 jaar. Uit de categorie waarin de meeste fte qua leeftijd werkzaam is, wordt de leerkracht gekozen met het minst aantal werkzame dienstjaren. Belangrijk hierbij is het werkgelegenheidsbeleid, wat inhoudt dat alles in het werk moet worden gesteld om leerkrachten die korter dan twee jaar werkzaam zijn op een school daar te behouden. Het behoudt van werkgelegenheid voor personeelsleden en het bieden van werkervaring aan jonge leerkrachten is het voornaamste. Personeelsleden behouden een vast dienstverband, maar zijn flexibel inzetbaar op scholen in de regio. Het aantal fte dat geplaatst kan worden in de vervangingspool is 20 fte. Op dit moment is de pool gevuld voor 7 fte. De leerkrachten, die dus eigenlijk boventallig zijn, worden betaald door Het Vervangingsfonds. Op deze wijze kan De Groeiling boventallig personeel in dienst houden, zonder de kosten voor dit personeel te betalen, omdat dit wordt betaald vanuit Het Vervangingsfonds.

Een vierde sterk punt van de organisatie is de kwaliteit die wordt geboden op de scholen vallend onder het schoolbestuur. Alle scholen hebben het kader basistoezicht ontvangen van de Onderwijsinspectie (http://toezichtkaart.owinsp.nl/schoolwijzer/zoek_scholen). Een mooie gelegenheid is om het toezicht “goed” of “excellent” te ontvangen van de Onderwijsinspectie bij een volgend bezoek van de Onderwijsinspectie (Rutte e.a., 2012).

Een vijfde sterk punt van de organisatie is het hebben van een grootste marktaandeel in de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Oudewater, Rijnwoude, Haastrecht en Waddinxveen. Hiermee bekleedt De Groeiling een sterke positie in onderhandelingen in de diverse gemeenten. Binnen het netwerk kan De Groeiling gezien worden als een belangrijke en invloedrijke actor.

5.3.4 Zwakke punten van De Groeiling

Voor een schoolbestuur kan het zinvol zijn om de marktpositie in beeld te brengen. Dit begint volgens Verboon e.a. (2012) met het in kaart brengen van de kwaliteit van het onderwijs. Vragen die hierbij gesteld kunnen worden zijn de volgende:

- Wat is de kwaliteit van ons onderwijs?
- Werken leerkrachten met plezier op onze scholen en zijn ze gemotiveerd voor hun vak in het algemeen en onze scholen in het bijzonder?
- Hebben de kinderen het naar hun zin op school?
- Wat is de mening van ouders over onze scholen?
- Wat voor beeld hebben anderen van ons (voortgezet onderwijs, voorschoolse opvang, naschoolse opvang, kinderdagverblijven en peuterspeelzalen)?

Een eerste zwak punt van de organisatie is dat basisscholen in onvoldoende mate zicht hebben op de beeldvorming van hun basisschool bij betrokken externe organisaties. Hierbij kan gedacht worden aan organisaties als het voortgezet onderwijs, voorschoolse en naschoolse opvang, kinderdagverblijven en peuterspeelzalen.

Een tweede zwak punt is een onvoldoende zicht op de gehanteerde strategieën van andere nabijgelegen basisscholen en hun imago. Daarbij is het belangrijk te weten wat de sterke kanten zijn van de concullega's.

Het derde zwakke punt houdt verband met het vorige punt, namelijk dat scholen in onvoldoende mate anticiperen op hun eigen imago en het imago van de concullega's.

Het vierde zwakke punt betreft een beperkte langetermijnvisie. Een schoolplan wordt geschreven voor vier jaar, maar in de meeste schoolplannen van basisscholen die met verwachte krimp te maken krijgen, wordt te weinig rekening gehouden met de consequenties die krimp in leerlingaantallen met zich meebrengen. Te vaak wordt gekeken naar het komende jaar en wordt te weinig rekening gehouden met de ontwikkelingen in de wijk en in de school. In het schoolplan van basisscholen die te maken hebben met een terugloop van het aantal leerlingen, staat een sterkte-zwakteanalyse beschreven met daarbij de keuzes van de school voor de komende vier jaar. Het bespreken van twee deze schoolplannen is relevant, omdat ze niet zijn gericht op de toekomst, rekening houdend met het omgaan met verwachte krimp.

De Krullebaar te Schoonhoven

In het schoolplan van basisschool De Krullebaar in Schoonhoven staan drie strategische keuzes beschreven die niet direct inspelen op omgaan met verwachte krimp. De eerste strategische keus betreft het klassenmanagement. Het doel is voorwaarden creëren waardoor instructies van de leerkracht en leeractiviteiten van de leerlingen succesvol zijn (De Krullebaar, 2012). De tweede strategische keus beschreven in het schoolplan is de aandacht voor professionalisering. Het gaat hierbij om wat de organisatie wil bereiken. In het schoolplan komt naar voren dat leidinggevenden hun personeel vertrouwen moeten geven en moeten behandelen als professionals en deskundigen. Het management zorgt voor het inzichtelijk maken van de resultaten en zorgt voor feedback. Het gaat hier met name om de omgang met elkaar als management en street level bureaucrat (De Krullebaar, 2012). De derde strategische keus is internationalisering. Lessen kunnen verdieping krijgen voor leerlingen door zelf contact te leggen met leerlingen in het buitenland (De Krullebaar, 2012). Deze strategische keuzes spelen niet direct in op het omgaan met verwachte krimp.

't Carillon te Gouda

Basisschool 't Carillon heeft in het schoolplan drie strategische keuzes opgenomen voor de komende jaren. De eerste strategische keuze betreft passend onderwijs voor ieder kind, gecombineerd met een adequate interne zorgstructuur. Dit houdt in dat alle kinderen onderwijs moeten genieten op hun eigen niveau. Van leerkrachten wordt verwacht dat zij groepsplannen en individuele handelingsplannen kunnen schrijven. Daarnaast wordt van de leerkracht verwacht dat hij of zij instructie kan geven aan verschillende groepsniveaus. De tweede keuze houdt nauw verband met de eerste strategische keuze en betreft opbrengst- en handelingsgericht werken. Hiermee wordt bedoeld maximale leerresultaten behalen passend bij het individuele kind. De derde strategische keuze is de aandacht voor de sociaal-emotionele ontwikkeling vergroten. Dit wenst de basisschool te bereiken door aan de slag te gaan met een nieuw leerlingvolgsysteem voor de sociaal-emotionele ontwikkeling ('t Carillon, 2012). De drie strategische keuzes van basisschool 't Carillon spelen niet in op het omgaan met verwachte krimp om te gaan de komende jaren.

Een vijfde zwak punt van de organisatie is dat belangen in de gemeenteraad niet adequaat behartigd worden. Van de Kant (2011) beschrijft dat bij kleinere gemeenten krimp nog nauwelijks op de politieke agenda staat van het overleg dat periodiek met schoolbesturen plaatsvindt. Initiatieven komen vanuit schoolbesturen. De 'sense of urgency' wordt in de gemeenteraad niet gevoeld. Zij achten krimp in leerlingaantallen nog niet urgent genoeg om de leefbaarheid van een wijk achteruit te zien gaan.

Sterke en zwakke punten van, kansen en bedreigingen voor het schoolbestuur zijn hierboven benoemd. De genoemde punten brengen enkele onzekerheden, dilemma's en knelpunten met zich mee die in de volgende sub-paragraaf worden beschreven. Dit wordt belangrijk geacht, omdat het schoolbestuur keuzes moet maken die inspelen op en een oplossing bieden voor deze knelpunten, dilemma's en onzekerheden.

5.3.5 Knelpunten, dilemma's en onzekerheden

Ouders bepalen naar welke school hun kind gaat. Derhalve spelen de meningen en wensen van ouders een belangrijke rol. Ouders hechten waarden aan verschillende aspecten bij het maken van hun keus voor een basisschool. Volgens Herweijer & Vogels (2004) zijn de volgende aspecten voor ouders van groot belang bij het maken van deze schoolkeuze:

1. De basisschool moet een goede sfeer hebben waar de leerling zich thuis voelt;
2. De basisschool moet het liefst lopend bereikbaar zijn voor het kind;
3. De goede naam van de school is een aandachtspunt waar ouders rekening mee houden bij het bepalen van de schoolkeuze;
4. De aanpak die de basisschool hanteert dient te passen bij de leerling;
5. De identiteit van de school moet aansluiten bij het geloof of de levensovertuiging die de ouders thuis naleven.

Positieve beeldvorming kan leiden tot een toename van inschrijvingen van leerlingen. Indien ouders zich niet op de basisschool inschrijven, of gedurende de basisschoolperiode veranderen van school, hebben zij hiervoor een reden. Op basisschool Gerardus Majella is sprake van enkele inschrijvingen per jaar. Ouders komen wel kijken met hun kind, maar schrijven zich op een andere basisschool in. Voor Gerardus Majella is het interessant te achterhalen waarom de keuze van ouders op een andere basisschool is gevallen. Een eerste onzekerheid waar het schoolbestuur mee te maken heeft, betreft het aantrekken van nieuwe ouders en het verbonden houden van ouders aan de basisschool. Door zicht te hebben op de behoefte van ouders, kan een basisschool hier meer op inspringen en de kans vergroten ouders verbonden te houden aan de school. Het hebben van zicht op de behoeften van ouders betreft een eerste knelpunt.

Het schoolbestuur heeft 23 basisscholen onder zich waar het de formele verantwoordelijkheid voor draagt. Relevante aandachtspunten voor schoolbesturen betreffen kwaliteit, continuïteit en richting van het onderwijs (Verboon e.a., 2012).

Waarborgen van de continuïteit op basisscholen wordt vastgelegd in een jaarplan. Hierin worden concrete verbeterpunten uit afgenomen enquêtes van ouders, leerlingen en leerkrachten opgenomen. De langetermijnvisie van een school wordt vastgelegd in het schoolplan dat vierjaarlijks wordt aangepast. Met recente ontwikkelingen binnen het onderwijs en het anticiperen op krimp, kan het vastleggen van een langetermijnvisie als een lastige taak worden beschouwd. Het beschrijven van een langetermijnvisie voor basisscholen kan gezien worden als een tweede knelpunt, omdat de visie niet past bij de huidige ontwikkelingen. Basisscholen De Krullebaar en 't Carillon hebben elk drie strategische keuzes opgenomen in het schoolplan die niet direct inspelen op omgaan met verwachte krimp. Zij krijgen echter wel te maken met krimp, maar spelen daar met hun keuzes voor de langetermijnvisie niet op in.

Een schoolbestuur heeft binnen wettelijke kaders, Wet op het primair onderwijs, ruimte om eigen invulling te geven aan onderwijs, organisatie, personeelsbeleid en bedrijfsvoering.

Als gekeken wordt naar het onderwijs dat gegeven wordt op basisscholen, kan in overleg met de betrokken basisschool worden besloten dat het aanbod verbreed wordt om meer leerlingen te genereren. Een verbreding van het aanbod is een derde knelpunt, omdat er weinig zicht is op de wensen en behoeften van leerlingen en ouders en er weinig zicht is op de mogelijkheden van de verbreding. Er is weinig zicht op de wensen en behoeften van leerlingen en ouders, omdat dit niet

terugkomt in de uitslag van de afgenomen enquêtes. Er is weinig zicht op de mogelijkheden van de verbreding, omdat basisscholen nog geen contacten gelegd hebben met actoren die naschoolse activiteiten zouden kunnen aanbieden.

Ten aanzien van het personeelsbeleid hanteert het schoolbestuur een vervangingspool voor boventallig personeel. De tweede onzekerheid die hiermee gepaard gaat, is de vraag of de vervangingspool toereikend genoeg is voor het boventallig personeel.

Wat betreft de bedrijfsvoering moet het schoolbestuur rekening houden met gehanteerde strategieën van andere schoolbesturen die ook basisscholen in dezelfde gemeenten hebben. Het vierde knelpunt waarover gesproken kan worden, betreft het hebben van onvoldoende inzicht in de strategieën van de concullega 's. Schoolbestuur De Groeiling heeft periodiek overleg met schoolbesturen Stichting Primair en Stichting De 4 Windstreken, maar tijdens deze overleggen wordt niet gesproken over gehanteerde strategieën inzake basisscholen.

Een eerste dilemma dat te maken heeft met de bedrijfsvoering is het inzetten van financiële middelen. Het schoolbestuur beschikt over een financiële buffer. Deze buffer kan ingezet worden voor marketingdoeleinden, maar kan ook ingezet worden om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen.

Gemeenten verzorgen en bekostigen deels de huisvesting van scholen voor het basisonderwijs, voortgezet en speciaal onderwijs. Vanuit het Gemeentefonds is jaarlijks een budget beschikbaar om te voldoen aan de zorgplicht ten aanzien van de schoolgebouwen. Schoolbesturen kunnen bij de gemeente een bijdrage in de kosten van de huisvesting aanvragen. Na het Op Overeenstemming gericht Overleg tussen de gemeente en schoolbesturen en advies van de Onderwijsraad, stelt de gemeente een huisvestingsprogramma en huisvestingsoverzicht op. De gemeente bepaalt hoe dit ten uitvoer wordt gebracht (Verboon e.a., 2012). Veel gemeenten werken met een Integraal Huisvestingsplan. Hierin worden huisvestingsknelpunten voor de komende jaren overzichtelijk beschreven. Huisvesting is bij krimp voor de gemeente een belangrijke factor, omdat leegstand en herbestemming vaak een grote financiële rol spelen. In de gemeente Gouda wordt basisschool 't Carillon geconfronteerd met leegstand evenals basisschool Goejanverwelle van Stichting De 4 Windstreken. In overleg kan gezocht worden naar een adequate herbestemming van de leegstand die voor alle actoren als bevredigend gezien wordt.

Leegstand van gebouwen brengt tevens de onzekerheid met zich mee dat bouwplannen niet altijd doorgang vinden. Dit heeft zowel consequenties voor nieuwbouwplannen van huizen om bijvoorbeeld jonge gezinnen aan te trekken als voor het bouwen van een multifunctionele accommodatie waar een school met verschillende partners in gehuisvest is. Daarnaast brengt het de onzekerheid met zich mee dat het aantal leerlingen in een gemeente moeilijk vastgesteld kan worden. Vanwege de onzekerheid of nieuwbouwplannen wel of geen doorgang vinden, kunnen jonge gezinnen de beslissing nemen in een andere gemeente te gaan wonen.

Met het oog op de leefbaarheid van een wijk spelen gemeenten een grote rol bij de vorming van brede scholen en kindcentra (Verboon e.a., 2012). Gemeenten zijn verplicht om een Lokaal Educatieve Agenda te verzorgen. In samenwerking met schoolbesturen, kinderopvanginstellingen, jeugdzorg, GGD, welzijn en andere actoren wordt beleid afgestemd. De gemeente is veelal de verbindende factor tussen scholen en instellingen gericht op maatschappelijke voorzieningen. De gemeente speelt een rol in de financiering van maatschappelijke voorzieningen zoals welzijn, kinderopvang, peuterspeelzalen, gezondheidscentra en bibliotheken. In toenemende mate leggen scholen zelf contact met instellingen gericht op maatschappelijke voorzieningen om projecten op te zetten. Voor het aantrekken van leerlingen zijn vooral relaties met peuterspeelzalen en organisaties voor kinderopvang (tussenschoolse opvang, buitenschoolse opvang voor en na schooltijd, gastouderopvang en kinderopvang voor 0-3-jarigen) van belang. Door goede relaties te onderhouden met deze instellingen is de kans op het aantrekken van nieuwe leerlingen voor de school groter (Verboon e.a., 2012). Veelal nemen basisscholen zelf initiatief om projecten met instellingen gericht op maatschappelijke ontwikkelingen op te zetten, terwijl de gemeente een rol heeft in de leefbaarheid van een wijk. Tijdens het periodiek overleg tussen schoolbesturen en de gemeenteraad

zou de leefbaarheid in de wijk aangekaart kunnen worden. Het dilemma dat speelt, is macht uitoefenen middels de gemeenteraad op de gemeente om een bepaald besluit door te drukken, terwijl de gemeente ook als partner wordt beschouwd in overige onderhandelingen tussen schoolbestuur en gemeente.

In onderstaande tabel staan de onzekerheden, knelpunten en dilemma's helder uiteengezet.

Tabel 6

Onzekerheden	Knelpunten	Dilemma's
De mate waarin ouders zich verbonden voelen aan de school	Moeite om zicht te hebben op de behoefte van ouders	Inzetten van financiële middelen voor verschillende doeleinden
De mate waarin de vervangingspool toereikend genoeg is	Moeite om zicht te hebben op mogelijkheden voor verbreding van het aanbod en moeite om zicht te hebben op wensen en behoeften aan verbreding	Machtsuitoefening op gemeente, terwijl gemeente ook als partner wordt beschouwd
De mate waarin bouwplannen doorgang vinden	Langetermijnvisie speelt niet in op te verwachte ontwikkelingen	
De mate van betrouwbaarheid van leerlingprognoses door de gemeente	Onvoldoende inzicht hebben in strategieën van concullega's	

De knelpunten, onzekerheden en dilemma's die voortkomen uit de sterkte-zwakteanalyse zijn in deze paragraaf beschreven. Dit wordt relevant geacht, omdat het schoolbestuur keuzes moet maken om op deze knelpunten, dilemma's en onzekerheden in te spelen. Dit is nodig om met verwachte krimp op een adequate wijze om te kunnen gaan. In de volgende paragraaf wordt beschreven welke keuzes het schoolbestuur heeft gemaakt ten aanzien van het omgaan met verwachte krimp.

5.4 Gemaakte keuzes van schoolbestuur De Groeiling

In het komen tot haar strategiebepaling ten aanzien van omgaan met verwachte krimp in leerlingaantallen heeft schoolbestuur De Groeiling een aantal keuzes gemaakt. In deze paragraaf worden de keuzes beschreven die zijn gemaakt door het schoolbestuur.

Een eerste keus die De Groeiling heeft gemaakt in haar strategiebepaling, is het hanteren van een evenwichtige leeftijdsopbouw van leerkrachten. Hiervoor heeft zij een vervangingspool ingesteld waar maximaal 20 fte in ondergebracht kan worden.

Een tweede keus die De Groeiling heeft gemaakt in haar strategiebepaling is het hebben van inzicht in de strategieën van de concullega's. Om de eigen strategie te bepalen om met verwachte krimp om te gaan is het relevant te weten welke strategie andere actoren hanteren. Dit inzicht kan verworven worden middels een netwerkanalyse van Bekkers (2007). De netwerkanalyse brengt de verdeling van belangen en machtsbronnen over de betrokken partijen en afhankelijkheden tussen hen in kaart. Achtereenvolgens vindt een beschrijving plaats van de betrokken actoren, hun perceptie van het probleem, hun belangen, hun machtspositie, de afhankelijkheidsrelaties tussen hen en de gevolgde en verwachte strategische opties die hun ter beschikking staan. Onvoldoende inzicht hebben in de strategieën van de concullega's is als één van de zwakke kenmerken van de organisatie benoemd. De Groeiling heeft zelf nog geen netwerkanalyse gemaakt. De netwerkanalyse die in de volgende paragraaf te lezen valt, is door de onderzoeker gemaakt om de actoren en relaties in beeld te brengen die voor De Groeiling relevant zijn om met verwachte krimp om te gaan.

Een derde keus die door het schoolbestuur is gemaakt, is het hebben van zicht op de behoeften en wensen van leerlingen, leerkrachten en ouders. Op de basisscholen vallend onder het schoolbestuur worden vierjaarlijks enquêtes afgenomen. Het doel hiervan is zicht te krijgen op de behoeften van ouders, leerlingen en leerkrachten. Middels de afgenomen enquêtes kan beter worden ingesprongen op de wensen en behoeften van dezen. De uitslag van de enquêtes worden meegenomen in het opstellen van het jaar- en schoolplan.

Een vierde keus in haar strategiebepaling is het inhuren van extern advies inzake de situatie in de gemeente Schoonhoven. In deze gemeente heeft schoolbestuur De Groeiling het kleinste marktaandeel van de drie schoolbesturen die in deze gemeente zitten. De Groeiling heeft één school in deze gemeente: De Krullebaar. Het aantal leerlingen is 140 en is verdeeld over een hoofdlocatie en een dependance, die 1,5 km uit elkaar liggen. Het aantal leerlingen op de hoofdlocatie bedraagt ongeveer 40 leerlingen. De hoofdlocatie is gesitueerd in het Noorden van Schoonhoven en in de nabijheid van twee andere basisscholen. De dependance is gesitueerd in het centrum van Schoonhoven met ook twee basisscholen in de nabijheid. De Groeiling is voornemens de hoofdlocatie af te stoten en van de dependance de hoofdlocatie te maken. Eén basisschool in het centrum wordt namelijk gehuisvest in een multifunctionele accommodatie in het Oosten van Schoonhoven tezamen met een openbare school die reeds in het Oosten van Schoonhoven zit. Dit vindt plaats in 2014. Dit betekent dat in het centrum vanaf 2014 alleen nog maar een openbare school zit en De Krullebaar. De heer van de Kant voorziet een toename van het aantal leerlingen op de dependance vanaf 2014. Op de hoofdlocatie is vrijwel geen instroom van leerlingen meer. De gemeente Schoonhoven laat weten dat het niet mogelijk is de dependance als hoofdlocatie te benoemen zonder een huisvestingverordening. De hoofdlocatie van De Krullebaar bestaat uit acht leslokalen, terwijl de dependance maar over vier leslokalen beschikt. De gemeente Schoonhoven laat weten dat zij niet aan dit onderzoek deel wenst te nemen, omdat definitieve besluitvorming nog niet heeft plaatsgevonden (Van der Spek, 2013). De gemeente wil de gehanteerde strategie inzake basisschool De Krullebaar niet mededelen voordat een definitief besluit is genomen. Dhr. Van de Kant spreekt het vermoeden uit dat de gemeente Schoonhoven bang is voor leegstand van de multifunctionele accommodatie in het Oosten van Schoonhoven als De Krullebaar haar hoofdlocatie vestigt in het centrum. Het schoolbestuur heeft een jurist ingeschakeld om uit te zoeken of de dependance als hoofdlocatie benoemd kan worden en of de gemeente Schoonhoven bestuursdwang toe kan passen op de huidige hoofdlocatie, omdat daar leslokalen leeg staan. De jurist is bezig met het uitzoeken hiervan. Kan de gemeente bepalen dat leerlingen gesitueerd op de dependance onderwezen moeten worden op de hoofdlocatie? Het gevaar bestaat dat, ouders van leerlingen die op de dependance zitten, kiezen voor een andere school dicht bij huis en niet 1,5 km willen afleggen om op de hoofdlocatie te komen.

Een vijfde keus van het schoolbestuur in haar strategiebepaling is samenwerking zoeken met de twee andere basisscholen in de gemeente Vlist, zonder de eigen identiteit op te geven. In deze gemeente zijn drie basisscholen. Dit betreffen de rooms-katholieke basisschool Catharina van schoolbestuur De Groeiling, de protestants-christelijke basisschool De Morgenster van schoolbestuur De 4 Windstreken en de openbare basisschool De Vlistestroom van schoolbestuur Onderwijs Primair. Alle drie de scholen hebben te maken met een terugloop van het aantal leerlingen. Vanwege de verschillende identiteiten van de scholen mogen zij niet zomaar onder één bestuur geplaatst worden. Gezocht wordt naar een vorm van samenwerking die juridisch mogelijk is.

Een zesde keus van De Groeiling in haar strategiebepaling is het bieden van kwalitatief hoogwaardig en waarde(n)vol onderwijs aan allen die daarom vragen en die zich kunnen vinden in de uitgangspunten van de stichting (Van de Kant, 2011). De missie van het schoolbestuur is kwalitatief goed en passend onderwijs bieden vanuit de katholieke en interconfessionele identiteit aan kinderen.

In deze paragraaf zijn de gemaakte keuzes van het schoolbestuur beschreven. In de volgende paragraaf vindt een netwerkanalyse plaats met betrokken actoren die voor het schoolbestuur relevant zijn om met verwachte krimp om te gaan. Dit is relevant, omdat middels een netwerkanalyse inzicht kan worden verschaft in de strategieën van actoren. Dankzij dit inzicht kan De Groeiling haar strategie aanpassen om met verwachte krimp om te gaan.

5.5 Netwerkanalyse

In deze actorenanalyse is sprake van vier verschillende netwerken waarin schoolbestuur De Groeiling participeert.

Het eerste netwerk betreft de gemeente Gouda met de schoolbesturen De Groeiling en Stichting De 4 Windstreken. Hoe om te gaan met leegstand van klaslokalen is het punt waarover de actoren met elkaar interacteren.

Het tweede netwerk is te vinden in de gemeente Vlist (Haastrecht). Drie schoolbesturen: De Groeiling, Stichting De 4 Windstreken en Stichting Onderwijs Primair, hebben alle drie te maken met een vermindering van het aantal leerlingen en zoeken naar strategieën om met deze krimp om te gaan.

Het derde netwerk betreft schoolbestuur De Groeiling inzake basisschool Gerardus Majella en Stichting De 4 Windstreken inzake basisschool De Regenboog om de school Gerardus Majella te laten blijven voortbestaan.

Het vierde netwerk beslaat het schoolbestuur De Groeiling inzake basisschool De Krullebaar en de gemeente Schoonhoven. De Krullebaar heeft te maken met geen instroom van leerlingen op de hoofdlocatie.

Tabel 7 toont de actorenanalyse met betrokken actoren die voor De Groeiling relevant zijn om met verwachte krimp om te gaan. Daaronder wordt de actorenanalyse verder uitgewerkt. Per netwerk wordt de actorenanalyse besproken. Vervolgens wordt de spel- en netwerkanalyse besproken. In de spelanalyse wordt de arena geïdentificeerd waarin actoren met elkaar interacteren. Eventuele stagnaties worden hierbij besproken. In de netwerkanalyse worden de relaties tussen de actoren in kaart gebracht door de netwerkspelregels en interactiepatronen weer te geven.

5.5.1 Gouda actorenanalyse

Tabel 7

Actor/ Kenmerken netwerk	Gemeente Gouda	Stichting De Groeiling inzake basisschool 't Carillon	Stichting De 4 Windstreken inzake basisschool Goejanverwelle
Taak en positie	Eigenaar van de schoolgebouwen in de gemeente Gouda	Basisschool in de gemeente Gouda die met leegstand wordt geconfronteerd	Basisschool in gemeente Gouda die met leegstand wordt geconfronteerd
Belang	Kosten verminderen door leegstand bij scholen tegen te gaan	Onderwijs bieden aan leerlingen	Onderwijs bieden aan leerlingen
Dominante perceptie probleem	Onderhoudskosten bij scholen met leegstand zijn te hoog	Te weinig leerlingen om alle lokalen te kunnen vullen	Te weinig leerlingen om alle lokalen te kunnen vullen
Dominante perceptie van relevante aanpakken	Schoolgebouw vrijspelen en afstoten	Meer leerlingen genereren door een kindcentrum in het gebouw te plaatsen	Meer leerlingen genereren door een kindcentrum in het gebouw te plaatsen
Ter beschikking staande machtsbronnen	Materiële en financiële hulpbronnen, ICT en informatie, positiemacht op basis van formeel toebedeelde verantwoordelijkheden en positie in het besluitvormingsproces	Positiemacht op basis van formeel toebedeelde taken	Positiemacht op basis van formeel toebedeelde taken
Dominante afhankelijkheidspatronen	Sequential interdependency	Pooled interdependency	Pooled interdependency
Gevolgde en te verwachten strategische interactiepatronen	Samenwerking	Competitie en samenwerking	Competitie en samenwerking

In de gemeente Gouda hebben zowel de basisschool Goejanverwelle als 't Carillon te maken met een terugloop van het aantal leerlingen. Beide basisscholen worden geconfronteerd met leegstand. In de actorenanalyse is dit kort weergegeven. Hieronder wordt de netwerkanalyse voor de gemeente Gouda nader uitgewerkt.

Gemeente Gouda

De gemeente Gouda is eigenaar van de schoolgebouwen. Daar er leegstand bij zowel 't Carillon als Goejanverwelle is, heeft de gemeente te maken met onderhoudskosten die betaald moeten worden, maar waarvoor de gemeente niet wordt vergoed vanuit het Rijk. Vanuit het Rijk ontvangt de gemeente alleen geld voor het aantal leerlingen dat op scholen onderwezen wordt. De financiële vergoeding vanuit het Rijk is niet toereikend genoeg om de kosten van het onderhoud volledig te kunnen dragen. De gemeente heeft belang bij de vermindering van leegstand om de kosten beheersbaar te houden. De eerste actor die in de analyse wordt besproken, is de gemeente Gouda.

Een aanpak die de gemeente voor ogen staat, is het vrijspelen van gebouwen om ze vervolgens in te zetten voor andere doeleinden of in hun totaliteit af te stoten. De gemeente heeft verschillende machtsbronnen ter beschikking om het vrijspelen van gebouwen te realiseren:

- Materiële hulpbronnen;
- Financiële hulpbronnen;
- Informatie en ICT;
- Positiemacht op basis van formeel toebedeelde verantwoordelijkheden;
- Positie in het besluitvormingsproces.

Schoolgebouwen zijn officieel van de gemeente en behoren niet toe aan de scholen. Dit is een eerste machtsbron waarover de gemeente beschikt. Een tweede machtsbron zijn de financiële hulpbronnen. De ontvangen gelden voor het onderhoud van schoolgebouwen van het Rijk kunnen als machtsmiddel ingezet worden door de gemeente in onderhandelingen met de schoolbesturen over het vrijspelen van gebouwen. Verder beschikt de gemeente over informatie van andere instanties en heeft zij een totaalplaatje welke ontwikkelingen er gaande zijn binnen de wijk Goverwelle. Daarnaast beschikt de gemeente over inzicht in de demografische gegevens van de wijk. Dit totaaloverzicht is een machtsbron waarover de gemeente beschikt. De gemeente is verantwoordelijk voor het bieden van kwalitatief goed onderwijs aan leerlingen in de gemeente. Haar positie op basis van formeel toebedeelde verantwoordelijkheden sterkt haar in de onderhandelingen met de andere actoren. De gemeente heeft uiteindelijk een belangrijke positie in het besluitvormingsproces, omdat zij bestuursdwang toe kan passen als er sprake is van leegstand.

Er is sprake van een sequential interdependency, omdat de taken die actoren verrichten in elkaars verlengde liggen en daarmee een keten vormen. Als leegstand in één van de schoolgebouwen aanwezig is, dan betekent dit werk voor de gemeente om daar een adequate oplossing voor te bieden. De gemeente heeft de basisscholen positiemacht op basis van formeel toebedeelde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden toegekend. De gemeente heeft tot taak verschillende soorten onderwijs in haar gemeente aan te bieden. Dit houdt in dat de gemeente scholen moet huisvesten die verschillende identiteiten uitdragen. De basisscholen hebben tot taak de identiteit van de school uit te dragen. De gemeente heeft dus een afhankelijkheidsrelatie met de basisscholen, omdat de gemeente moet zorgen dat onderwijs wordt geboden met verschillende identiteiten. Hiervoor moet zij de basisscholen faciliteren. De gemeente Gouda heeft in het interview aangegeven dat zij graag in overleg wil met de betrokken schoolbesturen om een passende oplossing te vinden om de leegstand te verminderen. Het te verwachten strategische interactiepatroon betreft samenwerking.

Stichting De Groeiling inzake basisschool 't Carillon

Basisschool 't Carillon biedt aan ongeveer 450 leerlingen onderwijs. 't Carillon is verdeeld over twee locaties. De hoofdlocatie, Geerpolderweg, is gesitueerd in het centrum van de wijk Goverwelle in Gouda; de andere locatie, Overturelaan, ligt tegenover de locatie van Goejanverwelle basisschool nabij het spoor. Deze dependance is een aantal jaar geleden door de gemeente Gouda geplaatst om de toename van het aantal leerlingen in de wijk op te kunnen vangen. Basisschool 't Carillon is de tweede actor die in deze analyse wordt besproken.

De locatie op de Overturelaan heeft te maken met een leegstand van zeven lokalen. Van deze leegstand wordt gebruik gemaakt door diverse instanties zoals de buitenschoolse opvang en De Groeiacademie (samenwerkingsverband van De Groeiling). Dit betekent dat de lokalen wel gevuld worden, maar niet door leerlingen waaraan onderwijs geboden wordt door leerkrachten van 't Carillon. Op de locatie Geerpolderweg is sprake van één lokaal leegstand.

De heer Top, directeur van basisschool 't Carillon, laat weten dat op beide locaties sprake is van instroom. Op beide locaties zijn groepen 1/2.

De positie van 't Carillon is een basisschool in Gouda die met leegstand wordt geconfronteerd. Op de locatie Overturelaan met zeven lokalen, op de locatie Geerpolderweg met één lokaal. Zijn belang is het kunnen blijven aanbieden van onderwijs aan leerlingen op beide locaties. De dominante perceptie van het probleem is dat 't Carillon te weinig leerlingen heeft om alle lokalen te vullen. Zijn aanpak om dit probleem op te lossen is in te zetten op public relations en op deze wijze meer leerlingen aan de school te binden. Daarnaast ziet hij een mogelijkheid om een kindcentrum te plaatsen in het gebouw op de Overturelaan. Met het plaatsen van een kindcentrum ziet hij een toename van het aantal leerlingen voor zijn school.

De ter beschikking staande machtsbron voor 't Carillon is positiemacht op basis van formeel toebedeelde taken. 't Carillon is één van de basisscholen die tot taak heeft het bieden van interconfessioneel onderwijs in de wijk Goverwelle. De afhankelijkheidsrelatie die de basisschool heeft met de andere basisscholen is pooled interdependency, omdat zij financiële middelen ontvangt van de gemeente voor het onderwijzen van leerlingen. Zowel basisschool Goejanverwelle als 't Carillon ontvangt geld van de gemeente voor het aantal leerlingen dat zij onderwijst. De gemeente fungeert hier als een gemeenschappelijk reservoir van financiële hulpbronnen waaruit diverse actoren putten.

Het gevolgde strategische interactiepatroon betreft competitie ten aanzien van Goejanverwelle basisschool om zelf zo veel mogelijk leerlingen te genereren. Ten aanzien van de gemeente Gouda wordt de strategie samenwerking gehanteerd om een uiteindelijk kindcentrum te bewerkstelligen. Hiervoor heeft 't Carillon de goedkeuring van de gemeente nodig.

Stichting De 4 Windstreken inzake basisschool Goejanverwelle

In de wijk Goverwelle in de gemeente Gouda heeft schoolbestuur De 4 Windstreken de basisschool Goejanverwelle liggen met twee locaties. De hoofdlocatie ligt in het centrum van de wijk en de dependance is gesitueerd nabij het spoor. De dependance ligt tegenover de dependance van basisschool 't Carillon van schoolbestuur De Groeiling. De derde actor die in deze analyse wordt besproken is Goejanverwelle van Stichting De 4 Windstreken.

Goejanverwelle is een basisschool met ongeveer 550 leerlingen. De dependance wordt geconfronteerd met een aantal lokalen leegstand vanwege een terugloop van het aantal leerlingen. De dependance is door de gemeente Gouda gebouwd om de tijdelijke toestroom van leerlingen op te kunnen vangen toen de wijk Goverwelle gebouwd werd. Het schoolgebouw is zo gebouwd dat het niet alleen als school kan dienen, maar ook als kantoor. De gemeente had hier al rekening mee gehouden tijdens de bouw, zo laat dhr. Schraven van de gemeente Gouda weten.

De dominante perceptie van het probleem is volgens dhr. Van Duijvenbooden van Stichting De 4 Windstreken (2013) dat er momenteel te weinig leerlingen zijn om de leegstand die er is, op te kunnen vullen. De komende jaren is er ook geen zicht op een toename van het aantal leerlingen in deze wijk. De prognoses laten zien dat de leerlingaantallen nog enigszins zullen verminderen en zich vervolgens zullen stabiliseren. Leegstand van het aantal lokalen zal de komende jaren blijven bestaan. Om de leegstand in het gebouw op te vullen zit de bibliotheek er momenteel. De 4 Windstreken heeft in overleg met de bibliotheek besloten deze plaats te laten nemen in basisschool Goejanverwelle. De 4 Windstreken ziet graag een toename van het aantal leerlingen op Goejanverwelle door een kindcentrum te plaatsen in de dependance. Bij een kindcentrum moet gedacht worden aan voorschoolse en naschoolse opvang, kinderdagverblijf, peuterspeelzaal, Centrum voor Jeugd en Gezin en overige instanties die te maken hebben met jonge kinderen.

De ter beschikking staande machtsbron van Goejanverwelle is positiemacht op basis van formeel toebedeelde taken. Leerlingen binnen de gemeente Gouda hebben basisonderwijs nodig. De gemeente Gouda is verantwoordelijk voor het faciliteren van onderwijs in de gemeente. Een van de basisscholen die de formele taak heeft gekregen van het bieden van onderwijs aan leerlingen, is Goejanverwelle. De afhankelijkheidsrelatie is pooled interdependency. Goejanverwelle maakt gebruik van een gemeenschappelijk reservoir van hulpbronnen waaruit ze put. De basisschool krijgt geld voor elke leerling die bij hen onderwijs geniet. Aangezien een leerling maar op één basisschool onderwijs kan genieten, is het gezamenlijk reservoir waar zowel basisschool 't Carillon als Goejanverwelle gebruik van maken het geld dat men krijgt voor het bieden van onderwijs aan leerlingen.

Ten aanzien van de andere basisscholen in de wijk zal Goejanverwelle de competitie aangaan om zich aantrekkelijk te positioneren voor het aantrekken van nieuwe leerlingen. Ten aanzien van de gemeente Gouda zal Stichting De 4 Windstreken de samenwerking willen aangaan met de gemeente om een kindcentrum te realiseren in de dependance van Goejanverwelle. Daarnaast wenst Stichting De 4 Windstreken haar hoofdlocatie te verplaatsen naar de dependance en daarvoor zal zij goedkeuring moeten krijgen van de gemeente. Stichting De 4 Windstreken wenst haar hoofdlocatie te veranderen, omdat de dependance een nieuwer gebouw is dan de hoofdlocatie en beschikt over multifunctionele ruimtes. Lokalen kunnen middels tussenschotten groter of kleiner gemaakt worden, afhankelijk van het doel waarvoor de ruimte gebruikt wordt. Het gebouw beschikt over een speelplein rondom het gebouw, maar beschikt ook over een speelplein op het dak. De faciliteiten van de dependance bieden meer mogelijkheden dan de hoofdlocatie van basisschool Goejanverwelle op dit moment. Stichting de 4 Windstreken heeft belang bij het onderhouden van goede contacten tussen het schoolbestuur en de gemeente.

5.5.2 Gouda spelanalyse

De gemeente Gouda, basisschool 't Carillon en basisschool Goejanverwelle zijn de drie actoren die met elkaar interacteren in een arena. De gemeente Gouda wenst de kosten te verminderen door leegstand van lokalen bij de basisscholen tegen te gaan. De basisscholen wensen meer leerlingen te genereren door een kindcentrum in een schoolgebouw te plaatsen. Het speelveld van interacties kan hiermee worden afgebakend.

De actoren hebben verschillende belangen waardoor de kans op een impasse aanwezig is. Om deze impasse op te lossen, zal gezocht moeten worden naar overeenkomsten en verschillen. Door de verschillen te overbruggen kan de impasse verholpen worden. Beide basisscholen zijn voornemens een kindcentrum te plaatsen in het schoolgebouw. De gemeente staat hiervoor open, maar vindt het onnodig om twee kindcentra te plaatsen in gebouwen die tegenover elkaar staan. De gemeente wil de leegstand verminderen en is welwillend tegenover het idee om faciliteiten ten aanzien van kinderen te plaatsen in een schoolgebouw dienstdoende als kindcentrum. Andere gebouwen kunnen

hierdoor worden vrijgespeeld en afgestoten worden door de gemeente of er kan een herbestemming voor deze gebouwen gevonden worden. Hier is een overeenkomst waar te nemen, omdat alle drie de actoren positief tegenover het idee staan om een kindcentrum te realiseren. Een verschil is nog waar te nemen, omdat geen overeenstemming is bereikt over de locatie. De ronde zal eindigen als overeenstemming is bereikt over de locatie of als er geen overeenstemming wordt bereikt. Als overeenstemming wordt bereikt, kunnen andere actoren aanschuiven in een volgende ronde om tot de realisatie van een kindcentrum over te gaan.

5.5.3 Gouda netwerkanalyse

De relatie tussen actoren wordt bepaald door de ontwikkeling en analyse van interactiepatronen en netwerkspelregels. Deze spelregels kunnen op verschillende zaken betrekking hebben. Een onderwerp is de afbakening van het probleem. Ondanks dat de basisscholen en de gemeente verschillend aankijken tegen het probleem, kan er wel gezocht worden naar een oplossing die alle partijen wenselijk vinden. Regels kunnen ook betrekking hebben op de vraag hoe de besluitvorming dient te verlopen. De gemeente bekleedt hierbij een belangrijke positie in het besluitvormingsproces, omdat de gemeente bestuursdwang toe kan passen. De gemeente heeft aangegeven dat zij het belangrijk vindt om met de basisscholen te overleggen hoe de leegstand verminderd kan worden en kijkt uit naar samenwerking om een kindcentrum te realiseren. Een belangrijke informele regel is dat het onderwijs aan leerlingen gewaarborgd moet blijven.

De interactiepatronen tussen actoren kunnen goed in kaart gebracht worden middels een tabel. De actoren worden afgezet tegenover het bekleden van een centrale rol in het netwerk en koppelingen tussen actoren.

Tabel 8

	gemeente Gouda	't Carillon	Goejanverwelle
centrale rol in het netwerk	ja	nee	nee
koppeling tussen actoren	veel	weinig	weinig

De gemeente Gouda bekleedt een centrale rol in het netwerk, omdat zij een belangrijke positie heeft in het besluitvormingsproces. Zij kan immers het besluit nemen de scholen in één gebouw plaats te laten nemen. De gemeente Gouda zal gesprekken initiëren met beide basisscholen en bijbehorende schoolbesturen om te kijken hoe een kindcentrum het best gerealiseerd zou kunnen worden. Daarbij heeft de gemeente uiteraard ook het overzicht van organisaties die deel gaan uitmaken van het kindcentrum.

5.5.4 Haastrecht actorenanalyse

Tabel 9

Actor/ Kenmerken netwerk	Gemeente Vlist	Stichting De 4 Windstreken inzake basisschool De Morgenster	Stichting Onderwijs Primair inzake basisschool Vlistersroom	Stichting De Groeiling inzake basisschool Catharina
Taak en positie	Eigenaar van het schoolgebouw in de gemeente Vlist	Basisschool in gemeente Haastrecht die met een terugloop van het aantal leerlingen wordt geconfronteerd	Basisschool in gemeente Haastrecht die met een terugloop van het aantal leerlingen wordt geconfronteerd	Basisschool in gemeente Haastrecht die met een terugloop van het aantal leerlingen wordt geconfronteerd
Belang	Onderwijs van verschillende identiteiten borgen	Onderwijs bieden met behoud van eigen identiteit	Onderwijs bieden met behoud van eigen identiteit	Onderwijs bieden met behoud van eigen identiteit
Dominante perceptie probleem	Een identiteit dreigt te verdwijnen	Kwaliteit onderwijs kunnen blijven bieden	Kwaliteit onderwijs kunnen blijven bieden	Kwaliteit onderwijs kunnen blijven bieden
Dominante perceptie van relevante aanpakken	Scholen laten samenwerken in een samenwerkingschool	Samenwerking met de andere scholen	Samenwerking met de andere scholen	Samenwerking met de andere scholen
Ter beschikking staande machtsbronnen	Materiële en financiële hulpbronnen, kennis en positie in het besluitvormingsproces	Positiemacht op basis van formeel toebedeelde taken	Positiemacht op basis van formeel toebedeelde taken	Positiemacht op basis van formeel toebedeelde taken
Dominante afhankelijkheidspatronen	Sequential interdependency	Pooled interdependency	Pooled interdependency	Pooled interdependency
Gevolgde en te verwachten strategische interactiepatronen	Samenwerking	Samenwerking, het liefst met behoud van eigen identiteit, maar zonder behoud eigen identiteit is wel mogelijk	Samenwerking met behoud van eigen identiteit	Samenwerking met behoud van eigen identiteit

In de gemeente Vlist, waar de plaats Haastrecht onder valt, is een aantal actoren actief die alle te maken hebben met een terugloop van het aantal leerlingen. Om inzicht te krijgen in de strategieën die de schoolbesturen hanteren voor hun basisscholen in deze gemeente zijn interviews afgenomen met de schoolbesturen Stichting de 4 Windstreken, Onderwijs Primair en De Groeiling. Hieronder wordt de gemeente Vlist verder uitgewerkt.

Stichting De 4 Windstreken inzake basisschool De Morgenster

Basisschool De Morgenster zit met twee andere basisscholen in één gebouw: Vlistestroom en Catharina. De Morgenster heeft de protestants-christelijke identiteit. Dhr. Van Duijvenbouden, voorzitter College van Bestuur van Stichting De 4 Windstreken, (2013) laat weten dat een deel van de ouders veel waarde hecht aan de identiteit van de school. Basisschool De Morgenster is de vierde actor die in deze analyse wordt besproken.

De basisschool wordt geconfronteerd met een terugloop van het aantal leerlingen. De prognose voor Haastrecht in de gemeente Vlist is dat het aantal leerlingen de komende jaren nog verder zal dalen en zich vervolgens zal stabiliseren. De 4 Windstreken heeft tot taak het in stand houden van het protestants-christelijk onderwijs in de gemeente en de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Hun dominante perceptie van het probleem is het blijven aanbieden van protestants-christelijk onderwijs in de gemeente en het waarborgen van kwaliteit in het onderwijs. Om dit te kunnen bieden staat De 4 Windstreken open voor samenwerking met de twee andere schoolbesturen om de drie scholen te laten samenwerken als één school. De machtsbron waarover Stichting De 4 Windstreken beschikt, is positiemacht op basis van formeel toebedeelde taken, omdat zij tot taak heeft het aanbieden van protestants-christelijk onderwijs in de gemeente.

Stichting De 4 Windstreken heeft één afhankelijkheidsrelatie. Dit betreft een pooled interdependency, omdat basisschool De Morgenster gebruik maakt van een gemeenschappelijk reservoir van materiële en financiële hulpbronnen. Zij is namelijk gesitueerd met de twee andere basisscholen in hetzelfde schoolgebouw. Hier fungeert het gemeenschappelijk gebouw als materiële hulpbron van de gemeente. Tevens ontvangt de basisschool geld van de gemeente voor het onderwijzen van leerlingen. De gemeente fungeert hier als gemeenschappelijk reservoir om financiële middelen toe te bedelen aan scholen voor het onderwijzen van leerlingen.

Om protestants-christelijk onderwijs te kunnen blijven bieden in Haastrecht ziet Stichting De 4 Windstreken het belang in van samenwerking met de andere schoolbesturen. Het te verwachten interactiepatroon dat gevolgd zal worden, is dan ook samenwerking. Het liefst met behoud van eigen identiteit, maar de Stichting staat ook open voor samenwerking zonder behoud van eigen identiteit.

Stichting Onderwijs Primair inzake basisschool Vlistestroom

Basisschool Vlistestroom is gesitueerd in Haastrecht in de gemeente Vlist met twee andere scholen van verschillende schoolbesturen: Catharina en De Morgenster. Zij maken gebruik van hetzelfde gebouw. Basisschool Vlistestroom wordt ook geconfronteerd met een terugloop van het aantal leerlingen. Mevrouw van der Smissen, directeur-bestuurder van Stichting Onderwijs Primair, spreekt haar zorg uit over het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs betreffende Vlistestroom (2013).

Om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen blijven borgen, is samenwerking met de andere basisscholen wenselijk. Het belang van de Vlistestroom is openbaar onderwijs bieden in Haastrecht. Het te verwachten interactiepatroon van Stichting Onderwijs Primair zal voor basisschool Vlistestroom samenwerking zijn met behoud van eigen identiteit. Zij beschikt over de machtsbron positiemacht op basis van formeel toebedeelde taken, omdat Vlistestroom het openbaar onderwijs verzorgt in Haastrecht. De afhankelijkheidsrelaties die zij heeft is een pooled interdependency, omdat zij zowel gebruik maakt van materiële als financiële hulpbronnen die komen uit een gemeenschappelijk reservoir. Enerzijds is de basisschool gehuisvest met de twee andere basisscholen

in één gebouw. Hier maakt Vlistestroom gebruik van een materiële hulpbron. Anderzijds maakt de basisschool gebruik van financiële middelen die vanuit de gemeente toebedeeld worden aan scholen voor het onderwijzen van leerlingen. Alle drie de basisscholen maken gebruik van dit gemeenschappelijk reservoir.

Stichting De Groeiling inzake basisschool Catharina

Basisschool Catharina, de zesde actor in deze analyse, zit in één gebouw met de scholen Vlistestroom en De Morgenster in Haastrecht in de gemeente Vlist. Ook deze basisschool wordt geconfronteerd met een terugloop van het aantal leerlingen. De prognose van de gemeente is dat het aantal leerlingen de komende jaren nog verder daalt en zich vervolgens stabiliseert. Het belang van de Catharinaschool is het blijven bieden van rooms-katholiek onderwijs in Haastrecht. Met een terugloop van het aantal leerlingen en daarmee ook een terugloop van financiële middelen is een aandachtspunt voor de school kwaliteit van het onderwijs te bieden. Om dit te kunnen blijven realiseren zien zowel het schoolbestuur als de Catharinaschool zelf het belang in van samenwerking met de andere basisscholen.

Een machtsbron waarover basisschool Catharina beschikt, is positiemacht op basis van formeel toebedeelde taken. De basisschool heeft tot taak het bieden van rooms-katholiek onderwijs in Haastrecht. De afhankelijkheidsrelatie die op de basisschool van toepassing is, betreft de pooled interdependency. Uit een gemeenschappelijk reservoir maakt de basisschool gebruik van zowel financiële als materiële hulpbronnen. Zij deelt namelijk het schoolgebouw met twee andere basisscholen. Het gebouw fungeert dan als materiële hulpbron waaruit meerdere actoren putten. Tevens ontvangt de basisschool financiële middelen vanuit de gemeente voor het onderwijzen van leerlingen. Het geld dat de gemeente toebedeelt aan de verschillende basisscholen komt uit een gemeenschappelijk reservoir. Het te volgen strategische interactiepatroon zal zijn samenwerking met behoud van eigen identiteit, omdat de basisschool samenwerking noodzakelijk acht om kwaliteit van het onderwijs te kunnen blijven bieden.

Gemeente Vlist

Haastrecht is een plaats binnen de gemeente Vlist. In deze gemeente bevinden zich drie basisscholen: Vlistestroom, De Morgenster en Catharinaschool. Alle drie de scholen worden geconfronteerd met een terugloop van het aantal leerlingen. De drie basisscholen hebben elk een andere identiteit en zijn gehuisvest op dezelfde locatie. De gemeente Vlist is de zevende actor die in deze analyse wordt besproken.

De taak en positie van de gemeente Vlist is dat zij eigenaar is van het schoolgebouw waar de drie basisscholen in gehuisvest zijn. Daar elke basisschool een andere identiteit uitdraagt, is het voor de gemeente Vlist van belang dat zij de verschillende identiteiten voor het onderwijs borgt en zorgt dat zij beschikbaar blijven voor ouders en leerlingen. Ouders behouden hiermee de mogelijkheid om te kiezen voor een school die past bij hun eigen identiteit. Het probleem dat zich voordoet in de gemeente Vlist, is dat de basisscholen worden geconfronteerd met een terugloop van het aantal leerlingen en dreigen onder de opheffingsnorm van het ministerie te komen. Dat zou betekenen dat een school de deuren moet sluiten en dat daarmee een bepaalde identiteit voor het onderwijs uit Haastrecht verdwijnt. De gemeente is verantwoordelijk voor het openbaar onderwijs in haar gemeente en dient zorg te dragen dat het openbaar onderwijs blijft bestaan in Haastrecht. Een aanpak om het openbaar onderwijs te garanderen in Haastrecht is het stichten van een samenwerkingsschool tussen de drie basisscholen. Afdeling onderwijs bij de gemeente Vlist is ondergebracht bij de K5-gemeenten. Dit betreft een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist. Op een aantal gebieden werken deze gemeenten samen. Dhr. Van der Spek, beleidsambtenaar afdeling onderwijs bij de K5-gemeenten, laat weten dat er nog geen strategie is om met de terugloop van het aantal leerlingen in Haastrecht om te gaan (2013). Dhr. Van der Spek (2013) geeft aan dat het onderwijs zich afspeelt binnen de

stichtingen. Op de vraag hoe het openbaar onderwijs in Haastrecht gegarandeerd blijft, heeft de dhr. Van der Spek (2013) geen antwoord.

De gemeente heeft een aantal machtsbronnen ter beschikking om samenwerking tussen de verschillende actoren te realiseren. Om het openbaar onderwijs te garanderen in Haastrecht zal een logische te verwachten strategisch interactiepatroon samenwerking betreffen. Een eerste machtsbron zijn materiële hulpbronnen. Het gebouw waar de drie scholen gebruik van maken, blijft eigendom van de gemeente. Een tweede machtsbron zijn financiële hulpbronnen. De ontvangen gelden voor het onderhoud van het schoolgebouw van het Rijk kan als machtsmiddel ingezet worden door de gemeente in onderhandelingen met de schoolbesturen. Een derde machtsmiddel betreft kennis over de mogelijkheid om een eventuele samenwerkingsschool te realiseren. Het vierde machtsmiddel is een belangrijke positie in het besluitvormingsproces, aangezien de gemeente haar toestemming moet geven als door scholen samengewerkt wil worden, of als een samenwerkingsschool opgestart wordt. De gemeente heeft de basisscholen positiemacht op basis van formeel toebedeelde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden toegekend. De gemeente heeft tot taak verschillende soorten onderwijs in haar gemeente aan te bieden. Dit houdt in dat de gemeente scholen moet huisvesten die verschillende identiteiten uitdragen. De basisscholen hebben tot taak de identiteit van de school uit te dragen. De gemeente heeft dus een afhankelijkheidsrelatie met de basisscholen, omdat de gemeente moet zorgen dat onderwijs wordt geboden met verschillende identiteiten. Hiervoor moet zij de basisscholen faciliteren. De afhankelijkheidsrelatie die de gemeente heeft met de basisscholen is een sequential interdependency.

5.5.5 Haastrecht spelanalyse

De drie schoolbesturen van de basisscholen die te maken hebben met een terugloop van het aantal leerlingen interacteren met elkaar in een arena. De gemeente Vlist zou deel uit moeten maken van deze arena, omdat de gemeente verantwoordelijk is voor het openbaar onderwijs in de gemeente. Echter de gemeente ziet zich niet genooddaakt deel uit te maken van deze arena. Hiermee is het speelveld van interacties afgebakend.

De drie schoolbesturen worden elk geconfronteerd met een terugloop van het aantal leerlingen op de basisschool in Haastrecht. Hun belangen zijn hetzelfde, namelijk hun basisschool met behoud van eigen identiteit voort te laten blijven bestaan. Ondanks eenzelfde probleemperceptie kunnen binnen deze arena impasses ontstaan. Stichting Onderwijs Primair staat wel open voor samenwerking, maar is nog niet bereid een samenwerkingsschool te realiseren. Mevr. Van der Smissen erkent wel dat samenwerking op den duur gerealiseerd moet worden om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen waarborgen. Dhr. Van de Kant en de heer Van Duivenbouden zijn het hiermee eens en zijn bereid om een samenwerkingsschool te realiseren. In de arena zal hierover een beslissing moeten worden genomen, zodat de ronde beëindigd kan worden en kan worden overgegaan tot de realisatie van een samenwerkingsschool. In een nieuwe ronde dienen andere betrokkenen uitgenodigd te worden als actor binnen de arena. Hierbij moet gedacht worden aan ouders van de leerlingen op de betreffende scholen, de MR en GMR van de betrokken scholen, vertegenwoordigers van dorpsbelang en gemeentelijke bestuurders.

5.5.6 Haastrecht netwerkanalyse

Relaties tussen de betrokken actoren ontstaan door de ontwikkeling en analyse van netwerkspelregels en interactiepatronen. In dit netwerk is het belangrijk om het eens te zijn waarop ze met elkaar en elkaars belangen en posities zullen omgaan. In het theoretisch kader is besproken dat het gevaar schuilt in de culturele kant bij het realiseren van een samenwerkingsschool. De schoolbesturen vinden het wenselijk dat de eigen identiteit uitgedragen kan blijven worden. Daartoe bestaat de mogelijkheid bij het realiseren van een samenwerkingsschool. Op een aantal samenwerkingsscholen is een commissie aangesteld die het waarborgen van de verschillende identiteiten monitort.

Een andere spelregel kan betrekking hebben op de vraag hoe de besluitvorming dient te verlopen. Een samenwerkingschool kan als éénpitter opgericht worden, maar kan ook onder één van de schoolbesturen ondergebracht worden. Spelregels moeten geformuleerd worden over dit te nemen besluit.

Een volgende spelregel heeft betrekking op de rol van de gemeente. Afsproken moet worden of de gemeente op afstand blijft en achteraf de samenwerkingschool codificeert of een actieve rol toebedeeld krijgt. In dit netwerk is de gemeente geen actieve speler, maar beschikt wel over middelen die voor de schoolbesturen van belang zijn. De schoolbesturen moeten besluiten welke rol de gemeente in dit proces krijgt.

De interactiepatronen tussen de actoren kunnen middels een tabel worden weergegeven. De actoren worden tegen het bekleden van een centrale rol en koppelingen tussen actoren afgezet.

Tabel 10

	Gemeente Vlist	Stichting De 4 Windstreken	Schoolbestuur De Groeiling	Stichting Onderwijs Primair
centrale rol in het netwerk	ja	ja	ja	ja
koppelingen tussen actoren	weinig	veel	veel	veel

De gemeente Vlist heeft een centrale rol, omdat zij een belangrijke positie bekleedt in het besluitvormingsproces. De gemeente geeft uiteindelijk toestemming voor de realisatie van een samenwerkingschool. Een centrale rol voor de schoolbesturen is ook weggelegd, omdat zij moeten instemmen met het besluit om deel uit te maken van die samenwerkingschool. Vanwege de inactieve rol vanuit de gemeente, zal het initiatief genomen moeten worden door de schoolbesturen om een besluit te nemen over de realisatie van een samenwerkingschool. De koppeling vanuit de gemeente is daarom weinig, terwijl er veel koppelingen zullen zijn tussen de schoolbesturen.

Naarmate de relaties tussen de schoolbesturen verbeteren, zal het vertrouwen in elkaar toenemen. Hierdoor zal een schoolbestuur zich kwetsbaarder durven opstellen. Ook zal het schoolbestuur geneigd zijn zich opener op te stellen naar de andere schoolbesturen toe. Het realiseren van een samenwerkingschool brengt risico's met zich mee. Door elkaar te vertrouwen wordt het risico verminderd als een bepaalde beslissing genomen wordt. Vertrouwen brengt ook verwachtingen met zich mee. Hierdoor worden andere actoren minder onvoorspelbaar en kan worden geanticipeerd op het gedrag van de andere schoolbesturen.

5.5.7 Reeuwijk actorenanalyse

Tabel 11

Actor/ Kenmerken netwerk	Stichting De 4 Windstreken inzake basisschool De Regenboog	Stichting De Groeiling inzake basisschool Gerardus Majella
Taak en positie	Basisschool in gemeente Reeuwijk	Basisschool in gemeente Reeuwijk die met een terugloop van het aantal leerlingen wordt geconfronteerd
Belang	Protestants-Christelijk onderwijs bieden in Reeuwijk	Blijven voortbestaan en onderwijs bieden aan leerlingen
Dominante perceptie probleem	Gerardus Majella kan niet blijven voortbestaan	Terugloop van het aantal leerlingen
Dominante perceptie van relevante aanpakken	Leerlingen Gerardus Majella op laten gaan in De Regenboog	Toename van aantal leerlingen realiseren
Ter beschikking staande machtsbronnen	Materiële hulpbronnen en positiemacht op basis van formeel toebedeelde taken	Materiële hulpbronnen, relaties positiemacht op basis van formeel toebedeelde taken
Dominante afhankelijkheidspatronen	Pooled interdependency	Pooled interdependency
Gevolgde en te verwachten strategische interactiepatronen	Competitie	Competitie

In Reeuwijk heeft schoolbestuur De Groeiling basisschool Gerardus Majella staan die wordt geconfronteerd met een terugloop van het aantal leerlingen. In het uitbrengen van een advies inzake omgaan met verwachte krimp is het relevant basisschool Gerardus Majella nader uit werken. Deze basisschool betreft de achtste actor die in deze analyse wordt besproken. De basisschool zit in een multifunctionele accommodatie met basisschool De Regenboog van Stichting De 4 Windstreken. Dit zal de negende actor zijn die wordt besproken.

Stichting De Groeiling inzake basisschool Gerardus Majella

Basisschool Gerardus Majella telt ongeveer 120 leerlingen en is gesitueerd in een multifunctionele accommodatie te Reeuwijk samen met twee andere basisscholen, een kinderopvang met peuterspeelzaal, een naschoolse opvang en het Centrum voor Jeugd en Gezin (Gerardus Majella, 2012). De school wordt geconfronteerd met een terugloop van het aantal leerlingen. Het belang van de basisschool is blijven voortbestaan en het kunnen blijven bieden van kwalitatief goed onderwijs. In het schooljaar 2013-2014 zal basisschool Gerardus Majella uit vijf combinatieklassen bestaan. Met het schoolbestuur is de afspraak gemaakt dat de minimale instroom van het aantal leerlingen per jaar minstens 10 leerlingen moet bedragen.

De aanpak van de school om de terugloop van het aantal leerlingen te beperken is inzetten op public relations. Zij heeft getracht een aantrekkelijke website te plaatsen en deze up-to-date te houden. Verder probeert zij zo veel mogelijk positief in de plaatselijke krant te komen om daarmee ouders te bewegen zich in te schrijven op de Gerardus Majella. De school heeft een aantal jaar geleden een onderzoek uit laten voeren hoe externen de Gerardus Majella zien. Uit dat onderzoek is een aantal aanbevelingen naar voren gekomen, die de school tracht door te voeren. Zij heeft in haar jaarplan opgenomen zich te gaan oriënteren op het daltononderwijs. Daarnaast heeft zij het continuïteitsrooster ingevoerd en is ze gestart met het geven van Engelse les vanaf de kleuters. Het te verwachten interactiepatroon van de Gerardus Majella is competitie om zo veel mogelijk leerlingen te genereren voor hun school.

De machtsbronnen waarover de basisschool beschikt, zijn materiële hulpbronnen in de vorm van computers en menskracht om de website up-to-date te houden, relaties om positief in het nieuws te komen in de lokale kranten en positiemacht op basis van formeel toebedeelde taken. De school heeft de taak om rooms-katholiek onderwijs te verzorgen in Reeuwijk.

De afhankelijkheidsrelatie is pooled interdependency, omdat de Gerardus Majella financiële middelen ontvangt vanuit een gemeenschappelijk reservoir. Dit gemeenschappelijk reservoir betreft de gemeente die haar geld toebedeelt voor het onderwijzen van leerlingen. Daarnaast maakt basisschool Gerardus Majella gebruik van een multifunctionele accommodatie die gezien kan worden als een materiële hulpbron uit een gemeenschappelijk reservoir.

Stichting De 4 Windstreken inzake basisschool De Regenboog

Basisschool De Regenboog is gesitueerd in een multifunctionele accommodatie met zowel basisschool Gerardus Majella van De Groeiling als basisschool De Venen van openbaar schoolbestuur Stichting Klasse. De Regenboog verzorgt protestants-christelijk onderwijs in de gemeente Reeuwijk. De leerlingprognoses laten zien dat De Regenboog nauwelijks te maken krijgt met een terugloop van het aantal leerlingen. De dominante perceptie van het probleem voor basisschool De Regenboog is dat basisschool Gerardus Majella niet kan blijven voortbestaan, omdat zij te weinig leerlingen heeft. Haar perceptie van relevante aanpakken zal dan zijn om de leerlingen van de Gerardus Majella op te laten gaan in haar school. De eerste gesprekken hierover zijn al met het bestuur van De Groeiling gevoerd. Het te verwachte interactiepatroon van De Regenboog is het aangaan van de competitie om zich als een zo aantrekkelijk mogelijke partner te positioneren ten overstaan van ouders. De machtsmiddelen die zij hiervoor kan aanwenden zijn materiële hulpmiddelen, omdat de school in een multifunctionele accommodatie zit waar alles net nieuw is en positiemacht op basis van formeel toebedeelde taken, omdat zij het protestants-christelijk onderwijs verzorgt in Reeuwijk. De afhankelijkheidsrelaties van De Regenboog is pooled interdependency, omdat De Regenboog gebruik

maakt van een gemeenschappelijk reservoir. Dit betreft enerzijds financiële hulpbronnen vanuit de gemeente voor het onderwijzen van leerlingen en anderzijds materiële hulpbronnen, omdat de school is gehuisvest in een multifunctionele accommodatie.

De actor De Venen van Stichting Klasse wordt in deze analyse buiten beschouwing gelaten, omdat deze basisschool veel meer leerlingen heeft dan de andere basisscholen in de gemeente en de prognoses geen terugloop van het aantal leerlingen in de komende jaren laat zien. De gemeente laat weten dat zij graag zowel openbaar, rooms-katholiek als protestants-christelijk onderwijs aanbiedt in haar gemeente. Mocht Gerardus Majella opgaan in basisschool De Regenboog dan biedt basisschool De Bron nog steeds rooms-katholiek onderwijs aan in Reeuwijk.

5.5.8 Reeuwijk spelanalyse

In Reeuwijk interacteren de basisscholen Gerardus Majella en De Regenboog niet met elkaar. De schoolbesturen waar de twee scholen onder vallen interacteren wel met elkaar in een netwerk. De strategie die basisschool De Regenboog hanteert kan benoemd worden als vermijding, omdat de basisschool niet openstaat voor interactie met basisschool Gerardus Majella. Gerardus Majella wordt geconfronteerd met een terugloop van het aantal leerlingen. De basisscholen zijn gehuisvest in hetzelfde gebouw. De Regenboog heeft niet te maken met een terugloop van het aantal leerlingen. Schoolbestuur De 4 Windstreken heeft al aangegeven dat er een mogelijkheid is om de leerlingen van Gerardus Majella op te laten gaan in basisschool De Regenboog.

De actoren hanteren niet eenzelfde probleemperspectief. Voor De Regenboog bestaat er eigenlijk geen probleem. Gerardus Majella wil zelfstandig voortbestaan en meer leerlingen aantrekken tot de school. Basisschool Gerardus Majella hanteert de strategie competitie, terwijl basisschool De Regenboog de strategie vermijding hanteert. Basisschool Gerardus Majella tracht zich zo aantrekkelijk mogelijk te positioneren ten overstaan van ouders en leerlingen.

Basisschool Gerardus Majella heeft in het verleden verscheidene maatregelen getroffen om meer leerlingen te realiseren voor de school. De genomen maatregelen hebben niet geleid tot het gewenste resultaat: meer leerlingen aantrekken tot de school. Vervolgens heeft de basisschool een onderzoek laten uitvoeren en op advies van dit rapport zijn nieuwe maatregelen genomen. Ook deze nieuwe maatregelen hebben niet geleid tot het gewenste resultaat. In het theoretisch kader is de theorie turnaround management besproken. Dit houdt in dat het aangaan van nieuwe verbintenissen met andere actoren kan leiden tot groei van de organisatie. Voor Gerardus Majella is het relevant dat het aantal leerlingen op de school toeneemt, wil de school blijven bestaan. Zich oriënteren op het aangaan van nieuwe verbindingen met andere actoren is een eerste stap die gezet kan worden om het gewenste resultaat te bereiken. Door minder voor de hand liggende verbindingen aan te gaan kunnen ouders bewogen worden hun kind in te schrijven op de school, omdat zij de samenwerking met andere actoren zien zitten.

5.5.9 Reeuwijk netwerkanalyse

Relaties tussen de twee basisscholen ontstaan door de ontwikkeling en analyse van netwerkspelregels en interactiepatronen. De basisscholen zijn gehuisvest in één gebouw, dat betekent dat er formele spelregels moeten zijn opgesteld over de afbakening van het gebouw en de lokalen. Daarnaast zullen informele spelregels zijn geformuleerd ten aanzien van het aanspreken van elkaars leerlingen om de ander te bewegen over te stappen naar de andere basisschool.

De interactiepatronen kunnen worden weergegeven in een tabel, waarbij de actoren tegen het bekleeden van een centrale rol en koppelingen afgezet worden.

Tabel 12

	Gerardus Majella	De Regenboog
centrale rol in het netwerk	nee	nee
koppelingen tussen actoren	weinig	weinig

Vanwege de gehanteerde strategieën van de actoren, zijn er weinig koppelingen tussen de basisscholen. Geen van de twee actoren speelt een centrale rol in het netwerk, omdat zij eigen belangen hebben. Behalve een pooled interdependency, omdat zij van de gemeente afhankelijk zijn voor financiële en materiële middelen, delen de twee basisscholen geen afhankelijkheidsrelatie met elkaar.

5.5.10 Schoonhoven actorenanalyse

Tabel 13

Actor/ Kenmerken netwerk	Stichting De Groeiling inzake basisschool De Krullebaar	Gemeente Schoonhoven
Taak en positie	Basisschool in gemeente Schoonhoven die met een terugloop van het aantal leerlingen wordt geconfronteerd	Eigenaar van de schoolgebouwen in de gemeente Schoonhoven
Belang	Rooms-katholiek onderwijs bieden in Schoonhoven	De multifunctionele accommodatie niet met leegstand geconfronteerd zien
Dominante perceptie probleem	Geen instroom van leerlingen op hoofdlocatie	De gemeente ervaart momenteel geen probleem
Dominante perceptie van relevante aanpakken	Hoofdlocatie afstoten	Basisschool De Krullebaar stoot de dependance af en geeft deze terug aan de gemeente. De Krullebaar behoudt de hoofdlocatie in het Noorden.
Ter beschikking staande machtsbronnen	Relaties, identiteit, positiemacht op basis van formeel toebedeelde taken	Materiële en financiële hulpbronnen, ICT en informatie en een belangrijke positie in het besluitvormingsproces
Dominante afhankelijkheidspatronen	Pooled interdependency	Sequential interdependency
Gevolge en te verwachten strategische interactiepatronen	Conflict	Dwang

In de gemeente Schoonhoven heeft schoolbestuur De Groeiling basisschool De Krullebaar die ook met een terugloop van het aantal leerlingen wordt geconfronteerd. De school heeft twee locaties en wenst de hoofdlocatie te verplaatsen naar de dependance. Hiervoor is toestemming nodig van de gemeente Schoonhoven, maar het besluit is nog niet genomen. De tiende actor in de analyse betreft basisschool De Krullebaar. Vervolgens wordt als elfde actor de gemeente Schoonhoven besproken.

Stichting De Groeiling inzake basisschool De Krullebaar

Basisschool De Krullebaar wordt met een terugloop van het aantal leerlingen geconfronteerd op haar hoofdlocatie in het Noorden van Schoonhoven. De dependance, die in het Centrum gesitueerd is, krijgt wel te maken met een instroom van leerlingen, zo laat dhr. Van Ommeren, directeur van de basisschool, (2013) weten.

Het belang van de basisschool is het bieden van rooms-katholiek onderwijs in de gemeente Schoonhoven. Het probleem dat zich voordoet, is geen instroom van leerlingen op de hoofdlocatie. De heer Van de Kant (2012) laat in een brief aan de gemeente Schoonhoven weten dat ouders niet kiezen voor De Krullebaar, omdat de hoofdlocatie veel allochtone leerlingen heeft. Voor ouders is dit een belangrijke reden om voor een andere basisschool te kiezen. In een volgend schrijven aan de gemeente Schoonhoven toont de heer Van de Kant aan dat de instroom van leerlingen van allochtone afkomst 62,50% in groep 1 is (2012). Een andere belangrijke reden voor ouders om niet voor De Krullebaar te kiezen, is dat de dependance ver verwijderd ligt van de hoofdlocatie. Ouders vinden het prettig als hun kind onderwijs kan volgen in dezelfde wijk. Op de dependance is wel sprake van instroom, dus de school is voornemens de hoofdlocatie af te stoten en één locatie te behouden, die in het Centrum van Schoonhoven.

De gemeente Schoonhoven heeft te maken met niet-westerse allochtone bevolking in de gemeente. De hoofdlocatie van De Krullebaar bevindt zich in Schoonhoven Noord. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) (2011) toont aan dat in de wijk Schoonhoven Noord 18% van de ongeveer 2000 mensen wonend daar in de leeftijdscategorie 0-15 jaar valt. Tevens toont het CBS aan dat 18% in de wijk Schoonhoven Noord van niet-westerse afkomst is. Met deze gegevens kan worden aangetoond dat in Schoonhoven Noord een deel van de allochtone leerlingen onderwijs zal moeten volgen. Bureau Postmus (2013) laat in een onderzoek zien dat in Schoonhoven Noord 700 leerlingen de basisschool bezoeken.

Om de hoofdlocatie af te stoten heeft basisschool De Krullebaar de volgende machtsmiddelen tot haar beschikking:

- Relaties;
- Identiteit;
- Positiemacht op basis van formeel toebedeelde taken.

De gemeenteraad van de gemeente Schoonhoven acht het belangrijk het rooms-katholieke onderwijs in stand te houden in de gemeente. De Krullebaar is de enige basisschool in Schoonhoven die rooms-katholiek onderwijs biedt. Via de leden van de gemeenteraad kan macht worden uitgeoefend op de gemeente om de hoofdlocatie te veranderen naar het Centrum als aangetoond kan worden dat er geen instroom op de hoofdlocatie in het Noorden van Schoonhoven is. De Krullebaar heeft hiermee identiteit als machtsmiddel in handen. Zij is namelijk de enige school die de rooms-katholieke identiteit uitdraagt. Relaties die zijn opgebouwd met gemeenteraadsleden bieden uitkomst om de druk op de gemeente verder op te voeren. Inmiddels heeft de gemeente Schoonhoven akkoord gegeven om de hoofdlocatie te veranderen. Formeel moet toestemming worden gevraagd aan de minister en het verzoek wordt in behandeling genomen door Dienst Uitvoering Onderwijs. De Krullebaar verwacht binnen twee maanden uitsluitel over het wel of niet verplaatsen van de hoofdlocatie. Haar positiemacht op basis van formeel toebedeelde taken hangt samen met het in stand houden van het rooms-katholieke onderwijs in de gemeente Schoonhoven.

De afhankelijkheidsrelatie die De Krullebaar heeft, betreft een pooled interdependency, omdat zij gebruik maakt van een gemeenschappelijk reservoir van de gemeente. Vanuit dit gemeenschappelijk reservoir ontvangt zij financiële middelen voor het bieden van onderwijs aan leerlingen. De financiële middelen hangen af van het aantal leerlingen dat de basisschool onderwijst. Het gevolgde interactiepatroon dat De Krullebaar heeft gevolgd, betreft conflict, omdat De Krullebaar haar machtsbronnen heeft aangewend om de gemeente Schoonhoven akkoord te laten geven de hoofdlocatie te verplaatsen naar het Centrum. Deze machtsmiddelen zal zij blijven aanwenden, totdat zij de hoofdlocatie heeft verplaatst naar het Centrum van Schoonhoven.

Gemeente Schoonhoven

De gemeente Schoonhoven is eigenaar van de schoolgebouwen in de gemeente. De gemeente is onderverdeeld in drie wijken: Noord, Oost en het Centrum (Bureau Postmus, 2013). Het belang van de gemeente is dat de kosten ten aanzien van het onderhoud van schoolgebouwen verminderd moet worden. Dit kan geschieden door leegstand bij scholen tegen te gaan. Belangrijk om te vermelden, is dat de verschillende scholen als volgt zijn verdeeld over Schoonhoven:

Noord: RKBS De Krullebaar, locatie Albert Plesmanstraat;
 OBS De Vlieger;
 CBS De Rank.

Centrum: RKBS De Krullebaar, locatie Doelenplein;
 OBS Koningin Emma, locatie Jan Kortlandstraat;
 CBS De Ichthus.

Oost: OBS Koningin Emma, locatie Watervolier.

De Koningin Emmaschool, locatie Oost en de Ichthusschool worden verplaatst naar een multifunctionele accommodatie in de wijk Thienenlanden. Het belang dat voor de gemeente Schoonhoven meespeelt, is dat de multifunctionele accommodatie in het Oosten van Schoonhoven niet met leegstand van lokalen wordt geconfronteerd. De accommodatie is immers net nieuw. Als De Krullebaar de hoofdlocatie in het Noorden van Schoonhoven afstoot en de hoofdlocatie vestigt in het Centrum bestaat de kans dat leerlingen naar de basisschool in het Centrum trekken in plaats van naar de multifunctionele accommodatie. Het is begrijpelijk dat De Krullebaar graag de hoofdlocatie wil vestigen in het Centrum, omdat er én een instroom van leerlingen op deze locatie is momenteel én er een basisschool uit het Centrum verdwijnt.

De gemeente ervaart momenteel geen probleem. Het probleem dat ervaren zou kunnen worden als De Krullebaar haar hoofdlocatie in het Centrum van Schoonhoven vestigt, betreft leegstand van de multifunctionele accommodatie in het Oosten van de gemeente. Vanwege druk vanuit de gemeenteraad heeft de gemeente akkoord moeten geven dat De Krullebaar de hoofdlocatie in het Centrum mag vestigen. Het officiële besluit moet worden genomen door de minister, dus het verzoek ligt nu bij Dienst Uitvoering Onderwijs van het ministerie.

De aanpak die de gemeente voor ogen heeft, is dat De Krullebaar bij een terugloop van het aantal leerlingen de dependance afstoot en onderwijs blijft bieden in het Noorden van Schoonhoven. De machtsmiddelen waarover de gemeente beschikt zijn materiële hulpbronnen. De twee schoolgebouwen zijn officieel van de gemeente en behoren niet toe aan De Krullebaar. Een tweede machtsbron zijn de financiële hulpbronnen. De ontvangen gelden voor het onderhoud van schoolgebouwen van het Rijk kunnen als machtsmiddel ingezet worden door de gemeente in onderhandelingen met De Krullebaar. Verder beschikt de gemeente over informatie van andere instanties en heeft zij een totaalplaatje welke ontwikkelingen er gaande zijn binnen de gemeente. Daarnaast beschikt de gemeente over inzicht in de demografische gegevens van de wijken. De

gemeente heeft uiteindelijk een belangrijke positie in het besluitvormingsproces, omdat zij bestuursdwang toe kan passen als er sprake is van een terugloop van het aantal leerlingen.

Er is sprake van een sequential interdependency. Als een terugloop van het aantal leerlingen ervoor zorgt dat één locatie van De Krullebaar afgestoten moet worden en moet worden teruggegeven aan de gemeente, dan betekent dit werk voor de gemeente om daar een nieuwe bestemming voor te vinden. De gemeente heeft de basisschool positiemacht op basis van formeel toebedeelde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden toegekend. De gemeente heeft tot taak verschillende soorten onderwijs in haar gemeente aan te bieden. Dit houdt in dat de gemeente scholen moet huisvesten die verschillende identiteiten uitdragen. De basisscholen hebben tot taak de identiteit van de school uit te dragen. De gemeente heeft tot taak dat de scholen de identiteiten kunnen blijven uitdragen. De gemeente heeft een afhankelijkheidsrelatie met De Krullebaar, omdat de gemeente moet zorgen dat onderwijs kan blijven worden geboden met de rooms-katholieke identiteit. Hiervoor moet zij de basisschool faciliteren. De gemeente Schoonhoven heeft als te verwachten strategische interactiepatroon dwang. Zij wil dat De Krullebaar rooms-katholiek onderwijs blijft bieden in het Noorden van Schoonhoven en bij een terugloop van het aantal leerlingen de dependance in het Centrum afstoot.

5.5.11 Schoonhoven spelanalyse

Basisschool De Krullebaar en de gemeente Schoonhoven interacteren in dit netwerk met elkaar. De Krullebaar wil de hoofdlocatie verplaatsen van het Noorden van Schoonhoven naar het Centrum. Vervolgens wil zij de locatie in het Noorden afstoten. De gemeente ziet hier de noodzaak niet van in. Middels druk vanuit de gemeenteraad heeft de gemeente toestemming verleend de hoofdlocatie te verplaatsen, maar daarvoor moet formeel toestemming worden gevraagd aan de minister. Dat wordt momenteel in behandeling genomen. Hiermee is het speelveld van interacties afgebakend.

In deze arena is het gekomen tot een impasse. De gemeente kon zich niet vinden in de argumenten van het schoolbestuur inzake basisschool De Krullebaar en vond het niet noodzakelijk de hoofdlocatie te vestigen in het Centrum. Het schoolbestuur heeft inzage verleend in de instroom van het aantal leerlingen op de locatie in het Noorden van Schoonhoven. Daarmee heeft zij aan kunnen tonen dat de instroom niet gelijk loopt met de prognoses opgesteld door de gemeente. De gemeente heeft vastgehouden aan de prognoses, waardoor er een conflict is ontstaan. Als De Krullebaar uit Schoonhoven zou verdwijnen, zou daarmee ook het rooms-katholiek onderwijs uit Schoonhoven verdwijnen. Dit argument was voor enkele gemeenteraadsleden genoeg om druk uit te oefenen op de gemeente, waardoor uiteindelijk toestemming is verleend aan De Krullebaar om de hoofdlocatie te verplaatsen naar het Centrum. De formele toestemming moet nog komen. Als de formele toestemming is verleend kan worden overgegaan tot een nieuwe ronde.

5.5.12 Schoonhoven netwerkanalyse

Relaties ontstaan dankzij de ontwikkeling en analyse van interactiepatronen en netwerkspelregels. Een regel kan betrekking hebben op de perceptie van het probleem. Schoolbestuur De Groeiling hanteert de probleempceptie dat er geen instroom is van leerlingen op de hoofdlocatie in het Noorden van Schoonhoven. De gemeente Schoonhoven deelt deze perceptie niet en geeft aan dat de hoofdlocatie instroom van leerlingen moet hebben volgens de opgestelde leerlingprognoses. Over de spelregel afbakening van het probleem kon geen overeenstemming worden bereikt. Hierdoor was het ook niet mogelijk spelregels op te stellen ten aanzien van de besluitvorming aangaande de basisschool.

De interactiepatronen kunnen worden weergegeven in een tabel, waarbij de actoren afgezet worden tegen het bekleden van een centrale rol in het netwerk en de koppelingen tussen actoren.

Tabel 14

	Gemeente Schoonhoven	De Krullevaar
centrale rol in het netwerk	ja	nee
koppelingen tussen actoren	weinig	veel

De gemeente Schoonhoven speelt een centrale rol in dit netwerk, omdat de gemeente toestemming moet verlenen als de hoofdlocatie veranderd wordt. Aangezien vanuit de gemeente er geen probleem wordt geconstateerd, zijn er weinig koppelingen tussen de basisschool en de gemeente. Vanuit de basisschool bezien zijn er veel koppelingen, omdat de werkelijke instroom van het aantal leerlingen niet strookt met de leerlingprognoses. De basisschool is bang dat zij binnen enkele jaren de deuren moet sluiten, omdat er niet genoeg leerlingen op de basisschool zijn. Met het verdwijnen van de school, verdwijnt ook het rooms-katholiek onderwijs uit Schoonhoven.

In deze paragraaf zijn de vier netwerken besproken waarin scholen te maken hebben met krimp in leerlingaantallen. Het hebben van inzicht in de strategieën van andere actoren was een gemaakte keus van het schoolbestuur om te kunnen anticiperen op verwachte krimp. In de volgende paragraaf wordt geanalyseerd in hoeverre de gemaakte keuzes van het schoolbestuur inspelen op de knelpunten, dilemma's en onzekerheden die uit de sterkte-zwakteanalyse naar voren zijn gekomen.

5.6 Gemaakte keuzes die inspelen op de knelpunten, dilemma's en onzekerheden

In tijden van krimp in leerlingaantallen tracht het schoolbestuur in te spelen op de dreiging van gedwongen ontslagen van leerkrachten. Daartoe heeft het schoolbestuur een vervangingspool geïnitieerd waar leerkrachten vrijwillig of gedwongen in plaatsnemen. Er is ruimte voor 20 fte. De kosten worden gefinancierd door Het Vervangingsfonds. Het schoolbestuur heeft een overzicht van uittredende leerkrachten op basis van leeftijd. Hiermee is in kaart gebracht hoeveel fte nodig is op alle basisscholen vallend onder het schoolbestuur en hoeveel fte werkzaam is voor het schoolbestuur. Het aantal fte dat boventallig is, wordt geplaatst in de vervangingspool. De werkwijze hiervan is beschreven bij de sterkte-zwakteanalyse. Op dit moment is de pool gevuld met 7 fte. Er is dus nog ruimte om leerkrachten gedwongen in de pool te plaatsen als ze op een school gedwongen ontslagen zijn. Zoals de prognoses op dit moment zijn, is de vervangingspool toereikend genoeg om een teveel aan fte op te vangen. Echter op een aantal factoren heeft het schoolbestuur geen tot weinig invloed. Alhoewel de vervangingspool op dit moment toereikend genoeg is, kan niet met zekerheid worden gezegd dat de pool altijd toereikend genoeg is, omdat het schoolbestuur niet op alle factoren die te maken hebben met krimp in leerlingaantallen, grip heeft. Het succes van de vervangingspool is op dit moment groot, omdat gedwongen ontslagen vanwege krimp in leerlingaantallen opgevangen worden door het natuurlijk verloop en natuurlijke uitloop van leerkrachten en opgevangen worden door de vervangingspool.

Het schoolbestuur interacteert met verscheidene actoren zoals gemeenten en andere schoolbesturen. Interacteren met andere schoolbesturen speelt in op het knelpunt inzicht verkrijgen in de strategieën van de concullega's. In de gemeente Haastrecht zit het schoolbestuur om tafel met twee andere schoolbesturen om een vorm van samenwerking te vinden waarbij de drie scholen samengevoegd kunnen worden zonder de eigen identiteit te verliezen. Het schoolbestuur heeft hierbij inzicht in de strategieën van de andere schoolschoolbesturen. Zij wensen immers ook samen te werken, het liefst met behoud van eigen identiteit. Er is nog geen succes geboekt middels deze gesprekken, omdat er nog geen oplossing is gevonden voor samenwerking met behoud van eigen identiteit.

In de gemeente Schoonhoven is het schoolbestuur met de gemeente in gesprek om de hoofdlocatie van de basisschool te verplaatsen om het rooms-katholiek onderwijs te kunnen waarborgen. In Schoonhoven heeft het schoolbestuur inzicht in de strategie van de gemeente, omdat de gemeente

niet voornemens is de hoofdlocatie van De Krullebaar te laten veranderen. Dankzij belangenbehartiging van de gemeenteraadsleden in Schoonhoven om het rooms-katholiek onderwijs te waarborgen heeft de gemeente ermee ingestemd de hoofdlocatie van basisschool De Krullebaar te verplaatsen. Dit succes heeft men te danken aan de gemeenteraadsleden en niet aan het hebben van inzicht van betrokken actoren.

In de gemeente Gouda heeft schoolbestuur De Groeiling zowel inzicht in de strategieën van schoolbestuur De 4 Windstreken als de gemeente Gouda. De gemeente Gouda wenst gebouwen vrij te spelen en af te stoten, terwijl de beide basisscholen een kindcentrum in hun school trachten te realiseren. De gemeente staat daar wel voor open, maar het is nog onduidelijk waar een kindcentrum geplaatst gaat worden, welke organisaties daar deel van gaan uitmaken en wat er gedaan wordt met overgebleven lege lokalen.

In de gemeente Reeuwijk heeft het schoolbestuur te maken met leegstand van haar basisschool Gerardus Majella. Volgend schooljaar wordt zij geconfronteerd met vier combinatiegroepen. Het schoolbestuur heeft nog niet besloten welke stappen genomen gaan worden ten aanzien van deze basisschool. Meerdere opties zijn mogelijk. De eerste gesprekken met Stichting De 4 Windstreken om Gerardus Majella op te laten gaan in basisschool De Regenboog zijn al gaande. Inzicht in de strategie van het andere schoolbestuur is hiermee verschaft. Een andere mogelijkheid betreft het aangaan van nieuwe verbindingen met andere actoren om zo meer leerlingen voor de school te genereren.

Op de basisscholen vallend onder het schoolbestuur wordt een vierjaarlijkse cyclus van enquêtes afgenomen. Achtereenvolgens worden enquêtes afgenomen bij ouders, leerkrachten en leerlingen. De keus om dit af te nemen speelt in op het knelpunt hebben van zicht op de behoefte van ouders. Daarnaast speelt het in op de onzekerheid verbonden houden van ouders aan de school. Hoe tevredener ouders zijn over de school, hoe groter de kans is dat zij verbonden blijven aan de school. Het schoolbestuur speelt ook in op deze onzekerheid vanwege het bieden van kwalitatief hoogwaardig en waarde(n)vol onderwijs. Dankzij het afnemen van de enquêtes wordt ingespeeld op bovengenoemd knelpunt en onzekerheid. De uitslagen van de enquêtes worden meegenomen in het opstellen van schoolplan van de school. Naar aanleiding van het schoolplan wordt het jaarplan van de school opgesteld. Daarin wordt getracht rekening te houden met de uitslagen van de afgenomen enquêtes. Aandachts- en verbeterpunten die uit de enquêtes naar voren zijn gekomen, worden in concrete plannen opgenomen, zoals in het schoolplan en jaarplan van de basisschool.

Uit de sterkte-zwakteanalyse komt naar voren dat het schoolbestuur een financiële buffer heeft. Het dilemma dat daarmee samenhangt, is hoe deze financiële buffer ingezet kan worden. Het schoolbestuur heeft de keus gemaakt extern advies in te winnen bij een jurist inzake de gemeente Schoonhoven om na te gaan of de gemeente bestuursdwang toe kan passen. De keus speelt in op het dilemma, omdat financiële middelen ingezet worden om extern advies in te winnen. Of het een juiste keus is geweest, is lastig te zeggen; echter belangrijker is of alle opties inzake de gemeente Schoonhoven bekeken zijn. De reden om de hoofdlocatie te veranderen is dat ouders de afstand te ver vinden om te reizen. In een brief laat dhr. Van de Kant aan de gemeenteraad weten dat het schoolbestuur alles in het werk heeft gesteld om meer leerlingen te werven (Van de Kant, 2012). Inmiddels is met behulp van druk vanuit de gemeenteraad het besluit genomen door de gemeente Schoonhoven de hoofdlocatie te veranderen. Het schoolbestuur wacht op goedkeuring vanuit Dienst Uitvoering Onderwijs.

Het dilemma machtsuitoefening op de gemeente, terwijl de gemeente ook als partner wordt beschouwd, heeft betrekking op basisschool De Krullebaar en de gemeente Schoonhoven. Nadat is gebleken dat de gemeente niet openstond voor de argumenten van het schoolbestuur inzake basisschool De Krullebaar, heeft het schoolbestuur een aantal gemeenteraadsleden benaderd met het verzoek druk uit te oefenen op de gemeente om toestemming te verlenen de hoofdlocatie te verplaatsen. Gebeurt dit niet dan bestaat een reële mogelijkheid van het verdwijnen van rooms-katholiek onderwijs uit Schoonhoven.

In deze paragraaf is geanalyseerd in hoeverre de gemaakte keuzes van het schoolbestuur inspelen op de knelpunten, dilemma's en onzekerheden. Op een groot aantal knelpunten, dilemma's en onzekerheden is ingespeeld middels de gemaakte keuzes van het schoolbestuur. De gemaakte keuzes van het schoolbestuur spelen niet in op alle onzekerheden, knelpunten en dilemma's. Een knelpunt waarop geen keus inspeelt, betreft het ontbreken van een langetermijnvisie op basisscholen. Twee van de basisscholen die met verwachte krimp te maken krijgen, hebben geen strategische plannen opgenomen om met deze verwachte krimp om te gaan en op te nemen in het schoolplan. Beide basisscholen: De Krullebaar en 't Carillon, zijn uitvoerig besproken in de netwerkanalyse, waardoor wel iets gezegd kan worden over strategische opties inzake deze basisscholen. Op het knelpunt: moeite om zicht te hebben op mogelijkheden voor verbreding van het aanbod en moeite om zicht te hebben op wensen en behoeften aan verbreding heeft ook geen keus ingespeeld. Echter om zicht te krijgen op de wensen en behoeften aan verbreding van het aanbod kunnen vragen hierover worden opgenomen in de enquêtes die vierjaarlijks afgenomen worden op de scholen. Als duidelijkheid is verschaft in de wensen, kan het aanbod worden bekeken. De mate van betrouwbaarheid van leerlingprognoses door de gemeente is niet als onzekerheid genoemd waarop een gemaakte keus heeft ingespeeld, omdat deze betrouwbaarheid lastig vast te stellen is. Het schoolbestuur interacteert wel met de gemeente en blijft hierdoor op de hoogte van ontwikkelingen op het gebied van leerlingprognoses. Hierdoor speelt de keus van het schoolbestuur: inzicht hebben in de strategieën van de concullega 's (in dit geval de gemeente) wel in op de onzekerheid in de mate van betrouwbaarheid van leerlingprognoses door de gemeente. Als het schoolbestuur inzicht heeft in de strategie van de gemeente om nieuwbouwplannen wel of niet te realiseren, heeft dit consequenties voor het wel of niet aantrekken van leerlingen voor basisscholen. Een prognose van het aantal leerlingen kan niet met zekerheid worden gegeven, het blijft een prognose. Door met de gemeente nauw te interacteren en op de hoogte te blijven van de nieuwste ontwikkelingen op demografisch gebied, krijgt het schoolbestuur betrouwbare informatie over de te verwachten leerlingprognoses. Op de overige knelpunten, dilemma's en onzekerheden hebben de gemaakte keuzes wel ingespeeld.

Tot zover is in dit empirisch onderzoek geanalyseerd in hoeverre de gemaakte keuzes hebben ingespeeld op de knelpunten, dilemma's en onzekerheden die horen bij omgaan met verwachte krimp in leerlingaantallen voor het schoolbestuur. In de volgende paragraaf worden theoretische inzichten toegepast op keuzes die door het schoolbestuur gemaakt zouden moeten worden om adequaat in te spelen op het omgaan met verwachte krimp.

5.7 Keuzes die gemaakt zouden moeten worden

In deze paragraaf worden theoretische inzichten vertaald in strategische opties voor het schoolbestuur om met verwachte krimp in leerlingaantallen om te gaan. Daarbij worden de risico's beschreven die bij de strategische opties horen.

De situatie waarin basisscholen zich bevinden, is bepalend voor het beleid. Vandaar dat het relevant wordt geacht om basisscholen afzonderlijk te beschouwen. In een aantal gemeenten vindt krimp in leerlingaantallen plaats, waarbij het schoolbestuur en scholen in een netwerk moeten interacteren. In de netwerkanalyse zijn deze scholen nader bekeken. In deze paragraaf worden voor deze vier basisscholen strategische opties met bijbehorende risico's beschreven.

De eerste basisschool waarover iets opgemerkt kan worden betreft basisschool 't Carillon die zich in een netwerk bevindt met de actoren gemeente Gouda en basisschool Goejanverwelle. Alle drie de actoren staan welwillend tegenover het idee om een kindcentrum in de wijk Goverwelle te realiseren. De dependances van beide basisscholen liggen in deze wijk tegenover elkaar. Beide dependances hebben te maken met leegstand van lokalen. Door een kindcentrum te realiseren in de

dependances kan de leegstand worden verminderd en kunnen andere gebouwen worden vrijgespeeld en door de gemeente worden afgestoten of kan er een herbestemming voor gezocht worden. Succesvolle coproductie komt tot stand als een win-winsituatie gerealiseerd kan worden. In dit geval kan de realisatie van een kindcentrum leiden tot een win-winsituatie. De gemeente vermindert leegstand van lokalen en kan andere gebouwen afstoten en de basisscholen realiseren een kindcentrum. Een risico van coproductie ligt aan de procesmatige kant. Het risico schuilt in de uitdaging dat actoren, in dit geval De Groeiling en Stichting De 4 Windstreken, gezamenlijk in staat moeten zijn een proces van samenwerking te organiseren dat uiteindelijk moet leiden tot een gemeenschappelijke aanpak om een kindcentrum te realiseren. Om een kindcentrum te realiseren is de meest optimale strategie samenwerking tussen actoren (Berdowski e.a., 2011). Het idee dat het aantrekken van leerlingen middels een kindcentrum een oplossing biedt voor krimp in leerlingaantallen is wensdenken, omdat door basisscholen gevist wordt in dezelfde vijver. Het probleem wordt dan doorgeschoven naar de volgende school. De keus die gemaakt zou moeten worden, is een kindcentrum realiseren in de dependances en deze dependances samen laten werken met elkaar en met de gemeente om dit te bewerkstelligen.

De tweede basisschool waar iets over opgemerkt kan worden, bevindt zich in Haastrecht, gemeente Vlist. In deze plaats bevinden zich drie basisscholen, elk met een andere identiteit, die voornemens zijn een samenwerkingschool te organiseren om met krimp in leerlingaantallen om te gaan. Dit blijkt uit de netwerkanalyse. Dijkgraaf e.a. (2010) beschrijven dat een fusie de meest optimale strategie is om dreiging onder de opheffingsnorm te voorkomen, de kwaliteit van het onderwijs op peil te houden en daarmee onderwijs van verschillende identiteiten in Haastrecht te kunnen blijven waarborgen. Daartoe kunnen de basisscholen een samenwerkingschool oprichten en bij een bestaand schoolbestuur onderbrengen. De schoolbesturen moeten hiervoor een fusie-effectrapportage maken om betrokkenen inzicht te geven in de motieven voor de fusie. Als het leerlingaantal na samenvoeging meer dan 500 leerlingen bedraagt, moet goedkeuring aan de minister worden gevraagd. Blijft het aantal leerlingen onder de 500 dan moet de fusie-effectrapportage wel worden opgesteld, maar hoeft niet ter goedkeuring aan de minister te worden gestuurd. De keus die gemaakt moet worden, is het opstellen van een fusie-effectrapportage door de verschillende schoolbesturen en overgaan tot de realisatie van een samenwerkingschool. Dit moet gebeuren om de kwaliteit van het onderwijs hoog te houden en het kunnen blijven waarborgen van onderwijs van verschillende identiteiten. De samenwerkingschool kan worden ondergebracht bij één van de bestaande schoolbesturen. De gemeente Vlist moet betrokken worden in het netwerk om de samenwerkingschool te codificeren. De gemeente zal samenwerking moeten stimuleren om het openbaar onderwijs in Haastrecht te kunnen garanderen. Het risico van een fusie schuilt in de culturele kant, namelijk het waarborgen van de verschillende identiteiten. Dit moet worden vastgelegd in de statuten van de school. Na realisatie van de samenwerkingschool kan een commissie worden aangesteld die het waarborgen van de verschillende identiteiten bewaakt. Vink e.a. (2013) concluderen dat verschillende identiteiten niet zo belangrijk lijken te zijn na de realisatie van een samenwerkingschool.

De derde basisschool waar iets over opgemerkt kan worden, is basisschool Gerardus Majella in de gemeente Reeuwijk. Deze basisschool heeft de wens voort te blijven bestaan, maar kampt nog steeds met een terugloop van het aantal leerlingen, na diverse maatregelen die genomen zijn om het leerlingaantal te vergroten. Kleine scholen leveren kwaliteitsverlies op, beschrijven Rinnooy Kan e.a. (2011). De meest optimale strategie om de kwaliteit van het onderwijs op peil te houden is samenwerking of fusie (Dijkgraaf e.a., 2010 & Berdowski e.a., 2011). Basisschool De Regenboog van Stichting De Vier Windstreken heeft aangegeven dat basisschool Gerardus Majella mag opgaan in basisschool De Regenboog. Daar is gebleken dat diverse maatregelen voor basisschool Gerardus Majella niet hebben geleid tot het gewenste effect, is de keus die gemaakt moet worden de leerlingen op laten gaan in de basisschool van schoolbestuur De Vier Windstreken om kwaliteitsverlies van het onderwijs te voorkomen. Het risico schuilt in de mogelijkheid dat ouders het

niet eens zijn met de keus hun kind naar een basisschool te laten gaan van een andere identiteit en kunnen besluiten hun kind op een andere school te plaatsen.

De vierde basisschool waar iets over opgemerkt kan worden betreft De Krullebaar in de gemeente Schoonhoven. De Krullebaar is voornemens de hoofdlocatie in het Noorden van Schoonhoven af te stoten en de hoofdlocatie te vestigen in het Centrum van Schoonhoven. Het schoolbestuur heeft inmiddels toestemming hiervoor van de gemeente en wacht voor de officiële toestemming nog op antwoord van de minister. Het schoolbestuur heeft aangegeven dat er geen instroom van leerlingen is in het Noorden van Schoonhoven. Gegevens van het CBS (2011) tonen echter aan dat er wel leerlingen wonen in het Noorden van Schoonhoven die de basisschool moeten bezoeken. Ook Bureau Postmus (2013) beschrijft dat ongeveer 700 leerlingen in het Noorden van Schoonhoven de basisschool bezoeken. Dijkgraaf e.a. (2010) beschrijven dat door demografische veranderingen het soms noodzakelijk is het onderwijsaanbod aan te passen aan de hedendaagse eisen. Op strategisch vlak moet worden nagedacht over ontwikkelingen die vertaald worden naar een strategie. Dan kan worden gekeken naar het verplaatsen, openen en sluiten van locaties. Voor het opzetten van een gezamenlijke visie en het uitdragen daarvan is samenwerking binnen een schoolteam de meest optimale strategie. De school zou zich moeten oriënteren op het geven van onderwijs aan allochtone leerlingen. Er zijn immers genoeg leerlingen in die wijk om onderwijs aan te geven. Specialiseren in het geven van onderwijs aan leerlingen van allochtone afkomst, kan een toename van het aantal leerlingen tot gevolg hebben. De keus die gemaakt moet worden, is inventariseren of hiervoor bereidheid binnen het schoolteam is. Bij reframing zijn niet alleen een schoolleider en het management betrokken. Ook de andere leden van het team moeten bij dit proces worden betrokken. Gekeken moet worden naar de karakteristieken van het team. Factoren als diversiteit, ervaring, geslacht en afkomst worden als belangrijke kenmerken gezien (Spillane, 2009). Een risico van reframing is dat een veranderd beeld gedragen moet worden door het gehele team. Niet alleen door de schoolleider en het management, maar ook door de leerkrachten.

In dit hoofdstuk is gekeken naar de het schoolbestuur De Groeiling. Het schoolbestuur heeft te maken met verwachte krimp in leerlingaantallen en moet hierop anticiperen. Dit doet het schoolbestuur door bepaalde beslissingen te nemen. Bij krimp zijn meerdere actoren betrokken. Hiermee heeft het schoolbestuur rekening te houden. Na een sterkte-zwakteanalyse zijn knelpunten, dilemma's en onzekerheden voor het schoolbestuur in kaart gebracht. Vervolgens is gekeken naar de gemaakte keuzes van het schoolbestuur. Omdat beleid maken afhangt van strategieën van andere actoren, is een netwerkanalyse gemaakt voor vier scholen die met verwachte krimp om moeten gaan. Daarna is geanalyseerd in hoeverre de gemaakte keuzes van het schoolbestuur inspelen op de knelpunten, dilemma's en onzekerheden. Daarna zijn strategische opties beschreven voor die scholen om adequaat met verwachte krimp om te gaan. In het volgende hoofdstuk valt de conclusie te lezen.

6 Conclusie

Schoolbestuur De Groeiling heeft te maken met krimp in leerlingaantallen. Het schoolbestuur is gehuisvest in Gouda en heeft 23 scholen waarvoor het de verantwoordelijkheid draagt. De scholen liggen verspreid over 9 gemeenten. Een aantal scholen waar De Groeiling de verantwoordelijkheid voor draagt, heeft te maken met krimp in leerlingaantallen. De onderzoeksvraag van dit onderzoek is:

Wat zijn kansrijke strategische opties voor De Groeiling om met verwachte krimp om te gaan?

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is zowel een theoretisch als een empirisch onderzoek uitgevoerd. In het theoretisch onderzoek zijn theorieën en strategieën beschreven die van belang worden geacht bij het maken van beleid. Daar meerdere actoren betrokken zijn bij het omgaan met verwachte krimp, is de context van belang. Deze context is naar voren gekomen bij het bespreken van de netwerkanalyse in het empirisch onderzoek. Gekeken is naar individuele scholen van het schoolbestuur die te maken hebben met verwachte krimp.

Middels een sterkte-zwakteanalyse van de organisatie is een aantal knelpunten, dilemma's en onzekerheden naar voren gekomen waar het schoolbestuur mee te maken heeft. Vervolgens is gekeken welke keuzes door het schoolbestuur zijn gemaakt om te komen tot strategiebepaling. Daarna is geanalyseerd in hoeverre de gemaakte keuzes van het schoolbestuur inspelen op die knelpunten, dilemma's en onzekerheden. Een belangrijk knelpunt was dat het schoolbestuur in onvoldoende mate zicht had op de strategieën van de concullega's. Daarom is in een netwerkanalyse weergegeven welke relaties de actoren binnen een netwerk met elkaar hebben.

Binnen het schoolbestuur hebben de volgende basisscholen te maken met verwachte krimp in leerlingaantallen: 't Carillon, Catharinaschool, Gerardus Majella en De Krullevaar. In de netwerkanalyse is ingegaan op deze vier scholen om uiteindelijk een strategische optie te bepalen.

Voor basisschool 't Carillon in de gemeente Gouda kan geconcludeerd worden dat zij middels samenwerking met basisschool Goejanverwelle en de gemeente Gouda een kindcentrum in de dependances van de basisscholen kan realiseren. Hierdoor kunnen gebouwen vrijgespeeld worden, omdat instanties dan gesitueerd zijn in één van de dependances. Daarnaast wordt de leegstand van lokalen verminderd. Deze win-winsituatie is te realiseren als de basisscholen Goejanverwelle en 't Carillon met elkaar samenwerken.

In Haastrecht, gemeente Vlist, staan de drie schoolbesturen welwillend tegenover het idee om een samenwerkingschool te realiseren. Dit is nodig om te voorkomen dat een school onder de opheffingsnorm komt, om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen waarborgen en om onderwijs van verschillende identiteiten te kunnen blijven aanbieden. Alle drie de basisscholen hebben te maken met krimp in leerlingaantallen. De openbare basisschool dreigt zelfs met het leerlingaantal onder de opheffingsnorm te geraken. Voor Haastrecht kan geconcludeerd worden dat de schoolbesturen een fusie-effectrapportage moeten schrijven om betrokkenen inzicht te geven in de motieven voor de fusie. Na alle administratieve handelingen kan worden overgegaan tot de realisatie van een samenwerkingschool. Deze school kan worden ondergebracht bij één van de bestaande schoolbesturen. De gemeente Vlist heeft aangegeven geen actieve speler te zijn in dit netwerk en laat de beslissingen genomen worden door de schoolbesturen. De gemeente zal betrokken moeten worden bij het codificeren van de school.

Basisschool Gerardus Majella heeft na diverse genomen maatregelen moeten constateren dat het gewenste effect van de genomen maatregelen is uitgebleven. De toename van het aantal leerlingen op de basisschool is niet gerealiseerd. Voor deze school kan geconcludeerd worden dat de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd kan blijven, door de leerlingen van de school op te laten gaan in

basisschool De Regenboog van Stichting De Vier Windstreken. Samenwerking tussen scholen of fusies tussen scholen zijn namelijk de meest optimale strategieën om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen borgen.

Basisschool De Krullebaar wenst de hoofdlocatie in het Noorden van Schoonhoven af te stoten en voort te blijven bestaan in het Centrum van Schoonhoven. Een reden om de hoofdlocatie af te stoten is de toename van allochtone leerlingen op deze locatie. In het Noorden van Schoonhoven bevinden zich allochtone leerlingen die onderwijs nodig hebben. Geconcludeerd kan worden dat de basisschool zich moet heroriënteren in het Noorden van Schoonhoven en binnen het schoolteam moet inventariseren of er bereidheid is om zich te specialiseren in het geven van onderwijs aan leerlingen van allochtone afkomst.

Schoolbestuur De Groeiling moet strategische keuzes maken in het omgaan met verwachte krimp. De conclusies die hierboven getrokken zijn, kunnen door De Groeiling worden gebruikt om hun strategieën in het omgaan met verwachte krimp te herzien en eventueel aan te passen. In dit onderzoek is heel gericht gekeken naar diverse actoren waar mogelijkheden liggen om adequater in te spelen op omgaan met verwachte krimp. In de volgende paragraaf wordt een aantal aanbevelingen gedaan.

6.1 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden enkele aanbevelingen gedaan aan het schoolbestuur waardoor adequaat ingespeeld kan worden op omgaan met verwachte krimp in leerlingaantallen.

De eerste aanbeveling betreft om samenwerking tussen de basisscholen Goejanverwelle en 't Carillon en de gemeente Gouda te bewerkstelligen, opdat een kindcentrum gerealiseerd kan worden. Hierdoor wordt ook de leegstand bij de basisscholen verminderd en kan de gemeente gebouwen afstoten of voorzien van herbestemming. Het idee dat een kindcentrum leidt tot de oplossing van het probleem krimp in leerlingaantallen moet worden losgelaten, omdat beide basisscholen vissen in dezelfde vijver. Goejanverwelle en 't Carillon moeten samenwerken om voorzieningen voor leerlingen op de dependances gerealiseerd te krijgen. Beide basisscholen willen hetzelfde doel bereiken en moeten met deze gedeelde perceptie samenwerking kunnen bewerkstelligen.

De tweede aanbeveling betreft het schrijven van een fusie-effectrapportage door alle drie de schoolbesturen in Haastrecht, gemeente Vlist. Dit geeft betrokkenen inzicht in de motieven om te fuseren. Na goedkeuring van de fusie kan worden overgegaan tot de realisatie van een samenwerkingsschool. Deze school kan worden ondergebracht bij één van de bestaande schoolbesturen.

De derde aanbeveling betreft het overleg tussen schoolbesturen De Groeiling en stichting De Vier Windstreken om de leerlingen van basisschool Gerardus Majella op te laten gaan in basisschool De Regenboog. De aanbeveling is om hierover duidelijk te communiceren naar allen die betrokken worden bij deze overname.

De vierde aanbeveling betreft het inventariseren van de bereidheid van het schoolteam, inclusief management, ten aanzien van het geven van onderwijs aan leerlingen van allochtone afkomst in het Noorden van Schoonhoven.

Middels deze aanbevelingen moet het voor schoolbestuur De Groeiling mogelijk zijn strategieën te volgen die inspelen op verwachte krimp in leerlingaantallen.

7 Literatuurlijst

- Adriaanse, J. (2010). Turnaround management als stuurinstrument. *Tijdschrift Controlling*, nr. 4, 12-15.
- Baarda, D.B. & Goede, M.P.M. de (2001). *Basisboek Methoden en Technieken: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Groningen: Wolters-Noordhoff. Derde herziene druk.
- Beek, S., Heuvel, P. van den & Kant, H. van de (2009). *Kwaliteit? Begin met inzicht in kwaliteit: Wat leert onderzoek bij zeer zwakke scholen ons?* 's-Hertogenbosch: KPC Groep.
- Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: LEMMA.
- Bellamy, G. T., Fulmer, C. & Muth, R. (2007). Five Ideas for Reframing the Principalship. *Educational Leadership and Administration*, Volume 19, 57-74.
- Berdowski, Z., Eshuis, P.H. & Oploo, M. van (2011). *Kostenremanentie bij scholen voor primair onderwijs in krimpgebieden*. Zoetermeer. Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.
- Berenschot onderzoeksteam Vliet, M. van, Staffhorst, B., Doornbos, H., Heins, H. & Zunderdorp, M. (2010). *Ondernemend met krimp!: Handreiking economische bedrijvigheid bij bevolkingsdaling*. Ministerie van Economische zaken: 's-Gravenhage.
- Bijsterveldt-Vlienghart, J.M. van (2011). *Wijziging van enige onderwijswetten inzake samenwerkingsscholen*. Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.
- Bijsterveldt-Vlienghart, J.M. van (2011). *Wet fusietoets in het onderwijs: artikel 64*. Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.
- Blijje, B. Poulus, C. & Brouwer, J. (2012). *Opgave stedelijke vernieuwing en woningbouw*. Delft: ABF Research.
- Bovens, M.A.P., Hart, P. 't & Twist, M.J.W. van (2007). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Waddinxveen: Kluwer. Zevende herziene druk.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2011). *Gemeente op Maat: Schoonhoven*. Den Haag: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2011). *Regionale Prognose Jongeren; 1950-2050*. Den Haag: CBS.
- Chiles, T.H., & McMackin, J.F. (1996). Integrating variable risk preferences, trust and transaction cost economics. *Academy of Management Review*, 21, 73-99.
- Dam, K.I.M. van, Galjaard, R., Harkink, M. I., McCann, P. & Wissen, L.J.G. van (2010). *Beleidsaanpak bevolkingskrimp in het buitenland: Noordoost Schotland, Nord-Pas-de-Calais en Brandenburg*. Groningen: Bureau PAU.
- Deakin, S., & Michie, J. (1997). *Contract, cooperation and competition: Studies in economics, management and law*. Oxford, UK: Oxford University Press.

- Dekker, S. (2012). *Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van 8 december 2012, nr. DUO/OND/ODS-2012/60909 M, houdende aanpassing van de stichtings- en opheffingsnormen voor het basisonderwijs in 2013*. Den Haag: Staatscourant.
- Dijkgraaf, E., Gelderblom, A., Jong, M. de, Maasland, E. & Tanis, O. (2010). *Onderzoek naar de relatie tussen financiële prikkels en schaalgrootte in het onderwijs*. Rotterdam: SEOR Erasmus School of Economics.
- Gemeente Den Haag Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn Afdeling Vastgoed. (2011). *Integrale leerlingenprognose basisonderwijs gemeente Den Haag 2011 t/m 2026*. Den Haag.
- Grinten, M. van der, Walraven, M., Broekhof, K., Hoogeveen, K. & Studulski, F. (2007). *Handboek brede school*. Utrecht: Oberon/Sardes.
- Hakvoort, J.L.M. & Klaassen, H.L. (2008). *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*. Den Haag: Sdu uitgevers bv.
- Heijden, G. van der (red.) *Recombinatie van overheid en samenleving: Denken over innovatieve beleidsvorming*. Delft: Eburon.
- Herweijer, L. & Vogels, R. (2004). *Ouders over opvoeding en onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoogerwerf, A. (1989). *Overheidsbeleid*. Den Haag: Samsom. Vierde herziene druk.
- Hoppe, R. (1989). *Beleidsproblemen geproblematiseerd*. Muiderberg: Coutinho.
- Inspectie van het Onderwijs. (2009). *De kwaliteit van het onderwijs in het noorden van Nederland: Basisonderwijs en voortgezet onderwijs in Groningen, Fryslân en Drenthe*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2012). *Krimpbestendige onderwijskwaliteit: Regio-onderzoek in Zuid-Nederland naar de gevolgen van krimp*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Kant, H. van de (2011). *Krimp in de regio verkennende notitie*. Gouda: De Groeiling.
- Kant, H. van de (2012). *Huisvesting De Krullebaar*. Gouda: De Groeiling.
- Kant, H. van de (2012). *Afstoten locatie De Krullebaar Schoonhoven*. Gouda: De Groeiling.
- Koppenjan, J. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Routledge: New York.
- Lane, C., & Bachmann, R. (1998). *Trust within and between organizations: Conceptual issues and empirical applications*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Niessen, L.F.P., Rutjes, F., Huiszoon, J., Midden, G. van, Zuylen, N. van, Haijkens, A., Hoepen, A. van, Brintjes, J., Meulenbeld, J. & Swarts, H.W. (2011). *Positionpaper 'Krimp en onderwijs': Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling Themagroep Krimp en Onderwijs*. Den Haag. Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt.
- Ostrom, E., Gardner, R. & Walker, J. (1994). *Rules, Games, & Common-Pool Resources*. University of Michigan press: Ann Arbor.

- Plooi, M. (2009). *Regionale verschillen in de kwaliteit van het basisonderwijs*. Utrecht.
- Rinnooy Kan, A.H.G. & Timmerhuis, V.C.M. (2011). Bevolgingskrimp benoemen en benutten. *SER, advies 11/03*.
- Rutte, M. & Samsom, D.M. (2012). *Bruggen slaan: Regeerakkoord VVD – PvdA*. Den Haag.
- Sikkens R., Mee, G. van der & Kersten, A. (2012). *Krimp doet zich in het hele land voor*. Utrecht.
- Spillane, J.P. (2009). Managing to Lead: Reframing School Leadership and Management. *The Phi Delta Kappan, Vol. 91, No. 3, 70-73*.
- Themagroep onderwijs Nationaal Netwerk Bevolgingsdaling. (2011). *De personele gevolgen van krimp in het onderwijs*. Den Haag.
- Thiel, S. van (2009). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Twist, M.J.W. van (2005). Vernieuwend verbinden, Verbindend vernieuwen. *Bestuurskunde, 7/8, 33-40*.
- Urbach, H.J. (2012). *Notitie samenvoeging/samenwerkingsscholen*. Leeuwarden: Metrium.
- Verboon, H., Vos, J. de & Weeber, F. (2012). *Krimp als uitdaging: Hoe ga je als school effectief om met krimp?* Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Verwest, F. & Dam, F. van (red.) (2010). Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's. *Planbureau voor de leefomgeving*.
- Vink, R., Vijfeijken, M. van & Denissen, N. (2013). *Het behoud van levensbeschouwelijke identiteit bij samenwerking*. Tilburg: IVA.
- Volman, M. Deckers, P. & Roeleveld, J. (1997). *De invloed van organisatiefactoren op het functioneren van leerkrachten en leerlingen*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Vrielink, S., Jacobs, J. & Hogeling, L. (2010). *Krimp als kans: Leerlingendaling in het primair en voortgezet onderwijs*. Den Haag. Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt.

Bijlagen

Bijlage 1: interviewhandleiding

Gestelde vragen bij het semigestructureerde interview met dhr. Van de Kant:

Probleem schetsen	Hoe ziet de huidige situatie of toekomstige situatie eruit?
	Wat zijn de mogelijke gevolgen?
	Wat is de gewenste situatie?
	Welke doelen en criteria liggen daaraan ten grondslag?
Betrokken actoren	Wie zijn de betrokken actoren?
	Wie zijn hierin de belangrijkste actoren en waarom?
	Welke actoren hebben een belang bij het vinden van een oplossing?
Percepties actoren	Wat zijn de percepties van de andere actoren?
Posities en afhankelijkheden van actoren	Welke belangen zijn er voor de andere actoren?
	Welke afhankelijkheden zijn er tussen de verschillende actoren?

Na het stellen van deze vragen is een beeld geschetst van de situatie en zijn de actoren in kaart gebracht. Vervolgens is het interview gestuurd naar de overwegingen voor de strategiebeoordeling. Dit is gebeurd middels de volgende vragen:

Wat zijn voor de Groeiing belangrijke doelen/ambities?	
Hoe denken jullie dit te realiseren?	
Welke dilemma's zijn jullie tegengekomen?	
Welke knelpunten zijn jullie tegengekomen?	
Welke belemmeringen zijn jullie tegengekomen?	
Welke keuzes zijn gemaakt en waarom?	
Welke belangen speelden hierbij een rol?	
Welke effecten verwacht u van de gemaakte keuzes en waarom?	

Nu duidelijk is welke overwegingen een rol hebben gespeeld ten aanzien van de strategiebeoordeling is het zaak om een sterkte-zwakteanalyse te maken. Dit is gebeurd door de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen weer te geven.

Welke sterke kanten van uw organisatie ziet u?	
Welke zwaktes ziet u?	
Welke kansen ziet u?	
Welke bedreigingen ziet u?	

Gestelde vragen bij het semigestructureerde interview met dhr. Van Duijvenbouden:
Inzake basisschool Goejanverwelle

Hoe ziet de huidige situatie en toekomstige situatie eruit?	
Wat is de gewenste situatie?	
Op welke wijze trachten jullie dit te realiseren?	
Welke strategie hanteren jullie?	
Ziet u nog andere mogelijkheden?	

Inzake basisschool De Regenboog

Hoe ziet de huidige situatie en toekomstige situatie eruit?	
Wat is de gewenste situatie?	
Op welke wijze trachten jullie dit te realiseren?	
Welke strategie hanteren jullie?	
Ziet u nog andere mogelijkheden?	

Inzake basisschool De Morgenster

Hoe ziet de huidige situatie en toekomstige situatie eruit?	
Wat is de gewenste situatie?	
Op welke wijze trachten jullie dit te realiseren?	
Welke strategie hanteren jullie?	
Ziet u nog andere mogelijkheden?	

Gestelde vragen bij het semigestructureerde interview met mevr. Van der Smissen:
Inzake basisschool Vliesterstroom

Hoe ziet de huidige situatie en toekomstige situatie eruit?	
Wat is de gewenste situatie?	
Op welke wijze trachten jullie dit te realiseren?	
Welke strategie hanteren jullie?	
Ziet u nog andere mogelijkheden?	

Gestelde vragen bij het semigestructureerde interview met dhr. Van Bergen:
Inzake basisschool Gerardus Majella

Hoe ziet de huidige situatie en toekomstige situatie eruit?	
Wat is de gewenste situatie?	
Op welke wijze trachten jullie dit te realiseren?	
Welke strategie hanteren jullie?	
Ziet u nog andere mogelijkheden?	

Gestelde vragen bij het semigestructureerde interview met dhr. Top:
Inzake basisschool 't Carillon

Hoe ziet de huidige situatie en toekomstige situatie eruit?	
Wat is de gewenste situatie?	
Op welke wijze trachten jullie dit te realiseren?	
Welke strategie hanteren jullie?	

Ziet u nog andere mogelijkheden?	
----------------------------------	--

Gestelde vragen bij het semigestructureerde interview met dhr. Van Ommeren:

Inzake basisschool De Krullevaar

Hoe ziet de huidige situatie en toekomstige situatie eruit?	
Wat is de gewenste situatie?	
Op welke wijze trachten jullie dit te realiseren?	
Welke strategie hanteren jullie?	
Ziet u nog andere mogelijkheden?	

Bijlage 2: Lijst van respondenten

Schoolbestuur De Groeiling
Dhr. Van de Kant
Voorzitter College van Bestuur
Harry.vande.Kant@degroeiling.nl

Schoolbestuur De 4 Windstreken
Dhr. Van Duijvenbooden
Voorzitter College van Bestuur
stafbureau@d4w.nl

Schoolbestuur Onderwijs Primair
Mevr. Van der Smissen
Directeur-bestuurder
m.vandersmissen@onderwijsprimair.nl

Gemeente Gouda
Dhr. Schraven
peter.schraven@gouda.nl

Gemeente Schoonhoven
Dhr. Van der Spek
j.vanderspek@k5-gemeenten.nl

Gemeente Vlist
Dhr. Van der Spek
j.vanderspek@k5-gemeenten.nl

Basisschool 't Carillon
Dhr. Top
directie.carillon@degroeiling.nl

Basisschool Gerardus Majella
Dhr. Van Bergen
info.gms@degroeiling.nl

Basisschool De Krullebaar
Dhr. Van Ommeren
directie.dekrullebaar@degroeiling.nl