

2 De ontwikkeling van brede scholen

2.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 werd aangegeven dat de Groninger Vensterscholen één van de eerste initiatieven is op het gebied van de brede-school-ontwikkeling in Nederland. Om inzicht te krijgen in het Vensterscholenproject is het zinvol te kijken naar de invoering en ontwikkeling van brede scholen. In dit hoofdstuk wordt daarom ingegaan op het fenomeen brede school.

In paragraaf 2.2 volgt een beschrijving van de achtergrond en definitie van het begrip brede school, waarbij de nadruk ligt op de motieven voor de ontwikkeling van brede scholen. In paragraaf 2.3 wordt aandacht besteed aan de invoering van brede scholen, waarbij specifiek ingegaan wordt op doelen, activiteiten en gewenste opbrengsten van de brede school (2.3.1). Vervolgens komen andere belangrijke aspecten aan de orde: strategie, structuur en sturing (2.3.2) en betrokkenheid en ondersteuning (2.3.3) en evaluatie (2.3.4). In paragraaf 2.4 komt de Groninger Vensterschool aan bod.

2.2 Het ontstaan van brede scholen

Sinds de jaren negentig is er veel belangstelling voor de samenwerking tussen onderwijs-, zorg- en welzijnsinstellingen en de koppeling van educatieve en sociaal-culturele voorzieningen aan de school. De opvatting is dat samenwerking tussen scholen en buitenschoolse instellingen en de koppeling van voorzieningen aan de school belangrijke middelen zijn om de onderwijs- en ontwikkelingskansen van kinderen te optimaliseren. Het gaat in feite om een visie die ook al in het verleden, bijvoorbeeld in het stimuleringsbeleid van de jaren zeventig gebruikt werd als leidraad voor projecten ter bevordering van ontwikkelingskansen en onderwijsachterstanden. Deze visie legt het accent op de totale leer- en opvoedingsomgeving waarin kinderen opgroeien, namelijk school, gezin en buurt. Afstemming van de pedagogische inspanningen vanuit school, gezin en buurt en de aansluiting tussen het binnenschools leren en het buitenschools leren worden als voorwaarden gezien voor het kunnen optimaliseren van ontwikkelingskansen. Om die reden wordt nadruk gelegd op de samenwerking tussen professionals van de school, professionals van buitenschoolse instellingen en ouders (Comer, 1980; Epstein, 1992; 1996; Dryfoos, 1994; website ministerie OCenW;

Sprinkhuizen et al., 1998; Van Dijk, 1995; Van Oenen, 1998; Van Oenen & Valkestijn, 2003). De school wordt gezien als de aangewezen plek van waaruit voorzieningen en ondersteuning van buitenschoolse instellingen kunnen worden aangereikt, zoals (gezondheids)zorg, hulpverlening, voorschoolse voorzieningen en opvang. Door samenwerking met buitenschoolse instellingen zouden leerkrachten ontlast kunnen worden van taken die hun opdracht en mogelijkheden te boven gaan (ministerie van VWS, 1996; ministerie van OCenW en ministerie van VWS, 2000a; 2000b; Van Oenen, Van der Zwaard & Huisman, 1999).

In verschillende landen worden initiatieven ondernomen die gericht zijn op het bevorderen van de samenwerking tussen professionals van scholen, ouders en professionals van buitenschoolse instellingen. In de Verenigde Staten van Amerika, Engeland, Schotland, Italië, Frankrijk, Denemarken, Zweden en Australië zijn initiatieven ontstaan onder de noemer 'integrated services', 'full service schools' en 'community schools' (OECD/CERI, 1996a, 1996b; Sanders & Epstein, 1998; Van Veen, Day & Walraven, 1998; Tonkens, 2001; Valkestijn & Van de Burgwal, 2001). Kenmerkend voor deze initiatieven is dat er wordt gewerkt aan de integratie van onderwijs-, zorg- en vrijetijdsvoorzieningen. Voordelen zijn bijvoorbeeld, dat voorkomen kan worden dat verschillende instellingen dezelfde activiteiten aanbieden voor dezelfde doelgroep (uit het oogpunt van efficiency) en dat zorgvoorzieningen en vrijetijdsvoorzieningen toegankelijker worden, waardoor meer kinderen, met name de risicogroepen kunnen profiteren van het aanbod (Morrill, 1992; OECD, 1998). Andere voordelen kunnen zijn dat er een beter overzicht ontstaat van de problematiek van leerlingen, dat scholen sneller en gericht doorverwijzen en dat onderwijsgevendend zich beter kunnen richten op hun kerntaken (Studulski, 2002).

De eerste Nederlandse initiatieven in de jaren negentig zijn de Experimenten Verlengde Schooldag (VSD) en de Magneetscholen, waarin scholen in samenwerking met buitenschoolse instellingen sport en sociaal-culturele activiteiten aanbieden na schooltijd. Het uitgangspunt van deze initiatieven is dat kinderen met een aanvullend aanbod extra leerervaringen kunnen opdoen die van belang zijn voor hun ontwikkeling (Meijnen, Autar & Hoop, 1996; Van Erp, Veen & Moerkamp, 1997). Gelijktijdig met de VSD-experimenten zijn de eerste brede scholen ontstaan in Groningen en Rotterdam. De VSD-experimenten evolueerden gaandeweg in dezelfde richting (Pilard, Ruelens & Nicaise, 2004). Een belangrijk verschil met het Experiment Verlengde Schooldag is dat brede scholen niet alleen sport en sociaal-culturele voorzieningen aan de school koppelen, maar ook andere

voorzieningen, zoals voorschoolse programma's, zorgvoorzieningen en activiteiten ter ondersteuning van ouders.

Volgens de beleidsnotitie 'Brede blik: brede scholen' (Ministerie van OCenW en VWS, 2000b) is een brede school een netwerk van onderwijs, welzijn en zorg voor kinderen en hun ouders. In diverse publicaties (zie website BredeSchool; website OCenW) wordt aangegeven dat de brede school bedoeld is om de ontwikkelingskansen van kinderen te vergroten. Wat precies verstaan wordt onder 'ontwikkelingskansen' is niet geconcretiseerd. Door middel van nader literatuuronderzoek naar de doelen die brede scholen nastreven en de activiteiten die worden ingezet om de doelen te bereiken, zal worden getracht om een concreter beeld te geven van het concept brede school.

2.3 De invoering van brede scholen in Nederland

Uit de jaarberichten over de brede scholen van Oberon (2001; 2003; 2003) blijkt dat het aantal brede scholen sinds 2001 fors is toegenomen. In 2003 werkt iets meer dan de helft (54%) van de gemeenten aan de totstandkoming van brede scholen. Het merendeel van deze gemeenten is begonnen aan de voorbereidende fase. In een beperkt aantal gemeenten zijn instellingen daadwerkelijk bezig met de invoering. De meeste brede scholen bevinden zich in achterstandswijken in stedelijke gebieden. Ook in sociaal-economische sterkere wijken en op het platteland worden steeds meer brede scholen opgericht (Oberon, 2003).

Het voorkomen van achterstanden bij leerlingen is voor de meeste gemeenten het belangrijkste motief voor het oprichten van de brede school. De behoefte aan een 'sluitende dagindeling', ofwel dagopvang voor kinderen is tevens een belangrijk motief (Van der Grinten et al, 2000; Groeneveld, Frielink & Van Rooyen, 2002). De onderzoekers van Oberon (2002) constateren dat huisvestingsproblemen en mogelijkheden tot nieuwbouw mede aanleiding zijn om een brede school op te richten. De ontwikkeling van het concept brede school wordt dus niet in alle gevallen in gang gezet vanuit onderwijsinhoudelijke doelstellingen, zoals het verminderen van onderwijsachterstanden.

In een aantal studies naar de brede-school-ontwikkeling zijn de doelstellingen van brede scholen geïnventariseerd (Braakman et al., 1999; Oberon, 2001; 2002; 2003; Gilsing, 2003). Uit de inventarisaties blijkt dat de meeste gemeenten waar een brede school wordt ontwikkeld, centrale (algemene) doelen hebben geformuleerd voor de brede school. In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de doelen en activiteiten van brede scholen.

2.3.1 Doelen en activiteiten van brede scholen

De doelen die brede scholen nastreven zijn zeer divers. Ze kunnen betrekking hebben op:

- sociaal-maatschappelijke doelen
- sociale doelen
- doelen met betrekking tot ouders
- cognitieve doelen
- organisatiedoelen

Op grond van de inventarisaties van Braakman et al. (1999), Gilsing (2003) en Oberon (2002 en 2003) worden in tabel 2.1 van elk van deze soorten doelstellingen voorbeelden gegeven van doelen en activiteiten die door gemeenten en instellingen belangrijk worden gevonden.

Sociaal-maatschappelijke doelen die brede scholen nastreven, hebben vooral te maken met de bevordering van participatie van kinderen en ouders aan allerlei (naschoolse) recreatieve en educatieve activiteiten en met de verbetering van maatschappelijke voorzieningen, bijvoorbeeld kinderopvang ten behoeve van de arbeidsparticipatie van ouders. Sociale doelen van de brede scholen hebben betrekking op het bevorderen van de sociale en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen. Cognitieve doelen van brede scholen hebben betrekking op het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden (het bevorderen van lezen en het verminderen/voorkomen van taalachterstand). Doelen met betrekking tot ouders hebben vooral betrekking op het bevorderen van betrokkenheid en het verbeteren van opvoedingsvaardigheden. Organisatiedoelen van brede scholen zijn tussendoelen (ookwel intermediaire doelen genoemd) om de doelen op leerling-niveau te realiseren, namelijk doelen die te maken hebben met ontwikkelingskansen, zoals het bevorderen van bepaalde vaardigheden van kinderen. De belangrijkste organisatiedoelen zijn het verbeteren van samenwerking tussen instellingen en het creëren van een sluitend netwerk, waardoor betere hulp aan risicoleerlingen verleend kan worden.

Uit de inventarisatie van Oberon blijkt dat niet alle doelen even belangrijk worden gevonden. Doelstellingen die in 2003 door meer dan driekwart van de ondervraagde gemeenten en instellingen worden genoemd zijn: 'het vergroten van ontwikkelingskansen', 'het verbeteren van de samenwerking tussen instellingen' en 'het realiseren van een doorgaande lijn in onderwijs en opvoeding'.

Tabel 2.1 Doelen en activiteiten van brede scholen

Doelcategorie	Doelen	Activiteiten
Sociaal-maatschappelijk	Bevorderen van participatie van kinderen aan sport, sociaal-culturele activiteiten; vergroting van ouderparticipatie; uitbreiding naschoolse opvang; sociale binding aan de wijk versterken.	naschoolse activiteiten voor kinderen; sociale/educatieve activiteiten voor ouders en buurtbewoners; kinderopvang; preventieprojecten.
Sociaal	Versterken van sociaal-emotionele ontwikkeling, sociale competenties (sociale vaardigheden).	naschoolse activiteiten; begeleiding en zorg
Cognitief	Voorkomen/bestrijden van onderwijsachterstanden	voor- en vroegschoolse educatie; doorgaande taal- en leeslijn
Doelen m.b.t. ouders	Versterken van betrokkenheid bij school en kind en verbeteren van opvoedingsvaardigheden	cursussen opvoedingsondersteuning; informatievoorziening
Organisatiedoelen	Ontwikkelen van doorgaande lijn; bevorderen van samenwerking, sluitend netwerk, benutten van multifunctioneel gebouw	overleg en afstemming; informatieuitwisseling; beheer van gebouw

Andere belangrijke doelen vindt men 'het bestrijden van onderwijsachterstanden', 'het vergroten van ouderbetrokkenheid', 'het versterken van de sociaal-emotionele ontwikkeling' en 'het benutten van een multifunctioneel gebouw'. Uit andere onderzoeken naar de brede-school-ontwikkeling blijkt dat brede scholen voornamelijk sociale en sociaal-emotionele doelen hebben en doelen met betrekking tot ouders en dat brede scholen hun doelen vooral koppelen aan activiteiten op het gebied van ouderparticipatie, buurtrelaties en naschoolse opvang (Slavenburg & Van der Vegt, 1999; Van Erp, Ledoux & Van der Veen, 2002;

Emmelot & Van der Veen, 2003). De verwachte opbrengsten van de brede-school-activiteiten op leerling-niveau, liggen voornamelijk in het sociale en sociaal-emotionele domein, bijvoorbeeld verbeterde sociale vaardigheden, meer zelfvertrouwen, beter zelfbeeld en welbevinden van kinderen op school (Van Erp et al., 2002).

In beleidsdocumenten over de brede school (website ministerie OCenW) wordt sterk benadrukt dat de doelen en inhoudelijke invulling van de brede school bepaald worden door de lokale behoeften van kinderen en ouders in de wijk en de lokale mogelijkheden die een wijk heeft om activiteiten te ontwikkelen. Het aanbod van een brede school zou daarom per school kunnen verschillen. De landelijke overheid verwacht dat brede scholen in kansrijke buurten het accent leggen op het creëren van opvangmogelijkheden voor werkende ouders en dat brede scholen in achterstandswijken zich concentreren op de bestrijding van onderwijs-achterstanden.

Volgens Oberon (2003) investeren brede scholen in sociaal-economisch sterke wijken én achterstandswijken in extra opvang voor 0- tot 12-jarigen. Hoewel het aanbod per leeftijdscategorie verschilt, blijken brede scholen afgezien van het geven van onderwijs, het accent te leggen op opvang. Daarnaast voorzien brede scholen vooral in activiteiten op het terrein van zorg, sport en cultuur voor kinderen, ouders en buurtbewoners. Het aanbod dat veel voorkomt op brede scholen heeft betrekking op vier aandachtsgebieden (Oberon, 2003):

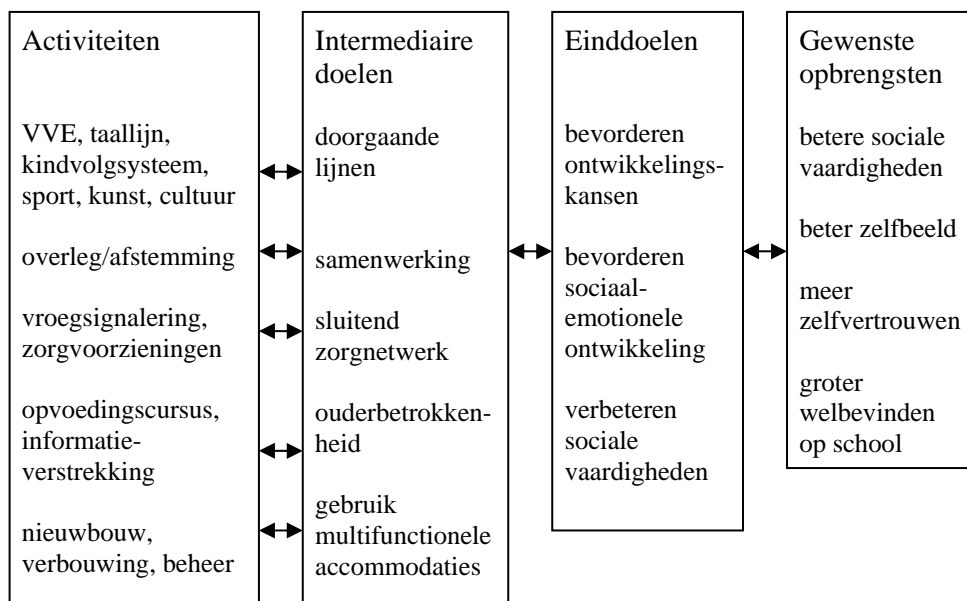
1. activiteiten gericht op doorgaande educatieve lijnen (voor- en vroegschoolse educatie, het gebruik van kindvolgsystemen en een doorgaande taallijn);
2. activiteiten rondom gezin en opvoeding (schoolmaatschappelijk werk, ontmoetingplek voor ouders en opvoedingsondersteuning voor ouders);
3. vrijetijdsactiviteiten voor kinderen en ouders (cultuur, sport en ICT);
4. zorgvoorzieningen (schoolarts, consultatiebureau en wijkverpleging).

Figuur 2.1 laat de relaties zien tussen de meest voorkomende activiteiten van brede scholen en intermediaire doelen, einddoelen en gewenste eindopbrengsten.

Op grond van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat brede scholen werken aan betere ontwikkelingskansen van kinderen en opvang, waarbij het accent ligt op doelen op het sociaal-emotionele terrein. Opvallend is dat een groot deel van die doelstellingen eerder middel dan doel is en dat veel doelen niet concreet en helder zijn. Van Oenen en Valkestijn (2003) merken op dat in praktijk veel tijd, geld en energie gestoken wordt in de randvoorwaarden, de middelenkant, zoals samenwerking tussen instellingen en huisvestingskwesaties. Eén van de voornaamste redenen van de over het algemeen onduidelijke doelen zou kunnen zijn

dat de brede school vaak gebruikt wordt om materiële en financiële kwesties op te lossen.

Figuur 2.1: Koppeling tussen doelen, activiteiten en gewenste opbrengsten



In een aantal publicaties worden de doelen van brede scholen dan ook ter discussie gesteld. Verhees en Giebels (2003) merken op dat brede scholen in de startfase nauwelijks werken met uitvoerbare en gedefinieerde doelen. Volgens Kloprogge en Mulder (2003) zijn de doelen van een brede school meestal niet eenduidig. Bovendien worden ze in de loop van de tijd meestal ingrijpend veranderd. Anderen wijzen er op dat de doelen van brede scholen tamelijk abstract en ambitieus zijn en dat het de vraag is of die doelen in werkelijkheid bereikt kunnen worden (Braakman et al., 1999; Studulski, 2002).

Van Erp et al. (2002) concluderen dat brede scholen niet duidelijk hebben uitgewerkt wat zij met welke activiteiten willen bereiken. Voor het kunnen behalen van de gewenste doelen is het wel nodig dat er activiteiten worden gekozen die aansluiten bij die doelen. Ook is het van belang te weten aan welke kwaliteitscriteria de interventies van een brede school moeten voldoen. Volgens

Warren & Franscali (2000) hebben community schools voor het kunnen verbeteren van ontwikkelingskansen sterke onderwijscomponenten nodig.

Ervaringen met onderwijskansen-programma's uit het verleden en onderzoek op dit gebied geven aan dat voor programma's ter verbetering van kansen enkele specifieke kenmerken essentieel zijn. Scheerens (1987) concludeert op basis van een review van onderzoek naar Nederlandse en Amerikaanse innovatieprojecten dat de meeste effecten te verwachten zijn van duidelijk voorgestructureerde programma's met eenduidige doelen die door deskundigen zijn voorbereid. Uit een overzichtsstudie van Leseman en Van der Leij (2004) naar de effecten van voor- en vroegschoolse programma's blijkt dat de intensiteit van activiteiten essentieel is voor het kunnen bereiken van effecten op de ontwikkelingskansen van kinderen. Een voorwaarde voor effectiviteit op termijn is dat de aanpak langdurig is. Voor de invoering van het concept 'brede school' betekent dit dat het hanteren van eenduidige doelen en het gebruik van goed voorbereide, gestructureerde en langdurige interventies belangrijke criteria zijn. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op andere facetten van de invoering: strategie, structuur, sturing, betrokkenheid, ondersteuning en evaluatie.

2.3.2 Strategie, structuur en sturing

Brede scholen zijn ontstaan in een beleidsklimaat van decentralisatie en deregulering van onderwijs- en jeugdbeleid (Studulski, 2002). Gemeenten maken vanaf 1998 hun eigen plannen voor het onderwijsachterstanden- en jeugdbeleid. Beide beleidlijnen (het gemeentelijk achterstandenbeleid en jeugdbeleid) zijn stimulans voor de invoering van de brede school, omdat ze gemeenten stimuleren om te werken aan het bevorderen van kansen middels een gezamenlijke aanpak van onderwijs en welzijn. Ook de decentralisatie van het huisvestingsbeleid geeft een impuls aan de ontwikkeling van brede scholen. Decentralisatie van huisvesting biedt mogelijkheden voor integrale huisvesting, waarbij gebouwen kunnen worden ingezet voor onderwijs, culturele en maatschappelijke doeleinden (zie website OCenW). Steeds meer gemeenten kiezen er voor om scholen samen met andere instellingen te huisvesten in nieuwe of gedeeltelijk nieuwe multifunctionele gebouwen en stimuleren daarmee de samenwerking tussen diverse partijen.

Veel gemeenten hebben een beleidskader opgesteld met algemene doelstellingen, richtlijnen of minimale eisen in de vorm van een aantal inhoudelijke thema's voor de invoering van het brede-school-concept. De gemeente voert de

regie over het invoeringsproces. Van Grinten et al. (2000) stellen vast dat de belangrijkste componenten van de regierol zijn:

- missie en doel bepalen;
- doelstellingen en uitgangspunten formuleren;
- zorgdragen voor communicatie en informatievoorziening;
- strategisch aansturen van de betrokken partijen;
- randvoorwaarden creëren;
- voortgang en koers bewaken;
- zicht houden op de opbrengst door regelmatige evaluatie.

Van der Grinten et al. (2000) concluderen op basis van hun onderzoek naar de brede-school-ontwikkeling, dat de mate van aansturing kan variëren van ‘de touwtjes strak in handen houden’ tot het sturen op hoofdlijnen.

Uit het jaarbericht 2003 van Oberon blijkt dat gemeenten en instellingen van mening zijn dat schoolleiders en directies van instellingen een voortrekkersrol zouden moeten gaan vervullen, als het gaat om visieontwikkeling, initiatief, uitvoering, communicatie en evaluatie. De verdeling en afbakening van taken en verantwoordelijkheden op het bovenlokaal niveau (de gemeente), het lokaal management (besturen en directies van instellingen) en het operationeel niveau blijkt een belangrijk punt van discussie.

Brede scholen maken veelal gebruik van een gelaagde organisatiestructuur: een stuurgroep die verantwoordelijk is voor de voortgang van het proces en een projectleider die verantwoordelijk is voor de aansturing van brede scholen en de besluitvorming rondom brede-school-activiteiten (Oberon, 2003). De aansturing van activiteiten binnen de brede school valt over het algemeen onder de verantwoordelijkheid van een zogenaamde locatiemanager (Van der Grinten et al, 2000).

Een belangrijk kenmerk van de brede-school-aanpak is de samenwerking tussen diverse instellingen. Samenwerking wordt gezien als een veelbelovend middel voor het kunnen optimaliseren van ontwikkelingskansen van kinderen. Zoals reeds naar voren is gebracht, wordt dit middel in veel gevallen tot doel verheven.

Samenwerking en resultaten van onderzoek naar samenwerking

Volgens Boyd, Brown en Hara (1999) gaat het bij de samenwerking tussen de school en andere instellingen in de wijk om het gezamenlijk aanbieden van activiteiten, het hebben van gezamenlijke doelen en regelmatig overleg tussen professionals van verschillende instellingen. De uiteenlopende opleidings-

achtergronden, cultuurverschillen, verschillende beroepshoudingen en opvattingen over de ontwikkeling van kinderen en opvattingen over het omgaan met kinderen, maken het echter niet altijd even makkelijk om tot een dergelijke vorm van samenwerking te komen (Crowson & Boyd, 1996; 1998; Hara, 2000; Honig & Jehl, 2000; Oberon, 2003; Pilard et al., 2004).

Dat er hooggespannen verwachtingen zijn van de samenwerking tussen scholen en andere instellingen is enigszins opmerkelijk, omdat in de praktijk blijkt dat samenwerking tussen instellingen uit diverse sectoren moeilijk te realiseren is. De ervaring met bijvoorbeeld onderwijsstimuleringsprojecten van de jaren zeventig, leert dat samenwerking tussen scholen en welzijnsinstellingen moeilijk van de grond komt. Uit evaluatieonderzoek bleek dat met verreweg de meeste instanties in minder dan 30 procent van de gevallen werd samengewerkt (Mens & Van Calcar, 1981).

In een aantal casestudy's is aandacht besteed aan de wijze waarop instellingen in een brede school samenwerken. Uit een onderzoek van Schenkeveld en Van Eerde (1998) naar Rotterdamse brede scholen blijkt dat scholen al snel een meerwaarde van de samenwerking zien voor zichzelf en de kinderen, bijvoorbeeld in activiteiten, tijd, geld of personeel. Bondgenoten, zoals de samenwerkingspartners in Rotterdam genoemd worden, herkennen echter in eerste instantie geen meerwaarde in de samenwerking met de school. Ook werden problemen geconstateerd ten aanzien van de continuïteit van de samenwerking en de brede-school-activiteiten. Die problemen liggen vooral in de communicatie tussen instellingen, bijvoorbeeld het ontbreken van afstemming tussen uitvoerend en coördinerend personeel en problemen met vervangingscapaciteit en ziekte of afwezigheid van personeel. Overleg over gezamenlijke inzet blijkt moeilijker te zijn dan het vinden van een gezamenlijke doelstelling.

Van Erp, Ledoux en Van der Veen (2002) constateren in hun onderzoek naar Rotterdamse brede scholen dat de samenwerking nog vooral gericht is op het uitwisselen van informatie en het maken van afspraken over taakverdeling en minder op het ontwikkelen van een geïntegreerde aanpak. Ook uit het onderzoek naar brede scholen (in heel Nederland) van Emmelot en Van der Veen (2003) blijkt dat samenwerking in het kader van de brede school vooral ligt in de sfeer van uitwisselen van informatie en organisatorische afstemming. Er is nog weinig aandacht voor het formuleren van gemeenschappelijke doelen, het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie en betrokkenheid van leerkrachten.

Uit een onderzoek naar de brede-school-ontwikkeling in Amsterdam van Bouwman, Klein Wolt en Bosveld (2003) komt naar voren dat het hebben van een gemeenschappelijke visie, gemeenschappelijke doelen en een gedeeld plan belangrijke elementen zijn voor het kunnen implementeren van de brede-school-gedachte.

Uit landelijke inventarisaties van het Expertisecentrum Brede School van het NIZW blijkt dat er binnen brede scholen over het algemeen nog geen gezamenlijke invulling van het brede-schoolcurriculum is van scholen en welzijnsinstanties. Binnen het basisonderwijs wordt wel steeds meer gewerkt met programma's van een aantal weken en enkele cycli per jaar, vanuit een coördinatie welzijn-onderwijs. Toch is er nog weinig afstemming met wat er in het onderwijs gebeurt (Van Oenen & Valkestijn, 2003). Om naar een brede-schoolcurriculum toe te kunnen werken is het volgens Van Oenen en Valkestijn van belang dat de school bereid is om mee te werken en dat het welzijnswerk de school weet te interesseren in wat men te bieden heeft.

Uit de hiervoor genoemde casestudy's blijkt dat van een werkelijk geïntegreerde aanpak van onderwijs en welzijn geen sprake is. Dit is volgens Van Erp et al. (2002) pas het geval wanneer er gedeelde opvattingen zijn bij de samenwerking tussen de partners in en rond een brede school, met name de aanwezigheid van een gemeenschappelijke visie, doelen en aanbod.

2.3.3 Betrokkenheid en ondersteuning

Uit het jaarbericht 2003 van Oberon blijkt dat instellingen in verschillende mate betrokken zijn bij de brede school. Basisscholen, peuterspeelzalen en kinderopvang zijn in vrijwel alle gevallen prominente actieve partners. In ruim driekwart van de onderzochte gemeenten is het welzijnswerk actief betrokken. Actieve betrokkenheid betekent in dit geval dat instellingen activiteiten aanbieden in de brede school. De bibliotheek is de meest actieve culturele partner in de brede school en over het algemeen actiever betrokken dan de muziekschool en instellingen voor kunst- en cultuureducatie.

Partners die voornamelijk passief betrokken zijn, dat wil zeggen wel betrokken maar geen aanbieders van activiteiten, zijn bijvoorbeeld het speciaal onderwijs en speeltuinverenigingen. Zorginstellingen (bijvoorbeeld schoolmaatschappelijk werk) krijgen een steeds actievere rol in de brede scholen. Hetzelfde geldt voor sportverenigingen. Tabel 2.2 geeft een overzicht van de meest

voorkomende participanten en de mate waarin deze participanten betrokken zijn bij de brede school.

Actieve betrokkenheid wil niet altijd zeggen dat instellingen opereren conform de brede-school-gedachte. Instellingen kunnen actief operen in de brede school, zonder dat ze hun activiteiten inhoudelijke afstemmen met die van andere instellingen. Er is dan wel sprake van draagvlak en betrokkenheid, maar het concept wordt nog niet nageleefd, omdat er bijvoorbeeld onvoldoende persoonlijke verbondenheid is met de plannen. Betrokkenheid van de partners is een belangrijke randvoorwaarde voor de invoering van de brede school. In de randvoorwaardelijke sfeer liggen ook aspecten, zoals beschikbare middelen en ondersteuning.

In het jaaroverzicht 2003 van Oberon wordt aangegeven dat de totaalbudgetten die in gemeenten beschikbaar zijn voor de ontwikkeling van brede scholen, aanzienlijk variëren. Het beschikbare budget loopt uiteen van meer dan tien miljoen euro tot minder dan 50.000 euro. Het gros van de gemeenten investeert jaarlijks enkele tienduizend euro's tot enkele tonnen in samenwerking. Ook investeren veel gemeenten in huisvesting van brede scholen (Oberon, 2003).

Hoewel brede scholen ook gebruik maken van de eigen bijdragen van de participerende instellingen, wordt een tekort aan geld voor personeel, uitvoering en huisvesting gezien als één van de belangrijkste knelpunten in het innovatieproces. Dit bleek ook uit het onderzoek naar brede scholen in Rotterdam van Schenkeveld en Van Eerde (1998). Structurele financiering wordt voorwaardelijk gezien voor continuïteit en kwaliteit van het aanbod. Of brede scholen ook zonder extra budgetten kunnen voortbestaan, is nog niet onderzocht.

Van Oenen, Valkestijn, Bakker & Hajer (2004) brengen ondersteuning als element van de ontwikkeling van de brede school onder de aandacht in hun rapportage over kennisnetwerken rondom de brede school in een zestal steden in Nederland, waaronder Groningen. De auteurs concluderen dat er aandacht begint te komen voor inhoudelijke kwaliteit van het brede-school-aanbod en de rol van opleidingen voor educatief, sociaal-agogisch werk en sociaal-pedagogische hulpverlening bij de ontwikkeling van de brede school. Het komt echter nog zelden voor dat er een gezamenlijk plan of lokale regie is die er voor zorgt dat ondersteuningsactiviteiten op elkaar worden afgestemd.

Tabel 2.2 Meest voorkomende participanten van een brede school

Participanten	meest actief	actief	minder actief	minst actief
Voorschoolse instellingen/opvang/ onderwijsinstellingen				
kinderopvang	x			
peuterspeelzalen	x			
basisscholen	x			
scholen voor voortgezet onderwijs				x
scholen voor speciaal onderwijs				x
Welzijnsinstellingen: sociaal-cultureel werk/sport en recreatie				
welzijnswerk		x		
bibliotheek		x		
muziekschool			x	
centrum voor kunst en cultuur			x	
sportverenigingen			x	
jongeren centrum			x	
buurtverenigingen				x
Zorg- en maatschappelijke voorzieningen				
thuiszorg (consultatiebureau)		x		
GGD (schoolarts, wijkverpleging)		x		
maatschappelijk werk		x		
onderwijsbegeleidingsdienst			x	
bureau Jeugdzorg				x
politie				x

(Gebaseerd op Oberon, 2003)

2.3.4 Evaluatie

De behoefte aan reflectie om de koers voor de brede school in de komende jaren te bepalen wordt steeds groter (Studulski & Kloprogge, 2003). In een aantal gemeenten worden externe instellingen ingeschakeld voor evaluatie en monitoring. Externe evaluaties zijn veelal gericht op een inventarisatie van doelen, strategie,

brede-school-activiteiten en de aard van de samenwerking tussen instellingen. De belangrijkste resultaten van deze inventarisaties zijn beschreven in de paragrafen 2.3.1 tot en met 2.3.3. In enkele casestudy's naar brede scholen is onderzocht wat de effecten van brede scholen zijn op leerling-niveau. Twee casestudy's zijn uitgevoerd in Groningen (zie paragraaf 2.5).

In het onderzoek van Klatter, Hofman en Heyl (2003) is geen relatie waargenomen tussen deelname van leerlingen aan brede-school-activiteiten en het sociaal dan wel cognitief functioneren van leerlingen. Wel werd een samenhang geconstateerd tussen een positieve waardering van brede-school-activiteiten en het functioneren van leerlingen (sociaal en cognitief). Op de betreffende brede scholen worden inmiddels vervolgmetingen uitgevoerd, zodat uitspraken kunnen worden gedaan over het verband tussen deelname aan brede-school-activiteiten en het sociaal-emotioneel en cognitief functioneren van leerlingen.

Door Oberon is in samenwerking met acht gemeenten een evaluatiemodel en een handleiding voor het gebruik hiervan ontwikkeld (zie Van der Grinten & Jacobs, 2003; Lotheringen & Van der Grinten, 2004). Brede scholen kunnen met behulp van dit model zelf een evaluatieonderzoek instellen naar activiteiten, deelname, samenwerking en dergelijke en naar de meerwaarde van de brede school voor kind, ouders en wijk. Een aantal gemeenten maakt gebruik van dit evaluatiemodel. De bedoeling is dat gemeenten hierover in de toekomst zullen rapporteren.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op het brede-school-initiatief in de stad Groningen: De Groninger Vensterscholen.

2.4 De Groninger Vensterscholen

De eerste Vensterscholen in de stad Groningen zijn gestart in het schooljaar 1996-1997. Het gaat om vier Vensterscholen in vier stadswijken. Vanaf 1998 zijn ook in andere stadsdelen Vensterscholen opgericht. In het schooljaar 2004-2005 bestaan er Vensterscholen in tien verschillende stadswijken. De vier oorspronkelijke Vensterscholen zijn ondergebracht in nieuwe multifunctionele gebouwen. Op deze Vensterschool-locaties werken of werkt een deel van de participerende instellingen in hetzelfde gebouw. Meestal zijn dit één of meer basisscholen, peuterspeelzalen, de bibliotheek en een Spel- en Opvoedwinkel. Een overzicht van de participanten van de Vensterscholen is opgenomen in hoofdstuk 4 (tabel 4.4).

2.4.1 Doelstellingen van het Vensterscholenproject

Aanvankelijk werd de Vensterschool nadrukkelijk geplaatst in het kader van de onderwijsachterstandenbestrijding. Gaandeweg werd in de beleidsdocumenten en projectplannen van de Vensterscholen niet meer gesproken van ‘het verminderen van achterstanden’, maar van ‘het vergroten van ontwikkelingskansen’. De gemeente wil met deze herformulering voorkomen dat een Vensterschool gezien wordt als een ‘achterstandsschool’ waar alleen activiteiten worden ontwikkeld voor leerlingen met achterstanden. Het verminderen van onderwijsachterstanden en de aanpak van leerproblemen in een Vensterschool zijn in de eerste plaats aandachtsgebieden van het zogenaamde kansenbeleid, het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid in Groningen, dat uitgevoerd wordt in voorschoolse instellingen en scholen voor basis- en voortgezet onderwijs (zie Gemeente Groningen, 2002a).

De hoofddoelen van de Vensterscholen staan omschreven in de nota ‘De Groninger Vensterscholen’. Ze kunnen als volgt worden samengevat (Walrecht, 1999, p. 6):

1. het bevorderen van gelijke kansen;
2. het verbeteren van het opvoedingsmilieu;
3. het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid (van kinderen en ouders), dat wil zeggen het stimuleren van het gebruik van maatschappelijke voorzieningen, zoals faciliteiten van sportclubs, sociaal-culturele instellingen, muziekschool en bibliotheek.

‘Het vergroten van ontwikkelingskansen’ wordt gezien als de overkoepelende doelstelling van de Vensterscholen. Uit de beschrijving van doelen en activiteiten van brede scholen in de vorige paragraaf werd duidelijk dat de doelen van brede scholen nogal onspecifiek zijn en dat de koppeling tussen doelen, activiteiten en gewenste opbrengsten niet altijd helder is. Dit geldt ook voor de doelen van de Vensterscholen. De concretisering en verdere uitwerking van doelen wordt bij de ontwikkeling van Vensterscholen gezien als onderdeel van het innovatieproces.

De Vensterschool is geïnspireerd op Deense en Zweedse ‘volledagscholen’. Dit zijn instellingen, waarin de school samen met de gemeenschap invulling geeft aan het onderwijs, de opvoeding en de vrijetijdsbesteding van kinderen. Die instellingen bieden na schooltijd allerlei activiteiten aan, zoals sport, culturele activiteiten of huiswerkbegeleiding. Ook ouders en wijkbewoners kunnen

gebruikmaken van de faciliteiten op school en ouders worden nauw betrokken bij het schoolbestuur.

2.4.2 Deense en Zweedse volledagscholen als voorbeeld

Een bezoek aan de Deense en Zweedse scholen door een delegatie van beleidsambtenaren en vertegenwoordigers van onderwijs- en welzijnsinstellingen leverde nieuwe inzichten op met betrekking tot drie thema's (Dienst OCSW, 1997;1998):

1. de integratie van onderwijs en buitenschoolse voorzieningen;
2. ouderbetrokkenheid;
3. opvoedingsondersteuning voor ouders.

Ad 1. Integratie van onderwijs en buitenschoolse voorzieningen

De integratie van het onderwijs en buitenschoolse voorzieningen op de Deense en Zweedse volledagscholen is enerzijds bedoeld om kinderen rechtstreeks vanuit de school op te vangen, zodat ouders de gelegenheid krijgen full-time te werken. Anderzijds is de integratie bedoeld om schoolkinderen in de buitenschoolse situatie te ondersteunen in hun ontwikkeling. Het stimuleren van sociaal gedrag en het bevorderen van de sociaal-emotioneel ontwikkeling staat daarbij centraal. De scholen organiseren in dit kader sociaal-culturele activiteiten voor leerlingen van 6 tot en met 9 jaar aansluitend op de schooldag. De scholen werken hierbij nauw samen met instellingen voor buitenschoolse opvang.

In Zweden hebben de scholen en buitenschoolse instellingen een gezamenlijk (school)werkplan. Een ander aspect van de integratie is dat de beroepskrachten van de buitenschoolse instellingen gedeeltelijk worden ingezet in het onderwijs. Men maakt bovendien gebruik van elkaars gebouwen en faciliteiten. De schoolleiding heeft een prominente rol in de coördinatie van onderwijsactiviteiten en buitenschoolse activiteiten. De schoolleiding organiseert het overleg tussen de verschillende disciplines en coördineert de planning van activiteiten.

Ad 2. Ouderbetrokkenheid

Anders dan in Nederland, zijn in het Deense onderwijssysteem ouders en het schoolteam samen verantwoordelijk voor de inhoud van het onderwijs. Dit blijkt ook uit het feit dat het schoolbestuur grotendeels bestaat uit ouders. Een landelijke oudervereniging fungeert als overkoepelende ouderorganisatie en geeft ondersteuning en cursussen aan bestuursleden. Niet alleen op bestuurlijk niveau,

maar ook in de uitvoering van taken op de school worden ouders betrokken. Een voorbeeld hiervan is dat ouders assisteren in de klas. Deze 'klasseouders' vertegenwoordigen de ouders van alle leerlingen van de klas. Ze werken mee aan het pedagogisch klimaat en proberen door middel van het organiseren van themabijeenkomsten andere ouders bij de school te betrekken. Ook in Zweden werkt de school samen met klasseouders, maar ouderparticipatie op de scholen is beperkt, omdat de meeste ouders full-time werken.

Ad 3. Opvoedingsondersteuning voor ouders

In Zweden bestaat een zogenaamde 'open-voorschool'. Dit is een educatieve instelling bestemd voor kinderen van 3 maanden tot 1 jaar én hun ouders. Eén van beide ouders in Zweden heeft een jaar lang ouderschapsverlof en kan, indien gewenst, vijf dagen per week samen met zijn of haar kind deze voorschool bezoeken. Het doel van de open-voorschool is kinderen zo vroeg mogelijk te ondersteunen bij hun algehele ontwikkeling en ouders opvoedingsvaardigheden te leren, zodat zij hun kind kunnen stimuleren in zijn ontwikkeling. Op een open-voorschool worden vakdocenten ingeschakeld voor het doceren van muziek, gezondheidsvoorlichting en ontwikkelingsstimulering en er wordt samengewerkt met de bibliotheek, gezondheidszorg en het maatschappelijk werk.

Naar aanleiding van voorbeelden van volledagscholen in het buitenland, koos de gemeente Groningen een aantal thema's (ookwel pijlers genoemd) voor de Vensterscholen.

Centrale thema's van de Vensterscholen

Thema's die in Groningen worden gebruikt als leidraad voor de invoering van activiteiten zijn (Gemeente Groningen, 1999b):

1. Integraal werken/samenwerking tussen instellingen en een sluitende aanpak van zorg (ookwel: zorgafstemmig)
2. Een doorgaande lijn in onderwijs en opvoeding
3. Een verlengde schooldag (ookwel: naschoolse activiteiten)
4. Ouderbetrokkenheid

De thema's zijn in latere jaren nog verder uitgebreid met 5) sociale cohesie en 6) gebouwen (zie Gemeente Groningen, 2003). Deze studie concentreert zich op de implementatie van de eerste vier thema's. De thema's 5 en 6 zijn daarom niet opgenomen in de beschrijving.

Ad 1 Integraal werken/samenwerking en een sluitende aanpak van zorg

Dit thema verwijst naar de samenwerking tussen de instellingen en afstemming van werkwijze en activiteiten. De samenwerking tussen instellingen in de Vensterschool is een middel dat ervoor moet zorgen dat de activiteiten van de verschillende instellingen beter op elkaar zijn afgestemd, dat hiaten in het aanbod van voorzieningen worden weggewerkt en dat ouders en kinderen sneller kunnen worden doorverwezen naar voorzieningen van zorg- en hulpverleningsinstellingen.

Ad 2 Een doorgaande lijn in onderwijs en opvoeding

Een doorgaande lijn moet ervoor zorgen dat de onderwijs- en opvoedingsvoorzieningen goed op elkaar aansluiten en dat kinderen tijdens de voorschoolse en schoolse fase de ondersteuning en begeleiding krijgen die ze nodig hebben. Een doorgaande lijn verwijst naar een aaneengesloten aanbod van educatieve, zorg- en opvoedingsvoorzieningen voor 0- tot 15-jarigen. Het houdt tevens in dat er sprake is van een soepele overgang van de voorschoolse periode naar het basisonderwijs en van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs.

Ad 3 Een verlengde schooldag

Dit thema verwijst naar verschillende naschoolse activiteiten voor 4- tot 13-jarigen, waarbij er een koppeling moet zijn met binnenschoolse activiteiten. Ook voor oudere kinderen (13- tot 15- jarigen) moeten na schooltijd opvangmogelijkheden worden gecreëerd. De Vensterscholen willen kinderen door middel van deze activiteiten een zinvolle vrijetijdsbesteding bieden en voorkomen dat kinderen na schooltijd op straat rondhangen. De naschoolse activiteiten dienen een stimulans te zijn voor de deelname aan reguliere activiteiten van sportclubs en sociaal-culturele instellingen. De verlengde schooldag moet tevens voorzien in de behoefte van tweeverdieners aan kinderopvang.

Ad 4 Ouderbetrokkenheid

Met dit begrip wordt bedoeld het versterken van de binding tussen ouders en kind, tussen ouders en de school en tussen ouders en de buurt, in het belang van de ontwikkeling van het kind en de persoonlijke ontwikkeling van ouders. Het streven is dat ouders op de hoogte zijn van wat het kind op school en na schooltijd leert en beleeft, dat ouders vanuit de school en de buurt worden ondersteund bij de opvoeding van hun kinderen en dat ouders participeren aan educatieve activiteiten op de Vensterschool. Het uiteindelijke doel is dat ouders hun kinderen zo veel als mogelijk stimuleren bij hun ontwikkeling. De rol die ouders wordt toegekend is die

van opvoeder en gebruiker van voorzieningen. Ook zullen ouders een actieve rol moeten krijgen in de organisatie van activiteiten en in het bestuur van de school. Daarmee worden ouders in staat gesteld aan te geven welke activiteiten zij zelf belangrijk vinden.

Naar Deens en Zweeds voorbeeld proberen Vensterscholen de buitenschoolse voorzieningen voor opvang en vrijetijdsactiviteiten te koppelen aan de school, ouders te betrekken bij activiteiten van de school en ouders te ondersteunen bij de opvoeding. Het Vensterschool-concept is echter omvangrijker dan de Deense en Zweedse initiatieven, omdat het meer aandachtsgebieden in zich verenigt en zich richt op een bredere doelgroep (namelijk 0- tot 15-jarigen).

Verder geldt dat de Zweedse en Deense situatie verschillen van die in Nederland. Een belangrijk kenmerk van het Deense onderwijssysteem is de participatie van ouders aan besluitvorming rond onderwijsactiviteiten (Lander & Ekholm, 1998). In Nederland is ouderparticipatie minder vanzelfsprekend. Vaak is er maar een kleine groep ouders actief bij de school betrokken (Van Daal et al. 2002). In Zweden en Denemarken is het bovendien meer dan in Nederland gebruikelijk dat voorzieningen voor kinderopvang en naschoolse activiteiten gekoppeld zijn aan de school. Bij de invoering van het Vensterschool-concept zal uitgegaan moeten worden van de Nederlandse situatie. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de resultaten van evaluatieonderzoek naar de Vensterscholen.

2.5 Resultaten van evaluatieonderzoek naar de Vensterscholen

In het promotieonderzoek van Kruijer (2002) is onderzocht of Groninger Vensterscholen invloed hebben op gedragsproblemen van kinderen en de opvoeding thuis. Het onderzoek is uitgevoerd in de oorspronkelijke vier Vensterscholen. Uit het onderzoek blijkt dat er een significante afname is van gedragsproblemen van kinderen en dat er verbeteringen zijn ten aanzien van de opvoeding thuis. Er is geen sprake van een duidelijke stabiele relatie tussen verbeteringen in opvoeding en gedrag en deelname van gezinnen aan het aanbod van de Vensterschool.

Onderzoeksbureau Sardes heeft een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de Vensterscholen in 2004 (Van der Vegt, Studulski et al., 2004). Binnen tien Vensterscholen is onderzocht hoe er gewerkt wordt aan de realisatie van de doelen. Er is onder andere gekeken naar hoe er binnen de Vensterscholen wordt samengewerkt. Hierbij maken de onderzoekers onderscheid tussen drie fases van

integratie: een fase van geringe integratie, waar de instellingen min of meer langs elkaar heen werken, een fase van aanvankelijke integratie, waar wordt samengewerkt in gemeenschappelijk gekozen projecten. De derde fase is die waar instellingen samen doelstellingen formuleren en elkaar daar ook op aanspreken. De meeste Vensterscholen bevinden zich in de tweede fase. Ook is onderzocht of er effecten zijn op schoolprestaties en het sociaal-emotioneel functioneren van leerlingen. Er werden geen verschillen gevonden wat betreft het functioneren van leerlingen van groep 8 op Vensterscholen als op niet-Vensterscholen. Wel zijn verschillen aangetoond tussen Vensterscholen. 'De ene Vensterschool is beter gaan presteren, de andere Vensterschool is op hetzelfde niveau gebleven of zelfs slechter gaan scoren' (Van der Vegt, Studulski et al. 2004, p. 125). Volgens de onderzoekers heeft dit wellicht te maken met de eigen specifieke invulling (en activiteiten) die Vensterscholen geven aan het concept 'Vensterschool'.

Geconcludeerd kan worden dat evaluatieonderzoek nog geen verband aantoont tussen doelen, activiteiten en opbrengsten van de innovatie.

2.6 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is een beschrijving gegeven van de kenmerken van de innovatie brede school/Vensterschool. In grote lijnen is ingegaan op de doelen, de inhoud van de innovatie en de strategie die door brede scholen wordt toegepast bij de invoering van het brede-school-concept. Geconcludeerd kan worden dat de brede school/Vensterschool geen duidelijk definieerbaar concept is, omdat de doelen, inhoud en participanten niet van tevoren vaststaan. Er is nog weinig inzicht verkregen in de relatie tussen de gekozen innovatiestrategie en de invoering van het concept. Een beperkte kennisbasis maakt het moeilijk om op bestuurlijk niveau beslissingen te nemen over de te kiezen aanpak en interventies. Ten behoeve van de ontwikkeling van de Vensterscholen is het van belang na te gaan welke uitwerking de gekozen strategie heeft op de invoering van het Vensterschool-concept. In het volgende hoofdstuk zal ingegaan worden op theoretische perspectieven op innovatie en verandering in organisaties en wordt nader ingegaan op de probleemstelling en de onderzoeksvragen van dit onderzoek.