

# DUURZAME ONDERWIJSRELATIES

advies

## **DUURZAME ONDERWIJSRELATIES**

## Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit veertien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies *Duurzame onderwijsrelaties*, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20060320/863, oktober 2006.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2006.

ISBN-10: 90-77293-58-2

ISBN-13: 978-90-77293-58-4

### **Bestellingen van publicaties:**

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: [secretariaat@onderwijsraad.nl](mailto:secretariaat@onderwijsraad.nl)

(070) 310 00 00 of via de website: [www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)

### **Ontwerp en opmaak:**

Maarten Balyon grafische vormgeving

### **Drukwerk:**

Drukkerij Artoos

© Onderwijsraad, Den Haag

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

## **DUURZAME ONDERWIJSRELATIES**

**Hoe kan partnerschap tussen de school en de omgeving verantwoord vorm krijgen?**



OTS KIBBERN  
20060320/863

OU KIBBERN

CONTACTPERSOON

DOORLIJFSUMMER

PLAATS / DATUM  
Den Haag, 19 oktober 2005

OBDIENDEP  
Advies Duurzame onderwijsrelaties

Aan de Minister van  
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Mevrouw M.J.A. van der Hoeven  
Postbus 16375  
2500 BJ DEN HAAG

Mevrouw de Minister,

In uw brief van 7 juni jongstleden verzocht u de raad te adviseren over effectieve relaties tussen scholen in het funderend onderwijs en hun omgeving.

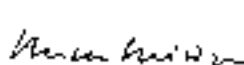
Met genoegen zendt de Onderwijsraad u hierbij het advies getiteld *Duurzame onderwijsrelaties*. Het vormt het derde advies, na *Degeijk onderwijsbestuur en Doortastend onderwijsstoezicht*, in de reeks die de raad uitbrengt: *raad governance* in het onderwijs.

De relaties met de omgeving zijn voor de school niet allemaal hetzelfde. Voor een goede betrokkenheid is het volgens de raad daarom van belang onderscheid te maken in relaties die het onderwijs betreffen, relaties die te maken hebben met de zorg voor de (speciale) leerling en relaties die primair de omgeving (bijvoorbeeld de buurt) aangaan.

Het advies heeft twee hoofdaanbevelingen; ten eerste inzetten op duurzaamheid van relaties en ten tweede de volledige breedte van ervaringen benutten, dus geen acties ondernemen die leiden tot voortijdige en onnodige formalisering van de verschillende relaties.

Duurzaamheid vertaalt zich volgens de raad in verschillende aspecten, zoals wederkerigheid (wederzijdse prestaties en verantwoording), maar ook leerlinggerichtheid; relaties hebben uiteindelijk tot doel beter onderwijs, betere zorg, enzovoort. De raad geeft in het advies enkele suggesties voor openingen in de wetgeving en passende instrumenten die scholen zelf ter hand kunnen nemen.

Namens de Onderwijsraad,



Prof.dr. A.M.L. van Wieringen  
Voorzitter



Drs. A. van der Rest  
Secretaris

**ONDERWIJS** raad

BRUSSELAAR 6  
2514 JS DEN HAAG  
TELEFOON 070 370 00 00  
FAX 070 356 34 74  
E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL  
WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	9
<b>1 Inleiding</b>	12
1.1 Aanleiding: discussie over horizontale verantwoording, duurzaamheid en governance	12
1.2 Adviesvraag	13
1.3 Leeswijzer advies	14
<b>2 De variëteit van horizontale relaties</b>	15
2.1 Groter aantal verplichte en vrijwillige samenwerkingsverbanden, meer belanghebbenden, meer formele verantwoording	15
2.2 Verschillende typen horizontale relaties	19
2.3 Principes voor verantwoording over horizontale relaties	24
<b>3 De verantwoordingspraktijk van verschillende horizontale relaties</b>	26
3.1 Verantwoordingspraktijk bij relaties gericht op het onderwijs	26
3.2 Verantwoordingspraktijk bij relaties gericht op de zorg voor (speciale) leerlingen	29
3.3 Verantwoordingspraktijk bij relaties gericht op de omgeving	32
3.4 Enkele ervaringen met de verantwoordingspraktijk in andere sectoren en het buitenland	33
3.5 Conclusies: inzetten op duurzame relaties en ervaringen over de volle breedte benutten	35
<b>4 Aanbevelingen voor duurzame onderwijsrelaties</b>	38
4.1 Twee hoofdaanbevelingen bij horizontale relaties	38
4.2 Eerste hoofdaanbeveling: inzetten op duurzaamheid	39
4.3 Tweede hoofdaanbeveling: ervaringen over de volle breedte benutten, dus geen voortijdige en onnodige formalisering van onderwijsrelaties	42
<b>Afkortingen</b>	46
<b>Figurenlijst</b>	47
<b>Literatuur</b>	48
<b>Geraadpleegde deskundigen</b>	50
<b>Bijlagen</b>	
Bijlage 1 Adviesaanvraag	B.1-51



## Samenvatting

### *Omgeving van belang voor het functioneren van de school*

Betrokkenheid van de omgeving is voor het functioneren van de school van vitaal belang. Op de eerste plaats komt betrokkenheid van de ouders en de leerlingen; het vergroten van hun betrokkenheid staat voor veel scholen bovenaan de prioriteitenlijst. Tegelijkertijd neemt de (formele) betrokkenheid van andere instellingen rond de school toe. Dit kan gaan om scholen waar leerlingen vandaan komen of waar zij hun opleiding vervolgen, scholen voor speciaal onderwijs, de gemeente en jeugdzorg, maar ook om wijkverenigingen, sportclubs en cultuurinstellingen. Scholen in het basis- en voortgezet onderwijs hebben een bont palet aan relaties opgebouwd met hun omgeving; de inhoud en intensiteit van de relaties en de keuze van partners zijn vaak afhankelijk van de lokale context.

De minister van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) vindt dat de relatie tussen onderwijsinstellingen en de omgeving verder versterkt zou moeten worden. Als scholen beter aan de omgeving duidelijk kunnen maken wat ze doen, meer informatie verstrekken, rekenschap afleggen aan die omgeving en de omgeving 'reële invloed' geven, dan kan in de gedachte van de minister de overheid een stap terugdoen. Vanuit deze gedachte is de adviesvraag van de minister aan de Onderwijsraad: hoe kunnen scholen hun omgeving beter bij activiteiten betrekken, en wat moeten scholen en de minister nu wel of juist niet ondernemen?

### *Verschillende typen relaties met de omgeving vragen ieder om eigen benadering*

De verschillende relaties die de school met de omgeving onderhoudt, mogen volgens de raad niet over één kam worden geschoren. De verschillende typen relaties zijn globaal in te delen in drie categorieën: relaties gericht op het onderwijs aan de leerling; relaties gericht op de zorg voor de (speciale) leerling; en relaties gericht op de omgeving (de wijk of de buurt). Een voorbeeld van het eerste type zijn de relaties gericht op het realiseren van maatschappelijke stages, zoals het lokale bedrijfsleven. Het tweede type betreft relaties met het speciaal onderwijs, de jeugdzorg, maar ook de relaties in het kader van het achterstandsbeleid. Voorbeelden van het derde type, gericht op de omgeving, zijn relaties in het kader van buurtprojecten of van vergroting van veiligheid in de wijk. In de visie van de raad moet alles wat een school onderneemt de leerling ten goede komen. Ook de verschillende omgevingsrelaties die de school aangaat moeten dus aantoonbaar bijdragen aan de cognitieve, sociale en morele ontwikkeling van leerlingen.

De raad hanteert als principe bij zijn aanbevelingen in dit advies dat deze verschillende typen relaties vragen om een verschillende benadering bij het organiseren van betrokkenheid en verantwoording. Een ander principe is dat betrokkenheid van en verantwoording aan de omgeving (horizontale verantwoording) geen vervanging kan zijn voor het verticaal toezicht. Op het moment dat er een goede betrokkenheid is van de omgeving en rekenschap aan die omgeving wordt afgelegd, betekent dat dus niet automatisch dat de overheid meer afstand kan nemen.

### *Inzetten op duurzame relaties en ervaringen ten volle benutten*

De raad heeft twee algemene antwoorden op de vraag welke acties nodig zijn om de omgeving beter bij de school te betrekken: ten eerste inzetten op duurzaamheid van relaties en ten tweede de volledige breedte van ervaringen benutten, dus geen voortijdige en onnodige formalisering van die relaties. Het wettelijk verankeren van verplichtingen tot overleg en 'publieke verantwoording' aan instellingen met wie de school een relatie onderhoudt, is volgens de raad niet de aangewezen weg. Dergelijke formaliseringen leiden niet tot een 'win-win' verhouding tussen partijen. In veel gevallen zijn relaties met de omgeving kansrijk als er partnerschap is tussen de verschillende belanghebbenden binnen, maar ook buiten de school. Dit partnerschap veronderstelt een zeker machts-evenwicht. De school is dienstbaar aan de leerlingen en de omgeving, maar de omgeving moet ook zelf investeren in het onderwijs en de school(omgeving). Als partijen dit willen formaliseren kunnen ze dit onderling regelen; bijvoorbeeld door het sluiten van een overeenkomst of convenant.

Duurzaamheid van relaties omvat een aantal aspecten, zoals wederkerigheid (het genoemde partnerschap en wederzijdse verantwoording), leerlinggerichtheid (relaties moeten iets realiseren voor leerlingen: beter onderwijs, betere zorg, betere maatschappelijke oriëntatie) en een structurele opzet (geen versnipperde projecten en subsidies). Daarnaast is kosteneffectiviteit (inzet van tijd en middelen gerelateerd aan opbrengsten) van belang.

De raad werkt deze twee algemene aanbevelingen voor elk van de drie typen relaties apart uit.

### *Aanbevelingen bij relaties gericht op het onderwijs*

Duurzaamheid van dit type relaties kan verwezenlijkt worden als scholen concrete doelen benoemen (streefaantal maatschappelijke stages bijvoorbeeld) en daarover concrete afspraken maken, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant met het lokale bedrijfsleven of maatschappelijke instellingen (gezondheidszorg). Vanuit een oogpunt van duurzaamheid is het tevens van belang dat relaties regelmatig geëvalueerd worden. De lessen daaruit kunnen onder de aandacht van andere scholen worden gebracht en zo een stimulans vormen om tot een praktische en kosteneffectieve aanpak van onderwijsrelaties te komen. Het ministerie en eventueel brancheorganisaties kunnen dit proces (financieel) ondersteunen. Ook ten aanzien van omgevingsrelaties is de raad van mening dat 'evidence-based' werken de effectiviteit bevordert.

Ouders en leerlingen hebben al formele (mede)zeggenschap als het gaat om de relaties met leerlingen. De raad ziet op dit moment weinig noodzaak om de formele invloed van (groepen) ouders verder uit te breiden (zoals via een beroepsmogelijkheid bij de Ondernemingskamer). Veeleer zal er gewerkt moeten worden aan het vergroten van de betrokkenheid bij het bestaande medezeggenschapsstelsel; het aanbieden van scholing bijvoorbeeld of het uitkeren van presentiegelden kan mensen ertoe verleiden zitting te nemen in een overlegorgaan. Daarnaast kunnen medezeggenschapsmogelijkheden anders dan via de medezeggenschapsraad meer profiel krijgen en beter worden benut. De raad constateert een leemte daar waar het gaat om de medezeggenschapsmogelijkheden van andere betrokkenen in de omgeving van de school. Waar medezeggenschapsraden, met instemming van het bevoegd gezag, dat nodig vinden, moet er de mogelijkheid zijn om vertegenwoordigers van de maatschappij te coöpteren (bijvoorbeeld personen uit het lokale bedrijfsleven). Deze leden hebben dan een adviserende stem over

een aantal zaken, zoals over het aangaan of verbreken van de relaties met de omgeving. Artikel 3 WMS (Wet medezeggenschap scholen) moet deze keuzemogelijkheid bevatten. De minister kan, naast deze door de raad hier voorgestelde wetswijziging, initiatieven in deze richting ondersteunen door een ontwikkelingsagenda te presenteren, waarbij verschillende modellen uit de praktijk geëvalueerd en gedeeld kunnen worden.

#### *Aanbevelingen bij relaties gericht op de zorg voor speciale leerlingen*

Ondanks de grote mate van formalisering van de relaties als het gaat om zorg aan (speciale) leerlingen, is het geheel naar de mening van de raad niet duurzaam. De kosteneffectiviteit is door de bureaucratische verplichtingen (de diverse overlegstructuren, het opstellen van individuele plannen, geschillenregelingen) niet gewaarborgd. Zowel de Rekenkamer als de Inspectie hebben er eerder op gewezen dat ook de leerlinggerichtheid niet optimaal is. De raad ziet naar aanleiding van de recente *Uitwerkingsnotitie over de vernieuwing van de Zorgstructuren* hier ook niet snel verbetering optreden; de zorgplanlast en de mogelijkheid van geschillen lijken eerder toe te nemen. In een eerder advies heeft de raad gewezen op trekkingsrechten voor scholen om daarmee de wederkerigheid van dit type relaties te benadrukken.

De Onderwijsraad stelt de minister voor in 2008 de raad een nader advies te vragen over de zorgrelaties, voor zover het gaat om relaties die raken aan het speciaal onderwijs en de relaties met jeugdzorg, ggd, enzovoorts. De samenwerking tussen onderwijsinstellingen en genoemde instanties moet in veel gevallen nog vorm krijgen, zodat van duurzaamheid of geformaliseerde verantwoording nu vaak geen sprake is.

Voor zover het gaat om achterstandsbestrijding is, mede door de wettelijke verankering, een duurzame en in beginsel wederkerige betrokkenheid tussen scholen onderling, maar ook tussen school en gemeente tot stand gebracht. Nader evaluatieonderzoek zal moeten uitwijzen of de relaties ook voldoen aan genoemde criteria van leerlinggerichtheid en kosteneffectiviteit. Vergroting van reële invloed van betrokkenen acht de raad hier niet nodig.

#### *Aanbevelingen bij relaties gericht op de omgeving*

Bij dit type relaties gaat het bijvoorbeeld om buurtprojecten, maar ook om multifunctionele (brede) scholen. Dergelijke relaties kunnen duurzaam(er) worden door duidelijker te benoemen wat de opbrengsten zouden moeten zijn voor leerlingen. Wederkerigheid en leerlinggerichtheid kunnen zich concreet vertalen in convenanten, met daarin ook een evaluatieverplichting en een afweging van kosteneffectiviteit. Inzet van tijd en personeel moet resulteren in vergroting van leerervaringen. De reële invloed van de buurt kan tot uiting komen in bepaalde prestaties waaraan de school zich verbindt (zoals voorkomen van geluidsoverlast of zwerfafval), maar hoeft niet verder wettelijk geregeld te worden.

# 1 Inleiding

**Dit advies behandelt de vraag hoe scholen in het basis- en voortgezet onderwijs de betrokkenheid van hun omgeving organiseren en welke acties de minister, de onderwijsinstellingen en hun vertegenwoordigende organisaties in dit verband beter wel of beter niet kunnen ondernemen. De veronderstelling van de minister van OCW is dat wanneer scholen de betrokkenheid met de omgeving goed organiseren, de overheid terughoudender toezicht kan houden. In hoeverre zijn scholen al bezig met verantwoording aan hun omgeving? In hoeverre speelt het perspectief van de leerling een rol? Welke kansen en risico's zijn er bij het organiseren van horizontale verantwoording?**

**Dit hoofdstuk gaat in op de aanleiding van het advies en de adviesvraag. De laatste paragraaf bevat de leeswijzer.**

## 1.1 Aanleiding: discussie over horizontale verantwoording, duurzaamheid en governance

Wie op internet gaat zoeken op de term 'horizontale verantwoording' komt voornamelijk terecht bij beleidsnotities en sites van de overheid en van adviesorganisaties. Maar hoe zit het met de praktijk van alledag? De Onderwijsraad heeft in het kader van dit advies een op de bestaande situatie gerichte casestudie laten verrichten door het Verwey-Jonker Instituut.<sup>1</sup> Uit deze casestudie blijkt dat voor 'meervoudig publieke verantwoording' aan een aantal noodzakelijke randvoorwaarden moet zijn voldaan: er moet een bestendige relatie zijn (niet een waar partners elkaar nog nauwelijks kennen); verantwoording moet wederkerig zijn (niet alleen de school die verantwoording aflegt aan partners, maar partners ook aan de school); en horizontale verantwoording moet binnen proportie blijven (als aan iedereen over alles horizontale verantwoording moet worden afgelegd, kost dat te veel tijd en geld). Bovendien is verantwoording geen doel op zich; verantwoording over externe relaties moet uiteindelijk ook nuttig zijn voor leerlingen.

*Na degelijk onderwijsbestuur en doortastend onderwijstoezicht, nu duurzame onderwijsrelaties*

In juli 2005 heeft de minister van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) een beleidsnotitie over 'governance' in het onderwijs naar de Tweede Kamer gestuurd. Hierin geeft de minister aan dat één van haar kernambities is: een betere relatie van onderwijsinstellingen met de maatschappelijke omgeving. De minister vindt dat de afstand tussen de maatschappelijke omgeving en onderwijsinstellingen overbrugd moet worden. Op basis van de praktijk wil de minister haar beleid op dit punt verder ontwikkelen.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Gruijter, Pels, Steketee & Swinnen, 2006.

<sup>2</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005a.

In 2004 adviseerde de Onderwijsraad de minister in zijn advies *Degelijk onderwijsbestuur* over de kaders voor de bestuurlijke inrichting van onderwijsinstellingen. Zowel de uitgangspunten voor het verticale en het interne toezicht als ook die voor horizontale verantwoording zijn in dit advies omschreven. Dit advies had voornamelijk betrekking op de gewenste vormgeving van het interne toezicht, waarbij een functiescheiding tussen bestuur en toezien vooropstond.

In 2006 volgde het advies *Doortastend onderwijstoezicht* over de inrichting van het externe toezicht en de rol van andere partijen dan de overheid daarbij. De belangrijkste conclusie was dat de Inspectie in het leerplichtig onderwijs nog niet gemist kon worden.

Dit advies vormt de derde pijler in de serie adviezen die de raad uitbrengt op het terrein van governance in het onderwijs en heeft als titel *Duurzame onderwijsrelaties*. Het begrip duurzaamheid heeft betrekking op het opbouwen en onderhouden van onderlinge betrekkingen tussen de school en omgevingspartijen, die voor beiden blijvend nuttig zijn. Er zijn verschillende omgevingspartijen (belanghebbenden), die elk een verschillende relatie met de school onderhouden. Daar hoort ook een verschillende wijze van informatieverstrekking en van wederzijds verantwoording afleggen bij.

#### *De praktijk van informatieverstrekking en verantwoording*

Verantwoording afleggen betekent het bieden van inzicht aan relevante anderen over het eigen doen en laten. Daarbij maakt de Onderwijsraad een onderscheid tussen verantwoording aan de overheid (verticale verantwoording, hiërarchisch) en verantwoording aan andere belanghebbenden (horizontale verantwoording, niet hiërarchisch). Dit advies gaat ook over de vraag hoe de dialoog met belanghebbenden in de praktijk verloopt, aan de hand van een analyse van de verschillende relaties die scholen op dit moment onderhouden met hun omgeving. Zitten er nu al elementen van verantwoording in die relaties en moet dit verder formeel worden vormgegeven? In hoeverre speelt de betrokkenheid van ouders en leerlingen een rol? Welke vorm van verantwoording is in het licht van de praktijk gewenst?

## **1.2 Adviesvraag**

Dit advies concentreert zich op relaties tussen scholen in het basis- en voortgezet onderwijs en hun omgeving. Het uitgangspunt in dit advies is: de relaties die de school aangaat met diverse belanghebbenden moeten primair gericht zijn op een optimalisering en verbetering van de onderwijskerntaak. Deze onderwijskerntaak beoogt – kort gezegd – de cognitieve, sociale en morele ontwikkeling van jonge mensen.<sup>3</sup>

Dit advies beantwoordt twee hoofdvragen. Hoe kunnen scholen hun omgeving effectiever betrekken en welke acties kunnen het ministerie van OCW, de scholen, hun vertegenwoordigende organisaties en betrokkenen in hun omgeving hiervoor ondernemen of juist beter niet meer ondernemen? Voor de volledige adviesvraag zij verwezen naar bijlage 1.

3 Zie ook *Onderwijsraad, 2004b*.

### 1.3 Leeswijzer advies

#### *Aanpak*

Bij de totstandkoming van dit advies is zowel nationale als internationale literatuur geraadpleegd over de verschillende typen van horizontale relaties, de manieren van verantwoording en de opbrengsten van relaties tussen onderwijsinstellingen en hun omgeving. Ook zijn verschillende deskundigen geraadpleegd in de vorm van interviews en een panel sessie (zie hiervoor de lijst achter in het advies).

De Onderwijsraad heeft het Verwey-Jonker Instituut gevraagd om in het kader van het advies een casusonderzoek uit te voeren naar de dialoog tussen scholen en belanghebbenden. Binnen het casusonderzoek staan de volgende vragen centraal. Hoe betrekken scholen in het basis- en voortgezet onderwijs de omgeving bij hun school? Welke belemmeringen en welke stimulansen spelen daarbij een rol? Dit heeft geresulteerd in het rapport *Effectieve omgevingsrelaties*.<sup>4</sup> In meer beknopte vorm zijn de bevindingen van het Verwey-Jonker Instituut terug te vinden in hoofdstuk 3 van dit advies.

#### *Opbouw*

*Hoofdstuk 2* gaat in op de toenemende uitbreiding van het aantal belanghebbenden rond een school en onderscheidt hierbij drie typen relaties: gericht op het onderwijs, gericht op de zorg voor de (speciale) leerling en gericht op de omgeving. Scholen willen en moeten steeds meer samenwerken met allerlei 'partners'. Het hoofdstuk eindigt met het benoemen van twee algemene principes voor de relaties tussen school en omgeving.

Vervolgens analyseert *hoofdstuk 3* de praktijk. Er zijn verschillende doelen en er zijn ook verschillende manieren van verantwoording. Horizontale verantwoording gebeurt soms formeel, als er een institutioneel wettelijk kader is, soms slechts informeel, ook omdat de relatie nog in opbouw is. De verschillende vormen van verantwoording in de verschillende typen van horizontale relaties worden besproken. Uit de ervaringen in andere maatschappelijke sectoren en enkele buitenlandse voorbeelden kunnen lessen getrokken worden over de acties die al dan niet moeten worden ondernomen. Naar de mening van de raad betekent dit, dat ingezet moet worden op duurzame relaties en het niet voortijdig en onnodig formaliseren van relaties tussen school en omgeving.

*Hoofdstuk 4* beantwoordt de adviesvragen aan de hand van twee aanbevelingen. Hoe kunnen scholen hun omgeving duurzaam bij hun onderwijs betrekken? En hoe kan onnodige formalisering van onderwijsrelaties voorkomen worden?

<sup>4</sup> *Gruijter e.a., 2006.*

## 2 De variëteit van horizontale relaties

**De laatste jaren is het aantal belanghebbenden in het onderwijs fors toegenomen en gaat het ook om een steeds gevarieerdere groep. Dit hangt ook samen met het groeiende aantal (maatschappelijke) opdrachten voor scholen. Niet alleen onderwijs geven, maar ook opvang, veiligheid en burgerschap zijn tegenwoordig onderdeel van het takenpakket van de school. De raad onderscheidt drie typen relaties met de omgeving: gericht op het onderwijs, gericht op de zorg voor de (speciale) leerling en gericht op de omgeving. Dit hoofdstuk eindigt met het benadrukken van het belang van horizontale relaties en het benoemen van twee algemene principes voor de vormgeving van horizontale relaties ofwel relaties tussen school en omgeving.**

### 2.1 Groter aantal verplichte en vrijwillige samenwerkingsverbanden, meer belanghebbenden, meer formele verantwoording

Het grotere aantal taken dat de scholen in het funderend onderwijs hebben gekregen leidt tot meer (verplichte en vrijwillige) samenwerking met andere partijen en daardoor tot een grotere kring van belanghebbenden rond de school. De beleidskoers is er nu op gericht meer belanghebbenden 'reële invloed' in de school te geven. Die invloed kan zich op vele manieren uiten. In ieder geval zullen volgens de minister diverse belanghebbenden, zoals ouders, via wettelijke regelingen een stevigere formele positie moeten krijgen.

#### *Groter belang van scholen in de samenleving*

De school is een belangrijk instituut in de samenleving, waar vaak uiteenlopende maatschappelijke problemen samenkomen; de maatschappij beschouwt veelal ook de school als oplossing voor deze problemen. Turkenburg (2005) constateert in dat verband dat er niet sprake is van één vaststaande maatschappelijke opdracht, maar dat de maatschappelijke opdracht van de school afhangt van de leerlingenpopulatie en van de omgeving van de school. Achterstandsbestrijding; opvoeding en de relatie tussen school en ouders; opvang; veiligheid; sociale cohesie in de buurt; integratie en het voorkomen van segregatie; het stimuleren van waarden en normen en goed burgerschap; gezondheidsbevordering: het zijn allemaal opdrachten die de school er de afgelopen jaren bij heeft gekregen en erbij heeft genomen.

Het toenemend belang van de omgeving voor de school vertaalt zich ook in competentie-eisen voor docenten: ze moeten 'omgevingssensitief' zijn.

### **Voorbeelden van competentie-eisen voor docenten in het primair en voortgezet onderwijs**

De leraar neemt op een constructieve manier deel aan verschillende vormen van overleg met mensen en instellingen buiten de school (artikel 2.9).

De leraar is op de hoogte van de professionele infrastructuur waar zijn school onderdeel van is (artikel 2.9 en artikel 2.18).

De leraar zorgt in overleg met de leerling en andere betrokkenen voor afstemming tussen het leren in en buiten de school en voor duidelijkheid over ieders verantwoordelijkheid en bijdrage hierin (artikel 2.18).

De leraar is bekend met de cultuur en de actuele gang van zaken in het bedrijfsleven waarin zijn leerlingen of deelnemers participeren en weet hoe hij daar als leraar vo of als docent bve mee om kan gaan (artikel 2.18).

*Bron: Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel*

### *Uitbreidend netwerk: verplicht en facultatief*

Kunnen scholen het zich vandaag de dag permitteren om *geen enkele* relatie te hebben met de omgeving? Het antwoord is nee. Scholen hebben in ieder geval altijd te maken met ouders en hun vertegenwoordigingen zoals de medezeggenschapsraad of een algemene ledenvergadering. Ook de gemeente heeft altijd een belangrijke rol gehad in het basis- en voortgezet onderwijs, zeker sinds de invoering van het lokaal onderwijsbeleid in de jaren negentig van de vorige eeuw (huisvesting en achterstandsbeleid). Maar niet alleen de directe omgeving heeft een (geïstitutionaliseerde) band met de school. Samenwerking met de omgeving, met andere scholen (vervolgopleidingen, speciaal onderwijs) en met instellingen voor jeugdzorg, welzijn, enzovoort, is door tal van ontwikkelingen onontkoombaar geworden.

Door de beschreven uitbreiding van het takenpakket van de scholen is er in toenemende mate sprake van samenwerking van scholen en schoolbesturen onderling en van scholen met andere instanties. Het aantal (potentiële) belanghebbenden is gegroeid.

Sommige samenwerkingsvormen zijn verplicht gesteld door de rijksoverheid, bijvoorbeeld die met speciale scholen in het kader van wsns (weer samen naar school); andere zijn niet verplicht, maar worden wel gestimuleerd, bijvoorbeeld de totstandkoming van brede scholen of de faciliteiten voor regionale arrangementen. Motieven om tot samenwerking met de omgeving te komen zijn heel verschillend.

### **Regionale arrangementen**

In een regionaal arrangement werken scholen voor vbo (voorbereidend beroepsonderwijs) en/of scholengemeenschappen met ten minste vbo samen om het vmbo-aanbod (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) beter af te stemmen op de vraag van leerlingen, ouders en andere belanghebbenden in de regio, zoals mbo (middelbaar beroepsonderwijs) en bedrijfsleven. Dit gebeurt door een samenwerkingsovereenkomst met een looptijd van ten minste vijf jaar tussen scholen in de regio.<sup>5</sup> De afspraken over

de bijdrage van elk van de betrokkenen aan het gewenste onderwijsaanbod worden in het arrangement vastgelegd. Door op deze manier de onderwijsinfrastructuur te versterken, moeten ook de onderwijskansen van leerlingen verbeteren.

#### *Verplichte samenwerking neemt toe*

Verplichte samenwerking tussen scholen en de omgeving zal verder toenemen. Zo zullen scholen en gemeenten meer met elkaar te maken krijgen als gevolg van verplichtingen rond burgerschap en integratie. In artikel 167a van de WPO (Wet op het primair onderwijs) is geregeld dat burgemeester en wethouders en de bevoegde gezagsorganen van de scholen in de gemeente ten minste een keer per jaar overleg voeren over het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie, het bestrijden van onderwijsachterstanden en het afstemmen van inschrijvings- en toelatingsprocedures. Daarnaast overleggen zij over voorstellen van de scholen om leerlingen met een onderwijsachterstand evenwichtig over de scholen te verdelen en over doorlopende leerlijnen van voorschoolse educatie naar basisonderwijs. Het overleg is gericht op het maken van afspraken over integratie, achterstandsbeleid en inschrijvingsprocedures. Deze afspraken hebben zo veel mogelijk het karakter van meetbare doelen.

Ook de samenwerking tussen het regulier en het speciaal onderwijs zal toenemen als gevolg van de introductie van zorgarrangementen. De minister schrijft dit in de *Notitie Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs*, die ze in oktober 2005 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd.<sup>6</sup> In dat kader moeten er afspraken komen in de regio over samenwerking die een passend onderwijsarrangement voor alle leerlingen mogelijk maakt. Zeker voor éénpitters en kleine besturen wordt samenwerken essentieel. De bedoeling is dat er een zorgplicht komt voor het schoolbestuur om voor elke leerling een passend onderwijsaanbod aan te bieden. Indien zij zelf niet de daarvoor benodigde expertise in huis hebben, zijn zij verantwoordelijk voor plaatsing van een leerling elders. Het voorstel is in 2010 het wettelijk onderscheid tussen de reguliere en speciale scholen te laten vervallen. Er zal één nieuw bekostigingssysteem komen, waarin de leerling centraal staat. Uit de discussies met het veld blijkt dat men beducht is voor grote stelselwijzigingen; de voorkeur gaat uit naar aanpassingen daar waar het nodig is.<sup>7</sup>

Tot slot is recent besloten dat scholen vanaf het schooljaar 2007-2008 verplicht zijn om voor- en naschoolse opvang te regelen voor kinderen als ouders daarom vragen. Het kabinet geeft daarmee invulling aan een motie van de Kamerleden Bos (PvdA) en Van Aartsen (VVD).<sup>8</sup> Scholen voor primair onderwijs moeten uiterlijk in augustus 2007 ofwel een contract gesloten hebben met een kinderopvanginstelling in de buurt, of zelf een rechtspersoon oprichten voor kinderopvang om zo de opvang te verzorgen op schooldagen tussen 7.30 uur en 18.30 uur.

#### *Omgeving biedt kansen voor de school*

Horizontale relaties met de omgeving zijn niet alleen een 'verplicht nummer'; scholen, docenten én leerlingen gaan veelal ook zelf op zoek naar kansen die de omgeving biedt. Zo worden maatschappelijke stages soms door leerlingen zelf geregeld, zonder dat de school daar een zwaar formeel kader voor creëert.<sup>9</sup> Ook bij allerlei vormen van werk-

6 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005b.

7 TK 2005-2006, 27 728, nr. 93.

8 TK 2005-2006, 30300 VIII, nr. 226.

9 Zie het voorbeeld van het Montessorilyceum in Gruijter e.a., 2006.

plekieren wordt de omgeving ingeschakeld om het onderwijs voor leerlingen aantrekkelijker en levensechter te maken.

In het WRR-rapport (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) *Vertrouwen in de buurt* (2006) wordt met name gekeken naar de opbrengsten van samenwerking. Door als school te investeren in de relaties met de buurt kunnen veel problemen voortijdig voorkomen worden of gezamenlijk met buurt en ouders worden aangepakt. Zo is in de achterstandswijken de gedachte van de brede school ontstaan. Leerkrachten die voortdurend in de school tegen problemen aanliepen die rechtstreeks te maken hadden met woon- en leefomstandigheden van leerlingen, voelden de noodzaak om intensief samen te gaan werken met hulpverleningsinstanties en de gezondheidszorg.<sup>10</sup>

### **Brede school**

Het toenemend belang van samenwerkingsrelaties met de omgeving komt het meest concreet naar voren in de brede scholen in het primair en voortgezet onderwijs. Scholen in het primair onderwijs werken daarbij met name samen met peuterspeelzalen en organisaties voor kinderopvang.<sup>11</sup> Daarnaast participeren vooral zorg- en welzijnsinstellingen in de brede school, naast culturele instellingen, sportverenigingen, buurtverenigingen en andere onderwijsorganisaties. Een overzicht van samenwerkingspartners van middelbare brede scholen laat een vergelijkbaar beeld zien.<sup>12</sup> Middelbare scholen werken in de eerste plaats samen met personen, groepen en organisaties op het gebied van zorg, welzijn en cultuur, zoals de schoolarts, bureau jeugdzorg, maatschappelijk werk, welzijnswerk, theaters en theatergroepen, dansscholen, musea en galleries, de bibliotheek, de muziekschool, filmhuizen en individuele kunstenaars.

### *Meer verantwoording: versterking van formele posities*

De minister van OCW constateert in de beleidsnotitie governance dat er een afstand is tussen de maatschappelijke omgeving en de onderwijsinstellingen en dat deze overbrugd zal moeten worden.<sup>13</sup> Die overbrugging zou met name moeten gebeuren door vergroting van de invloed van belanghebbenden, zowel binnen de school (ouders) als daarbuiten (omgevingspartners).

Onderwijsinstellingen zullen met instellingen van vervolgonderwijs, jeugdzorg en het lokale of regionale bedrijfsleven "reëel" of "betekenisvol" overleg moeten voeren. Dit kan volgens de minister door informatierechten te geven aan sommige belanghebbenden (ouders, docenten), door ontwikkelingen rond het 'benchmarken' van vergelijkende gegevens over de onderwijsresultaten te stimuleren, en door informatie die bij de overheid bekend is te ontsluiten en terug te geven aan betrokkenen. Ook de jaarverslagen zijn een belangrijk hulpmiddel voor "de meervoudige, publieke verantwoording die we van met publieke middelen bekostigde onderwijsinstellingen mogen verwachten". Om de horizontale verantwoording te stimuleren, worden pilots uitgezet om via een lerende aanpak ervaring op te doen met deze manier van verantwoording door de school en beïnvloeding door interne en externe belanghebbenden.

<sup>10</sup> Dieleman & De Bie, 2003.

<sup>11</sup> Zie Van der Grinten, Kruiter, Oomen & Hoogeveen, 2005.

<sup>12</sup> Zie Van der Grinten & Hoogeveen, 2005.

<sup>13</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005a.

In de voortgangsrapportage *Voortgang good governance in onderwijs* herhaalt de minister de kerngedachte van governance, namelijk dat “de partijen die het meeste belang hebben bij onderwijs hun invloed daarop kunnen uitoefenen op instellingsniveau. Het bevoegd gezag van de instellingen is de spil: de schoolbesturen kunnen in mijn visie meer zélf bepalen [...], maar moeten daarover wel verantwoording afleggen. Leraren, leerlingen/studenten, ouders en andere belanghebbende partijen krijgen een positie die hen goed in staat stelt om hierop invloed uit te oefenen (‘horizontale verantwoording’).<sup>14</sup> Een vergroting van de invloed van ouders en belanghebbenden zou volgens de minister kunnen liggen in een mogelijkheid een beroep in te stellen bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam.

In *Op Koers*, de voortgangsrapportage over het meerjarenbeleidsplan Koers primair onderwijs, geeft de minister aan dat een grotere invloed deel uitmaakt van de nieuwe WMS (Wet medezeggenschap scholen) en bevorderd wordt door het ondersteunen door het ministerie van OCW van initiatieven die de ouderbetrokkenheid moeten vergroten.<sup>15</sup> Verder wil de minister inzetten op “het versterken van de bestuurlijke positie van ouders”, bijvoorbeeld door een bindend voordrachtsrecht voor een bestuur of een raad van toezicht<sup>16</sup>, en “het ontsluiten van relevante onderwijsinformatie voor alle ouders”.

## 2.2 Verschillende typen horizontale relaties

### *Drie typen horizontale relaties*

Voordat we toekomen aan de vraag of en hoe de (al dan niet formele) betrokkenheid van belanghebbenden rond het onderwijs moet worden vergroot, is het van belang een nadere ordening aan te brengen. Zoals hiervoor geschetst hebben scholen met een groot aantal betrokkenen en belanghebbenden te maken. Wie dat zijn, hoe intensief de contacten zijn en binnen welke formele inbedding deze plaatsvinden, is afhankelijk van de lokale context van de school. Ook het doel van de horizontale relaties kan verschillen: soms staat het *onderwijs* aan de leerling centraal, soms de *leerling* zelf en soms de *omgeving* waarin die leerling functioneert (de buurt). Kortom: er zijn verschillende typen horizontale relaties tussen de school en de omgeving, die direct of indirect een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de leerling. Ook de verantwoordelijkheden (wie voert de regie?) binnen de relatie kunnen verschillen. De raad onderscheidt globaal drie categorieën.

- *Horizontale relatie gericht op het onderwijs.* Hierbij gaat het om activiteiten waarbij de omgeving een directe bijdrage levert aan het onderwijs en aan de cognitieve, sociale en morele ontwikkeling van leerlingen. De school geeft hiermee invulling aan haar verantwoordelijkheid om de kwaliteit van het onderwijs en de resultaten ervan te verbeteren. De school voert hier de regie en legt hierover onder meer verantwoording af aan de Inspectie (dus verticaal) en aan ouders en leerlingen.
- *Horizontale relatie gericht op de zorg voor de (speciale) leerling.* Hierbij gaat het om activiteiten die noodzakelijk zijn om de leerlingen te laten functioneren met de juiste begeleiding, of, indien noodzakelijk, op een andere, meer passende instelling te krijgen. Het zijn netwerken gericht op het creëren van voorwaarden voor onderwijs. De deskundigheid zit daarbij grotendeels buiten de school. Dit heeft ook betekenis voor beantwoording van de vraag wie de regie en eindver-

14

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006a.

15

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006b.

16

De minister gaat dit nader uitwerken. *Handelingen EK, 2005-2006, p. 989.*

antwoordelijkheid moet hebben. In dit geval ligt deze (grotendeels) buiten de school. Er is veelal sprake van een gezamenlijke uitvoerende verantwoordelijkheid. Samenwerking met speciaal onderwijs, jeugdzorg, vve (voor- en vroegschoolse educatie), naschoolse opvang, maar ook bestrijding van onderwijsachterstanden vallen hieronder.

- *Horizontale relatie gericht op de omgeving.* Hierbij gaat het om activiteiten waarbij de school een bijdrage levert aan de buurt of wijk. De school geeft hiermee invulling aan haar medeverantwoordelijkheid voor de samenleving. Het onderwijs is partner in de (lokale) maatschappelijke ontwikkeling. De school levert daarmee een *indirecte* bijdrage aan de ontwikkeling van haar leerlingen. De regie ligt veelal buiten de school.

#### *Voorbeelden van horizontale relaties gericht op het onderwijs*

Een belangrijke reden om met instellingen of groepen in de omgeving van de school samen te werken is het gebruikmaken van de expertise die bij deze partijen aanwezig is, met name daar waar verdieping of vernieuwing van bestaande vak- en leerinhouden wordt beoogd. Door samenwerkingsrelaties aan te gaan zijn scholen ook in staat gebruik te maken van een grotere variëteit van onderwijsvormen – vooral vormen die beogen het onderwijs aantrekkelijker en motiverender voor leerlingen te maken.

Een voorbeeld van samenwerking gericht op het verbeteren van het onderwijs zijn de maatschappelijke stages in het voortgezet onderwijs. Maatschappelijke stages zijn enkele jaren geleden op een beperkt aantal scholen van start gegaan en zullen in de komende jaren worden uitgebreid naar alle scholen.<sup>17</sup> De stages hebben tot doel bij te dragen aan de burgerschapscompetenties bij leerlingen in de verschillende sectoren van het voortgezet onderwijs. De idee is dat jongeren het beste leren hoe de maatschappij in elkaar zit door actief bij te dragen aan de samenleving. Om een maatschappelijke stage vorm te geven is er vaak nauwe samenwerking tussen scholen en vrijwilligersorganisaties. De belangrijkste uitdaging is het vinden van de juiste balans tussen de dienst die de leerling verricht voor de samenleving en wat de leerling ervan opsteekt.

#### **Maatschappelijke stages bij het Accent College Maassluis**

Het Accent College is een scholengemeenschap voor havo-vwo in Maassluis met ruim zevenhonderd leerlingen. Om de maatschappelijke stage vorm te geven werkt de school samen met vijftien tot twintig organisaties. Deze organisaties variëren van jeugdwelzijnswerk, bejaardentehuizen, sportverenigingen, wereldwinkel en zwembad tot de brandweer. Leerlingen leren tijdens de stages niet alleen allerlei vaardigheden en competenties, maar ook wat actief burgerschap inhoudt. De pedagogische en maatschappelijke vorming van de leerlingen staat voorop in het project. “Het is een kerntaak van het onderwijs om de betrokkenheid van jongeren bij de maatschappij te vergroten. Het is een van onze kerntaken die verder gaat dan het simpelweg overbrengen van cognitieve kennis.”

*Bron: Gruijter e.a., 2006*

17

TK 2004-2005, 29800 VIII, nr. 213. Projecten worden ook gefaciliteerd; zie de Regeling aanvullende bekostiging maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs 2005 en 2006.

In het kader van cultuureducatie werken scholen samen met lokale en regionale muziekscholen, erfgoedhuizen en andere culturele instellingen.<sup>18</sup> Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een bezoek van leerlingen aan de instellingen, het organiseren van voorstellingen op school en een incidenteel project met een kunstenaar. Er is ook steeds meer sprake van samenwerking gericht op de invoering van cultuureducatie binnen het curriculum.

Daarnaast zijn er verschillende samenwerkingsinitiatieven in het kader van het techniek- en bètaonderwijs. Voorbeelden hiervan zijn het Jet-Net netwerk, waarin een groot aantal nationale en internationale bedrijven en overheidsorganisaties en meer dan 140 scholen deelnemen, en verschillende regionale netwerken rond bètavakken.

#### *Voorbeelden van horizontale relaties gericht op de zorg voor leerlingen*

Onderwerpen die onder zorgarrangementen vallen zijn schooluitval, veiligheid, gezondheidsbevordering en jeugdbeleid. Hierbij bestaan verschillen tussen scholen op grond van de maatschappelijke omgeving waarin zij opereren. Maatschappelijke achterstand (leerlingenpopulatie, buurt) staat centraal bij alle drie basisscholen die zijn beschreven in het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut.

Bij de scholen voor het voortgezet onderwijs met veel achterstandsleerlingen vormt maatschappelijke achterstand ook het voornaamste motief voor samenwerking met derden. Omgevingsrelaties worden vaak 'getriggerd' door zorgproblematiek in de directe omgeving van de school. Er is in zulke gevallen een noodzaak om leerlingen met specifieke problemen op de juiste plaats te krijgen.

#### **Project Integrale Aanpak Schooluitval, Haarlem**

Het project, gestart in 2001, kent als doelgroep de leerlingen van vmbo, svo-lom (speciaal voortgezet onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden), zmok (zeer moeilijk opvoedbare kinderen) en praktijkscholen en beoogt tot een integrale aanpak van voortijdige schooluitval te komen. Relatief kleine ingrepen zoals het benoemen van een leerlingbegeleider tot zorgcoördinator, het inrichten van een 'schoolloket' bij bureau jeugdzorg en het in deeltijd aanstellen van allochtone mentoren moeten resulteren in maatwerk voor de leerling. Het project lijkt een succes: het percentage leerlingen dat ongediplomeerd uitvalt is gedaald en de instellingen hebben de huidige probleemleerlingen in beeld. Het schoolloket bij het bureau jeugdzorg heeft de stress van de gestapelde problematiek bij scholen verlicht. Het inbrengen van allochtone mentoren is van wezenlijk belang geweest. Zij vervullen een verbindende functie, kunnen de doelgroep daadwerkelijk bereiken en spelen een belangrijke rol in het signaleren van probleemleerlingen.

*Bron: website Kenniscentrum Grote Steden, dossier voortijdig schoolverlaten*

#### **Jeugdzorgadviesteams in het Amsterdamse basisonderwijs**

In Amsterdam-West, dat zeven stadsdelen en ruim zeventig scholen omvat, is in 1999 begonnen met het ontwikkelen van een goed toegankelijke multidisciplinaire voorziening voor de basisscholen. Sinds het najaar van 2002 zijn er vijf jeugdzorgadviesteams die de vijf zorgregio's en vijf samenwerkingsverbanden wsns voor heel het basisonderwijs in Amsterdam-West dekken.

De primaire doelgroep van het jeugdzorgadviesteam zijn kinderen in de basisschoolleeftijd met psychosociale problemen voor wie de bestaande leerlingenzorg onvoldoende of niet bedoeld is. De jeugdzorgadviesteams hebben tot doel: het aanbieden van jeugdzorg voor vier- tot en met twaalfjarigen en hun ouders dichtbij school; het vroegtijdig signaleren van risico's en problemen; het kwantitatief en kwalitatief registreren van de hulpvragen; het bieden van snelle en effectieve preventieve en licht ambulante hulp; het bieden van snelle en effectieve hulp bij crisissituaties op school; het snel en effectief verwijzen naar geïndiceerde jeugdzorg bij zwaardere problematiek; het afstemmen van het bestaande aanbod op individueel en regionaal niveau; en het versterken van de interne leerlingenzorg op school.

De samenwerking tussen basisscholen en de jeugdzorgadviesteams verloopt over het algemeen goed. Scholen zijn tevreden over de ondersteuning vanuit en de deskundigheid bij het jeugdzorgadviesteam en over de aansluiting bij de school. Het aantal aanmeldingen is in de loop van de jaren gegroeid, wat wel tot problemen heeft geleid ten aanzien van de snelheid waarmee kinderen geholpen worden. Binnen scholen is echter ook de deskundigheid van interne begeleiders en groepsleerkrachten toegenomen, waardoor psychosociale problemen eerder worden gesignaleerd.

*Bron: Van Lieshout, Van Veen, Bosdriesz & Van Kessel, 2005*

Als het gaat om zorgarrangementen is er een duidelijk verschil tussen het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. In het basisonderwijs is veelal de leerling met het gezin in het zorgsysteem opgenomen, terwijl bij het voortgezet onderwijs de zorg zich in eerste instantie richt op individuele leerlingen.

Voor zover het gaat om achterstandsbeleid en het bestrijden van segregatie heeft de gemeente formele invloed. De gemeente speelt een belangrijke rol als het gaat om verantwoording afleggen aan de lokale gemeenschap. Zo bepaalt artikel 167a van de WPO dat er ten minste jaarlijks overleg moet zijn tussen burgemeester en wethouders en de bevoegde gezagsorganen binnen de gemeente. Burgemeester en wethouders kunnen dit overleg omzetten in bindende afspraken over te realiseren prestaties, bijvoorbeeld rond spreiding van leerlingen. Als er geen overeenstemming is, kunnen de betrokken partijen bindend advies vragen bij een landelijke geschillencommissie.

#### *Voorbeelden van horizontale relaties gericht op de omgeving*

De leefbaarheid van de buurt wordt door de school beïnvloed. Het kan daarbij gaan om verkeersoverlast voor buurtbewoners, zwerfvuil en vandalisme. Scholen werken met de buurt samen om deze zaken aan te pakken. De school kan dit doen door het instellen van een buurtoverleg, waarin de school regelmatig met bewoners, de buurtvereniging of het wijkopbouwwerk deze onderwerpen bespreekt. Een goed voorbeeld van een manier om dit breder aan te pakken vormt het VIOS-netwerk (Veiligheid in en om School) in Amsterdam. In het netwerk werken scholen voor voortgezet onderwijs samen met de gemeente, de politie, leerplichtambtenaren, jeugdzorg, het gemeentelijk vervoerbeprij, de ggd Amsterdam, de stadsdelen, justitie en de Inspectie. Naast dit netwerk vinden ook binnen stadsdelen vergelijkbare initiatieven plaats. Een voorbeeld is het Montessori Lyceum Amsterdam dat ook samenwerkingsrelaties op het gebied van veiligheid heeft met het stadsdeel Oud-Zuid. Het gaat daarbij om het zogenoemde SOS-project, waarbij de leerlingen nadrukkelijk betrokken zijn. In het kader van het project gaan alle eerste-

klassers een middag de straat op om de buurt schoon te maken met prikkers en vuilniszakken.

### **Communityschool in Amsterdam**

De Communityschool is een brede school in het Hemonykwartier in de Amsterdamse Pijp. De school biedt vrijetijdsactiviteiten voor jong en oud in de buurt. Activiteiten voor kinderen zijn ondermeer: Talententuin en Spartelvijver (activiteitenprogramma's met circus, dans, beeldende vorming), breakdancen, koken en sporten. Ouders worden zo veel mogelijk betrokken bij de school en de school voorziet in opvoedingsondersteuning en ondersteuning van ouders die zorg en werktaken delen. Er vinden activiteiten plaats gericht op integratie en participatie (sociaal raadvrouw, lessen Nederlandse taal, computerlessen en informatiebijeenkomsten over onder meer gezondheid en financiële zaken) en leefbaarheid (bijvoorbeeld veiliger maken van speelpleinen en anti-vandalismeactiviteiten). De samenwerking heeft vorm gekregen vanuit de visie dat, naast school en gezin, de buurt een integraal onderdeel vormt van de leefwereld van het kind. Ook de buurt is nodig voor de opvoeding van een kind. Een leerkracht verwoordt het als volgt: "Kansen voor de kinderen staan centraal, met daarnaast de leefbaarheid in de buurt, de veiligheid en kansen voor ouders en omwonenden".

*Bron: Gruijter e.a. 2006*

Scholen organiseren daarnaast ook culturele en sportieve activiteitenprogramma's voor kinderen en jongeren in de buurt. In het kader van de zogenoemde BOS-impuls (Buurt, Onderwijs en Sport) pakken gemeenten bijvoorbeeld via naschoolse (sport)activiteiten de achterstanden van jeugdigen aan. Daarbij is het de bedoeling dat de buurt, het onderwijs en de sport de activiteiten opzetten. Deze achterstanden doen zich voor op het gebied van bewegen, gezondheid, welzijn en onderwijs. Met die activiteiten wordt de bewegingsarmoede onder jongeren tegengegaan. Het uitgangspunt is dat scholieren die actief bezig zijn, meer contact krijgen met anderen in de wijk, en dat het de kans vermindert dat jongeren zich als vandaal gaan gedragen of voortijdig van school gaan.

### **School middelpunt in de wijk**

Schoolbesturen gaan samen met de partijen in de buurt of wijk activiteiten ontwikkelen die zorgen voor de samenhang tussen de situatie thuis, op school en in de omgeving. Een schoollocatie in een buurt of wijk staat in de nieuwe fase van School in de samenleving centraal. De school is de initiatiefnemende partij, maar school en buurt stellen samen een plan op. Dit plan bestaat uit het opzetten en ontwikkelen van activiteiten. In het nieuwe schooljaar kunnen de plannen uitgevoerd worden. De activiteiten in het kader van School in de samenleving zijn bedoeld voor kinderen van nul tot twaalf jaar en hun ouders. Het ontwikkelen van studievaardigheden en het bevorderen van taalontwikkeling zowel bij ouders als kinderen zijn activiteiten gericht op het verbeteren van de schoolprestaties. Daarnaast kan de school in samenwerking met de buurt sport- en spelactiviteiten opzetten in het kader van de verlengde schooldag. Het ontwikkelen van ouderpunten voor het versterken van de binding met de school voor zowel leerlingen als ouders en het bieden van opvoedingsondersteuning zijn activiteiten die opgezet kunnen worden. Deze activiteiten zorgen voor de sociale samenhang in de buurt of wijk.

*Bron: Gemeente Dordrecht, WelWijs Nieuwsbrief 4*

## 2.3 Principes voor verantwoording over horizontale relaties

### *Belang van samenwerken met de omgeving*

In de eerste plaats dient vastgesteld te worden dat de raad grote waarde hecht aan horizontale interactie; samenwerking met de omgeving is voor scholen zelfs noodzakelijk. In verschillende adviezen is dat belang, ten behoeve van jongeren zelf, benadrukt. In het advies *Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?* (2004b) wees de raad op het belang van versterking van netwerken en samenwerkingsrelaties. Voor jongeren met psychosociale problemen is samenwerking met en soms overdracht naar andere instanties noodzakelijk. Daarnaast benadrukte dit advies ook het belang van samenwerking rondom jongeren met talent.

Ook in het vervolgadvisie *Sociale vorming en sociale netwerken in het onderwijs* (2005b) ging de raad in op de noodzaak van samenwerking. Elke school – voor primair of voortgezet onderwijs of voor middelbaar beroepsonderwijs – zou moeten werken aan vroegtijdig en structureel contact met ouders en gemeenten. Andersom zouden gemeenten structureel moeten overleggen met schoolbesturen en schoolleiders. Samenwerking op het gebied van (onderwijs)huisvesting is daarbij een belangrijk element.

Tegelijkertijd moet er, gelet op de praktische capaciteit in tijd, geld en expertise, ook een keuze worden gemaakt over wat een school wel en niet vermag. In het advies *Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?* is een aantal uitgangspunten geformuleerd voor afstemming en samenwerking tussen onderwijs en externe partijen.

- De school blijft zo lang mogelijk verantwoordelijk voor (het leerproces van) de leerling.
- De school moet voldoende instrumenten hebben voor inschakeling van externe instanties om deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.
- Als de leerling een vorm van zeer specialistische ondersteuning nodig heeft, draagt de school de regie over aan externe instanties, maar houdt bij hoe het de (oud-)leerling nadien vergaat.
- Het inschakelen van en overdragen aan externe instanties gebeurt op een kostendoelmatige (zo min mogelijk bureaucratische) manier.

### *Twee principes voor verantwoording over horizontale onderwijsrelaties*

De raad gaat uit van twee – al in eerdere adviezen geformuleerde – principes waaraan hij de voornemens voor horizontale verantwoording van de minister, maar ook de huidige praktijk wil toetsen.

#### *1) Horizontale verantwoording niet in de plaats van verticaal toezicht*

In het advies *Degelijk onderwijsbestuur* (2004a) is gesteld dat verantwoording aan belanghebbenden (horizontaal, niet hiërarchisch) nooit in de plaats kan komen van de verantwoording aan de overheid (verticaal, hiërarchisch). De overheid heeft altijd een functie in het bewaken van aspecten van algemeen belang zoals kwaliteit, toegankelijkheid en keuzevrijheid. Zeker voor wat betreft het leerplichtig onderwijs moet de overheid een zekere garantie kunnen geven over het toezicht op een minimum aan kwaliteit. Langs deze maat zouden ook bestaande horizontale relaties moeten worden gelegd; horizontale relaties moeten uiteindelijk opbrengsten genereren voor leerlingen. De verantwoording van onderwijsinstellingen aan de overheid of de omgeving moet zich daarop toespitsen.

## 2) Variëteit in verantwoordingsrelaties tussen scholen en hun omgeving

Het onderwijs zal de komende jaren meer moeten inspelen op verschillen tussen leerlingen en dus gevarieerder moeten worden. In *Degelijk Onderwijsbestuur* heeft de raad aangegeven dat het aan de scholen is om te bepalen welke vorm de maatschappelijke verantwoording krijgt en wie zij als belanghebbenden in dit verband beschouwen. Er zijn verschillende vormen denkbaar en gangbaar van hoe scholen invloed geven aan belanghebbenden, voor zover die geen wettelijk verankerde positie hebben. De raad heeft in het genoemde advies vier varianten geschetst: een lichte variant waarbij het jaarverslag informatie verschaft; een zwaardere variant gebaseerd op het bespreken van maatschappelijke doelen met belanghebbenden; een semi-institutionele variant waarbij instellingen en maatschappelijke partners een convenant sluiten op te bereiken doelen; en een institutionele variant in de vorm van een overlegplatform, adviesraad of rechtspersoon. In deze laatste variant zouden belanghebbenden ook bevoegdheden kunnen hebben, in de vorm van goedkeuringsrechten of een recht van instemming of décharge. Feitelijk zou het betekenen dat de medezeggenschap zich niet beperkt tot de kring van belanghebbenden die nu al een wettelijke positie hebben, zoals ouders, leerlingen en personeel, maar dat ook een ruimere kring zeggenschapsrechten heeft. Te denken valt dan aan het lokale bedrijfsleven, de plaatselijke geloofsgemeenschap, onderwijsinstellingen die vervolgoedingen verzorgen en buurtverenigingen.<sup>19</sup>

Gezien de drie geschetste typen van horizontale relaties (gericht op het onderwijs, de zorg en de omgeving) ligt variatie in informatieverstrekking, betrokkenheid en verantwoording ook voor de hand. Bij veel horizontale relaties waar de school bij betrokken is, is er al een zekere vorm van geïnstitutionaliseerde horizontale verantwoording waarop de Inspectie toezicht houdt.

Relaties met de omgeving, of het nu ouders of instituties zijn, zijn vaak niet voor de korte termijn. Daarom moeten deze relaties ook blijvend worden verankerd. De vraag is of de drie verschillende typen van horizontale relaties nog verder te formaliseren zijn en of dit een verbetering is vanuit het perspectief van de leerling. Het volgende hoofdstuk gaat in op die praktijk.

19

In Vlaanderen is de 'lokale gemeenschap' wettelijk verankerd in de medezeggenschap op school, zie paragraaf 3.5.

### 3 De verantwoordingspraktijk van verschillende horizontale relaties

**Dit hoofdstuk kijkt naar de praktijk van de horizontale relaties van de school met de omgeving. Hoe verantwoordend scholen zich op dit moment ten opzichte van hun omgeving? In hoeverre zijn scholen bezig met horizontale verantwoording bij het vormgeven van nieuwe, zich ontwikkelende relaties met de omgeving? De raad concludeert dat er behoefte is aan duurzame relaties en dat ervaringen met horizontale relaties over de volle breedte te benutten zijn en niet voortijdig en onnodig geformaliseerd worden.**

#### 3.1 Verantwoordingspraktijk bij relaties gericht op het onderwijs

Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven zijn er al veel relaties tussen scholen en de omgeving gericht op het onderwijs. Met name aan ouders en leerlingen moeten scholen zich verantwoorden. Via de medezeggenschap (WMS) kunnen vertegenwoordigers (ouder- of leerlinggeledingen) medezeggenschap uitoefenen op besluiten van het bevoegd gezag die hen aangaan. Er is een plicht van het bevoegd gezag tot transparantie via de schoolgids en het jaarverslag. De Inspectie kan de prestaties van scholen op het vlak van participatie van belanghebbenden en maatschappelijke inbedding op dit moment beoordelen. Eerder is genoemd de bekwaamheidseis van 'omgevingssensitiviteit' voor leraren. Het Waarderingskader primair onderwijs<sup>20</sup> omvat het schoolklimaat. Aan de hand daarvan bekijkt de Inspectie of de ouders betrokken zijn bij de school doordat ze gebruikmaken van "de mogelijkheden zich breed te laten informeren over de gang van zaken op school. Dit blijkt uit het lezen van schoolgids en nieuwsbrieven en door de opkomst op georganiseerde ouderavonden. Voorts participeren veel ouders/verzorgers in diverse schoolactiviteiten". Verder wordt "ook de afstemming van de activiteiten van de school op de kenmerken en behoeften van de ouders/verzorgers [...] in de beschouwing betrokken".

Als het gaat om andere belanghebbenden in de omgeving van de school die bij het onderwijs aan leerlingen betrokken worden (bijvoorbeeld vrijwilligersorganisaties, culturele instellingen, bedrijven, sportverenigingen), is er doorgaans géén sprake van formele verantwoording, maar van allerlei vormen van dialoog.<sup>21</sup>

Verantwoording kan binnen dergelijke relaties op verschillende manieren, al dan niet geformaliseerd, vorm krijgen. De casusbeschrijvingen die in opdracht van de raad door het Verwey-Jonker Instituut zijn uitgevoerd, geven aan dat verantwoording over het onderwijs in het algemeen plaatsvindt via het schooljaarverslag. Het kan ook zijn dat scholen kiezen voor 'lichte' vormen van verantwoording, zoals informatieverstrekking of het bij de school betrekken van ouders of andere partijen door middel van panels, acti-

<sup>20</sup> *Inspectie van het onderwijs, 2005.*

<sup>21</sup> *Naber, Overdiep & Van Rooijen, 2006.*

viteiten en enquêtes. Soms hebben scholen een adviescollege ingesteld, met een bredere kring van belanghebbenden.

### **College van Advies OMO (Ons Middelbaar Onderwijs)**

Met het oog op de bevordering en versteviging van de maatschappelijke verankering van scholen in de lokale en regionale gemeenschap heeft OMO (Tilburg) op schoolniveau colleges van advies ingesteld. De taken van deze colleges zijn onder meer het adviseren van de schooldirectie ten aanzien van beleid rondom het primaire proces, het fungeren als klankbordgroep voor de directie en het bieden van een plaats om de betrokkenheid van ouders mede gestalte te geven. Bij de samenstelling van het college van advies worden leden benoemd op basis van hun expertise, netwerken, maatschappelijke betrokkenheid en representativiteit, ervaring met en inzicht in ontwikkelingen in de samenleving en het onderwijs in het bijzonder, identificatie met de lokale of regionale gemeenschap en representatie van relevante maatschappelijke sectoren. Bij de samenstelling wordt een evenwichtige spreiding van de benoembaarheidseisen over de leden nagestreefd. Volgens het statuut van het college zal de directeur te nemen besluiten die verband houden met het primaire proces (het onderwijskundig beleid en het beleid met betrekking tot leerlingenzorg en -begeleiding) vooraf voor advies aan het college voorleggen. De directeur draagt er zorg voor dat het advies wordt gevraagd op een zodanig tijdstip, dat het advies van wezenlijke invloed kan zijn op de besluitvorming. Tevens dient het college in de gelegenheid te worden gesteld met de directeur overleg te voeren voordat het advies wordt uitgebracht. De directeur stelt het college van advies in kennis van de wijze waarop aan het uitgebrachte advies gevolg wordt gegeven.

*Bron: Onderwijsraad, 2004a*

Uit het overzicht van de pilots horizontale verantwoording in het voortgezet onderwijs blijkt, dat veelal niet gekozen wordt voor een adviescollege, maar voor een klankbordgroep of 'omgevingsraad'.<sup>22</sup> Deze lijken vooral bedoeld als ideeënforum, en niet zozeer als formeel verantwoordingsforum.

Verantwoording aan de (lokale) omgeving is via zelfregulering een onderdeel van de code primair onderwijs<sup>23</sup>, waarin ook uitgangspunten zijn genoemd over het betrekken van belanghebbenden bij de school. Over de toepassing van de code zijn nog geen gegevens voorhanden.

### **Relevante principes horizontale verantwoording code primair onderwijs**

2. Het bestuur legt verantwoording af over zijn functioneren aan zijn belanghebbenden en stelt daartoe periodiek vast wie zijn belanghebbenden zijn.
8. Het bestuur bevordert communicatie en dialoog tussen alle belanghebbenden

#### *Ouders en leerlingen moeilijk te betrekken*

De Inspectie stelt in het jaarverslag over 2005 dat "een logische consequentie van het vergroten van de beleidsruimte voor scholen de verantwoordingsplicht [is]. De praktijk schiet in dit opzicht nog tekort. Ongeveer de helft van de scholen legt geen verantwoording af aan belanghebbenden over de kwaliteit van haar onderwijs. Binnen de groep

22  
23

*Oberon & Sardes, 2006.  
Een code voor het voortgezet onderwijs is in voorbereiding.*

die dat wel doet, vormt het waarborgen en verantwoorden van de kwaliteit van het primaire proces (het lesgeven, de toetsing, de zorg en begeleiding) vaak nog een zwak onderdeel.”<sup>24</sup> Over het primair proces leggen dus nog relatief weinig scholen aan direct belanghebbenden adequate verantwoording af.

Ook de ervaringen van scholen met ouderparticipatie en ouderbetrokkenheid bij medezeggenschap zijn divers. Ouders zijn vaak druk bezet of moeilijk te interesseren voor een medezeggenschapsraad. Met name voor scholen in achterstandswijken is het betrekken van ouders bij de formele zeggenschap van de school een opgave.<sup>25</sup>

### **Algemene intentieverklaring**

Organisaties van ouders, leerlingen, personeel, schoolleiders en werkgevers in het primair en voortgezet onderwijs en de minister van OCW hebben in 2005 een *Intentieverklaring school-ouderbetrokkenheid* ondertekend, waarbij onder meer is afgesproken actie te ondernemen om scholen en ouders te stimuleren de wederzijdse betrokkenheid te vergroten. Concreet gaat het daarbij bijvoorbeeld om het opzetten van een openbare databank, het oprichten van een tijdelijk platform van allochtone ouders en een advies van een landelijke werkgroep over hoe besturen geholpen kunnen worden om de bestuurlijke betrokkenheid en de medezeggenschap van ouders in de praktijk te versterken.

Soms gaat men ook over tot meer verplichtingen in het partnerschap, door het sluiten van contracten of het actief aanspreken van bijvoorbeeld ouders op hun (wettelijke) verplichtingen.

### **Aanpak Amsterdam**

Een voorbeeld van een meer stringente benadering van ouders is te vinden in het Amsterdamse stadsdeel Slotervaart. Het gaat hier om ouders die het niet zo nauw nemen met de leerplicht. Het beleid is: komen kinderen herhaaldelijk te laat terug van vakantie, dan krijgen de ouders eerst een waarschuwing en bij herhaling een formele boete. Volgens opgave van betrokkenen werkt de aanpak: het aantal kinderen dat het begin van het schooljaar mist, is met meer dan de helft verminderd.

*Bron: Engbersen, Snel & Weltevrede, 2005*

Naast de formele weg van de medezeggenschap zijn er ook veel andere instrumenten die kunnen worden ingezet, zoals ouderpanels, nieuwsbrieven, ‘oudercafés’, en enquêtes. Deze instrumenten kunnen mogelijk bijdragen aan verbetering van de betrokkenheid van ouders en hun invloed vergroten op de keuzes die een school maakt. De bruikbaarheid van deze meer informele instrumenten zal echter nog moeten blijken. Zijn enquêtes bijvoorbeeld een goed middel als de implicaties daarvan pas een jaar later kunnen worden doorgevoerd en er zich weer allerlei wisselingen in het leerlingenbestand hebben voorgedaan? Het is de vraag waar panels voor worden ingezet: gaat het om een toets op het primaire proces (de kwaliteit van de lessen) of over randvoorwaarden (uitbreiding van het fietsenhok)? Een en ander is ook afhankelijk van de wensen en de mondigheid van de paneldeelnemers.

<sup>24</sup> *Inspectie van het Onderwijs, 2005.*

<sup>25</sup> *Vogels, 2002.*

### Functie ouderpanel

“We nemen leerlingen en ouders heel serieus en geven ze een stem in de panels. Zo kwam er mede dankzij deze panels beveiliging van de fietsenstalling en kwamen er kluisjes. Leerlingen hebben ook een onderzoek geïnitieerd naar de catering van de kantine. Ik zou met leerlingen echter nog meer van gedachten willen wisselen over de core-business van de school en de kwaliteit van het onderwijs. We hebben trouwens het verzoek van het ouderpanel ingewilligd om het vak sociale en levensbeschouwelijke vorming op het rooster te zetten. En dat loopt uitstekend”.

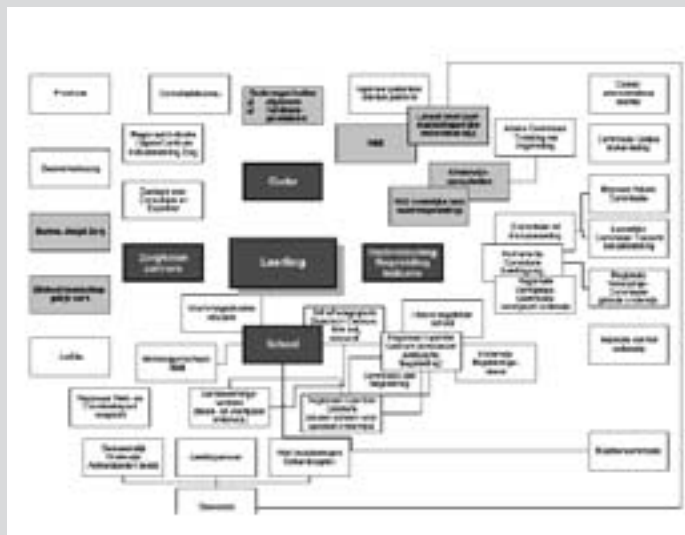
*Citaat van de coördinator Stedelijk Dalton College, Zutphen, in Smit, Vrieze & Van Kuijk, 2005*

Het betrekken van leerlingen bij de gang van zaken op school gaat niet zonder slag of stoot.<sup>26</sup> Op bijna alle middelbare scholen is er een medezeggenschapsraad. Leerlingen gebruiken dit orgaan echter nauwelijks om invloed uit te oefenen op het beleid van de school.

### 3.2 Verantwoordingspraktijk bij relaties gericht op de zorg voor (speciale) leerlingen

Onder dit type schaarst de raad relaties rond de samenwerking tussen het reguliere en het speciaal onderwijs en de relaties met jeugdzorginstellingen. Er is in dit veld een complex geheel van instellingen en verantwoordingsrelaties ontstaan.

**Figuur 1: Complexiteit relaties rondom zorg voor (speciale) leerlingen**



*Bron: Hover & Baarda, 2005*

Relaties gericht op de zorg voor leerlingen zijn al in hoge mate geformaliseerd en, in het speciaal onderwijs, geïndividualiseerd (via individuele handelingsplannen). Met name de invloed van en verantwoording aan individuele ouders is formeel geregeld. Via de leerlinggebonden financiering hebben ouders meer mogelijkheden om voor hun gehandicapte kind die school te kiezen, die zij het meest geschikt vinden. Ouders moeten betrokken worden bij het opstellen van het handelingsplan, waarin onder meer de besteding van het rugzakje (het persoonsgebonden budget) geregeld wordt. In voorkomende gevallen kan dan de Adviescommissie Toelating en Begeleiding (verplicht) adviseren bij conflicten tussen ouders/verzorgers en de school over toelating of over de besteding van de leerlinggebonden financiering.

De Algemene Rekenkamer komt in een rapport uit 2005<sup>27</sup> tot de conclusie dat het basisscholen (nog) niet is gelukt om alle leerlingen zorg op maat te geven. Basisscholen kunnen wel steeds beter zorgleerlingen signaleren en zijn ook steeds beter ingesteld op het verlenen van zorg, maar het ontbreekt veel scholen aan middelen en tijd om dit in de praktijk te brengen. De Inspectie van het Onderwijs heeft geen formele bevoegdheden om het functioneren van de samenwerkingsverbanden te controleren. Zij stelt vast of de zorgplannen van de samenwerkingsverbanden aanwezig zijn, maar beoordeelt deze niet op inhoud en uitvoering. Ook beoordeelt zij binnen de reguliere basisscholen niet of iedere leerling de gewenste zorg krijgt.

Het ministerie van OCW heeft volgens de Algemene Rekenkamer onvoldoende aangegeven wat van de basisscholen en samenwerkingsverbanden wordt verwacht op het gebied van de zorgverlening. Ook worden geen grenzen aan de zorgverlening gesteld.

De Inspectie constateert in het jaarverslag over 2005 dat leerlingen met een ernstige zorgproblematiek binnen de school niet voldoende kunnen worden ondersteund. Deze leerlingen kosten de leraren, zorgfunctionarissen en zorgteams op de scholen onevenredig veel tijd. Dit tijdsbeslag gaat ten koste van de zorg voor de andere (zorg)leerlingen. Hulp of advies van bureau jeugdzorg of de jeugdgezondheidszorg laat vaak te lang op zich wachten. Bovendien is de capaciteit van bijzondere voorzieningen beperkt en de onderlinge afstemming en samenwerking soms gebrekkig.

De samenwerking en de verantwoording tussen verschillende instanties, bijvoorbeeld jeugdzorg en onderwijsinstellingen, is bijna niet geformaliseerd, in tegenstelling tot de situatie bij de relatie tussen school en ouders. Meestal ligt er wel een overeenkomst of convenant ten grondslag aan de samenwerking. Na verloop van tijd wordt geëvalueerd op welke punten de samenwerking beter kan worden. Er is volgens de betrokken organisaties echter geen sprake van formele verantwoording ten opzichte van elkaar.<sup>28</sup>

Verantwoording is in de genoemde gevallen ingebed in een wederkerig proces waarbij samenwerkingspartners expertise en inzet uitwisselen; verantwoording is daarbij een sluitstuk, geen doel op zich. Feitelijk is er vaak nauwelijks sprake van een verantwoordingsvraag, omdat samenwerking om allerlei redenen moeizaam verloopt. In het rapport *Samen werken aan samenwerken*<sup>29</sup> zijn belemmeringen genoemd, zoals de gebrekkige aansluiting van de wetgeving op de niveaus van primair onderwijs, voortgezet onder-

27 TK 2004-2005, 29 962, nr 2.

28 Zie het voorbeeld van De Dolfijn in Gruijter, e.a., 2006.

29 Quanta/NpM, 2005. Het rapport behandelt samenwerkingsinitiatieven ten behoeve van leerlingen met gedragsproblemen in het voortgezet onderwijs.

wijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, tussen onderwijs en zorg, of in de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van betrokken partijen zoals gemeenten en provincie. Ook de nieuwe wetgeving rondom de jeugdzorg wordt in dit verband meerdere keren genoemd als hindernis om te komen tot samenwerking. De aanwezige wil tot samenwerken wordt bemoeilijkt door de wettelijke verkokering en door wachtlijsten. Verder zijn er tekortkomingen in de communicatie: multidisciplinaire teams verstaan vaak elkaars vaktaal niet.

Het stelsel en de regelingen rond de samenwerking tussen instellingen om leerlingen te ondersteunen die speciale zorg nodig hebben, blijkt overgereguleerd en bureaucratisch. Er is op dit moment een discussie gaande om het bestaande ingewikkelde stelsel drastisch te herzien, in samenspraak met alle betrokken partijen. De bedoeling is dat schoolbesturen meer ruimte krijgen om eigen beleid te maken. Maar er wordt van die besturen wel verwacht dat er voor alle leerlingen een plaats beschikbaar is. De minister wil aan schoolbesturen een zorgplicht opleggen. In de praktijk zal niet elk bestuur voor alle leerlingen passend onderwijs kunnen realiseren. Als het niet lukt, moeten schoolbesturen regionaal gaan samenwerken. De besturen moeten dan plannen maken waarin staat hoe het aanbod voor zorgleerlingen in de regio wordt vormgegeven.

Tegelijkertijd wil de minister de positie van ouders verbeteren. Zij denkt aan het inrichten van regionale steunpunten waar ouders terecht kunnen voor informatie en ondersteuning. Via regionale ouderplatforms kunnen ouders meepraten over de regionale invulling van de zorgplicht. Als ouders en school het niet eens worden over het zorgarrangement moeten zij een beroep kunnen doen op een nog te ontwikkelen geschillenregeling. Hoe het een en ander precies uitgewerkt zal worden, zal pas in 2007 duidelijk worden. De *Uitwerkingsnotitie Vernieuwing Zorgstructuren funderend onderwijs* bevat een nadere indicatie van hoe de minister de zorgarrangementen wil gaan inrichten.<sup>30</sup> Duidelijk is dat de relaties niet minder, maar wellicht juist meer geformaliseerd zullen worden en dat de administratieve lasten voor het bevoegd gezag zullen toenemen. Zo zou de juridische vertaling van de zorgplicht onder meer betekenen dat het bevoegd gezag een zorgstructuurplan moet vaststellen, wat ter beoordeling komt van de Inspectie én een “aanknopingspunt vormt voor horizontale verantwoording” aan ouders. Mede op voorstel van de betrokken ouderorganisaties wordt voorgesteld een (uitgebreide) beroepsmogelijkheid en geschillenregeling in het leven te roepen. Tevens zou een wettelijke verankering van onafhankelijke en objectieve indicatiestelling moeten plaatsvinden. Volgens de uitwerkingsnotitie zou gestreefd moeten worden naar dossiers over leerlingen, die ‘sectoroverstijgend’ zijn te gebruiken. Het laat zich raden wat dit betekent voor de genoemde dossiers.

Het voorgaande maakt duidelijk dat de verantwoordingspraktijk in de zorgrelaties in de toekomst waarschijnlijk niet eenvoudiger zal worden en eerder verder zal formaliseren en bureaucratischer zal worden.

### **Ouders verstaan vaktaal ook niet**

Ook als het gaat om de relaties over de speciale zorg voor leerlingen is er vaak een afstand tussen ouders en het professionele veld. Er zijn de afgelopen tijd in het land veel discussies met scholen en ouders gevoerd over de nieuwe zorgarrangementen. Twee ouders gaven in de evaluatie van de discussie aan, zich wat ondergesneeuwd te voelen bij al die directeuren. Ze hebben wel nadrukkelijk het woord gekregen, maar voelden zich blijkbaar (en ook wel enigszins begrijpelijk) wat minder thuis in dit gezelschap van overwegend onderwijzers.

*Bron: Samenvatting veldlijn Passend Onderwijs bijeenkomsten, 2006*

Ook de relaties die de school aangaat in het kader van achterstandsbestrijding schaarst de raad onder het type relaties gericht op de speciale zorg voor de leerling. Soms zien we ook hier een vorm van wederkerige verantwoording. Zo gaat het nieuwe achterstandsbeleid in beginsel uit van het idee van overeenstemming over de aanpak en oplossing van een bepaald probleem. De wederzijdse verantwoording is verankerd in de vorm van een overeenkomst, convenant of gezamenlijk plan.

### **Lokale educatieve agenda**

In het kader van het lokaal onderwijsbeleid werkt de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) op dit moment aan een instrument getiteld de educatieve agenda. Aan deze agenda zouden verschillende partijen zich moeten committeren. Deze gezamenlijke agenda vormt de basis voor verschillende facetten van het onderwijsbeleid in de gemeente.

Zowel schoolbesturen als gemeenten hebben het recht onderwerpen die zij relevant achten op de agenda zetten. Beiden maken daarvan gebruik om maatschappelijke vraagstukken waarmee scholen geconfronteerd worden, aan elkaar voor te leggen. De lokale educatieve agenda maakt deel uit van een bredere beleidsagenda voor de jeugd. Het is van belang beiden op elkaar af te stemmen en per thema vast te stellen wie uiteindelijk de knoop doorhakt. Ook is het van belang om de grenzen van de lokale educatieve agenda vast te stellen. Thema's zijn bijvoorbeeld leerplicht- en schoolverzuim, voortijdig schoolverlaten, spreiding van achterstandsleerlingen, en toegankelijkheid en toelating.

*Bron: website [www.delokaleeducatieveagenda.nl](http://www.delokaleeducatieveagenda.nl) (VNG)*

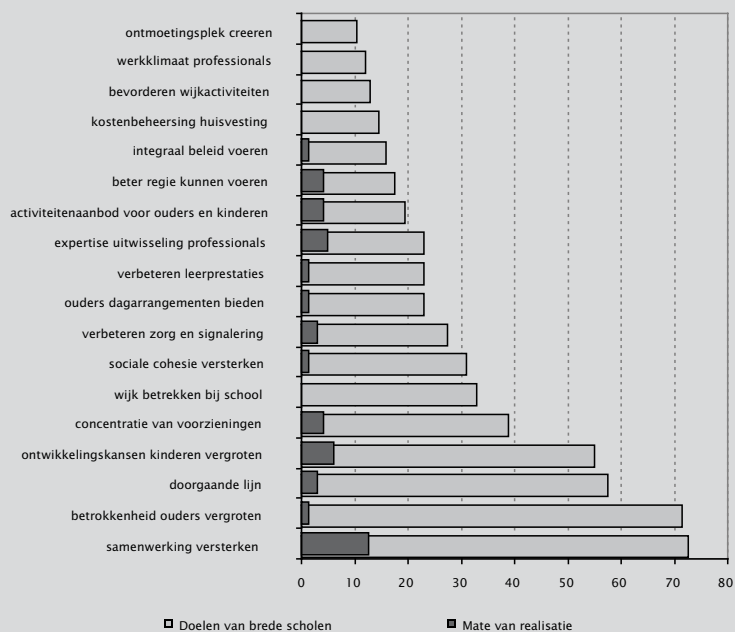
De gemeente kan als het moet de knoop doorhakken, met een beroepsmogelijkheid bij een geschillencommissie. Omdat dit 'achterstandsbeleid nieuwe stijl' pas is ingevoerd, zijn hier nog geen evaluatieonderzoeken voorhanden.

## **3.3 Verantwoordingspraktijk bij relaties gericht op de omgeving**

Als het gaat over de relaties die gericht zijn op de buurt of de wijk, is de verantwoording verschillend geregeld. In sommige gevallen zal de gemeente een regiefunctie vervullen of subsidies verstrekken. In zulke gevallen zal de school dan ook aan de gemeente verantwoording afleggen. De verantwoording bij dit type relaties is over het algemeen echter niet geformaliseerd. Hooguit zijn er afspraken over het gebruik van een gezamenlijk gebouw, bijvoorbeeld bij een brede school.

Met name als het gaat om relaties van de school gericht op de omgeving, geven scholen aan meer behoefte te hebben aan concrete en meetbare doelen en gerichte evaluaties.<sup>31</sup> Zo laat de monitor voor de brede school zien dat er nog een fors verschil is tussen de voorgenomen doelstellingen en de realisatie. Met name de doelstellingen gericht op het perspectief van de leerling zijn volgens de geënquêteerden nog niet gerealiseerd.

**Grafiek 1: Doelstellingen brede school en mate van realisatie**



*Uit: Oberon, 2005*

### 3.4 Enkele ervaringen met de verantwoordingspraktijk in andere sectoren en het buitenland

Horizontale verantwoording en participatie van belanghebbenden zijn actuele thema's in verschillende sectoren, van het bedrijfsleven tot de non-profitsector. De ervaringen hiermee zijn echter nog schaars. Samenhangend hiermee is theoretisch en empirisch onderzoek, bijvoorbeeld over de effecten, beperkt voorhanden. Een paar eerste ervaringen in de woningbouwsector en de gezondheidszorg kunnen echter wel een signaalfunctie voor het onderwijs vervullen. Als het gaat om onderwijsrelaties is men in verschillende landen bezig om de belanghebbenden meer betrokken te laten zijn door een versteviging van de positie van met name ouders bij het schoolbeleid. Ook hier zijn empirische gegevens schaars en zijn eenduidige ervaringen niet voorhanden.

### *Belangenparticipatie bij woningcorporaties*

Woningcorporaties willen hun belanghebbenden betrekken bij het nemen van beslissingen. Uit onderzoek blijkt dat 88% van alle Nederlandse corporaties belanghebbenden betreft bij het nemen van beslissingen, maar op heel uiteenlopende wijze.<sup>32</sup> De invloed van belanghebbenden is groter op projectniveau (meebeslissen) dan op wijk- en bedrijfsniveau (raadplegen). De meerwaarde die corporaties zien in het betrekken van belanghebbenden is veelal pragmatisch en inhoudelijk van aard (bereiken consensus) en komt minder voort vanuit een oogpunt van maatschappelijke inbedding (we vinden dat het goed is dat direct belanghebbenden een stem hebben bij besluiten over hun woningsituatie). In de praktijk lopen corporaties echter ook tegen problemen aan waar ze zelf niet direct invloed op uit kunnen oefenen. Zo gaf een respondent in genoemd onderzoek aan, dat niet alle belanghebbenden even geïnteresseerd zijn in meepraten op beleidsniveau. Belangen kunnen bovendien tegenstrijdig zijn. “Je kunt het als corporatie dan niet alle belanghouders naar de zin maken. De vraag is dan hoe daarmee om te gaan als corporatie.”

### *Betrokkenheid van belanghebbenden in de gezondheidszorg*

De gezondheidszorg heeft al wat langer ervaring met het organiseren van betrokkenheid van belanghebbenden, mede door de wettelijke verankering van horizontale verantwoording. Zo is bijvoorbeeld in de beleidsregels behorende bij de Wet ziekenhuisvoorzieningen (inmiddels vervangen door de Wet toelating zorginstellingen) opgenomen, dat voorgenomen plannen tot concentratie of nieuwe verdeling van de zorg zorgvuldig en maatschappelijk verantwoord tot stand moeten zijn gekomen en/of dat er daarbij aantoonbaar is gestreefd naar overeenstemming.<sup>33</sup> In de praktijk heeft dit al tot jurisprudentie geleid, met de centrale vraag tot welke grens de ‘reële invloed’ van belanghebbenden moet reiken.

#### **Ziekenhuis versus platform zorggebruikers<sup>34</sup>**

Zo vond in een zaak een platform van zorggebruikers dat het besluit tot sluiting van enkele afdelingen van een ziekenhuis niet zorgvuldig tot stand was gekomen. De gebruikers eisten een nieuw plan, overleg met het platform, eventueel het aanstellen van een bemiddelaar en een verbod op uitvoeringsmaatregelen. De rechtbank constateerde dat er voldoende informatie was gegeven. Een meerderheid van de belanghebbenden was het eens met de plannen. Het ziekenhuis was op enkele punten tegemoetgekomen aan de wensen van het platform, zelfs tegen de uitdrukkelijke wens van de inspecteur in, en had daarmee de maximale ruimte gegeven voor inbreng, aldus de president. Via werkgroepen waren de belanghebbenden in voldoende mate betrokken. De eisen werden afgewezen.

Ook als het gaat om de betrokkenheid van primaire belanghebbenden zijn de ervaringen in de gezondheidszorg wisselend. Het blijkt dat 40% van de ziekenhuizen geen cliëntenraad heeft. Thuiszorgorganisaties hebben moeite om een representatieve cliëntenraad in te stellen. Het probleem hier is, dat cliënten in een thuissituatie verzorgd worden en daardoor weinig binding met de thuiszorginstelling hebben. De cliëntenraden in de intramurale AWBZ-instellingen (Algemene wet bijzondere ziektekosten) voldoen wel. Ziekenhuizen en thuiszorginstellingen moeten volgens het onderzoek van Van der Voet

32 Poorter, 2006.

33 In het onderwijs is er sprake van op overeenstemming gericht overleg.

34 Voorzieningenrechter rechtbank Zwolle, 9 juli 2003, 873787 KG ZA 03-295 (IJsselmeerziekenhuizen) LJN AH9534.n.n.g.

de vrijheid krijgen om een beter bij hen passende vorm van cliëntenparticipatie te kiezen.<sup>35</sup>

#### *Buitenlandse onderwijsvoorbeelden*

In een aantal andere landen is ervaring opgedaan met het betrekken van ouders en andere belanghebbenden bij het beleid van scholen. Met name in Angelsaksische landen gebeurt dit formeel. In Engeland is bijvoorbeeld in het bestuursorgaan, buiten ouders en leraren, ook het lokale bedrijfsleven vertegenwoordigd.

Sinds 2005 is in het hele Vlaamse onderwijs de schoolraad actief, vergelijkbaar met de Nederlandse medezeggenschapsraad. De schoolraad is samengesteld uit vertegenwoordigers van vier geledingen: ouders, leerkrachten, leerlingen en de lokale gemeenschap. Deze laatste groep betreft vertegenwoordigers van bijvoorbeeld de gemeente, de parochie, jeugdbewegingen of het lokale verenigingsleven. De vertegenwoordigers van de eerste drie geledingen worden democratisch gekozen door de betrokken geleding. De vertegenwoordigers van de lokale gemeenschap worden gecoöpteerd door de leden van de schoolraad uit de eerste drie geledingen. Naast vertegenwoordigers van genoemde geledingen kunnen de leden ook andere betrokkenen van de school systematisch of op ad-hocbasis uitnodigen op de vergadering. Deze personen hebben geen stemrecht. In de praktijk betreft het dan vaak de directeur van de school. Een verschil met de Nederlandse medezeggenschapsraad, die ook instemmingsrechten heeft, is dat de schoolraad vooral een adviesorgaan is. Zo is het advies van de schoolraad nodig bij een aanvraag tot oprichting van een nieuwe studierichting in de school. Ook over zaken als het schoolreglement, de indeling van de lestijden, de taakomschrijving van directeur en leerkrachten en verbouwing van de school heeft de schoolraad deze adviesbevoegdheid. Daar de schoolraad nog maar pas is ingevoerd, is niet bekend welke ervaringen er tot nu toe zijn.

### **3.5 Conclusies: inzetten op duurzame relaties en ervaringen over de volle breedte benutten**

#### *Relaties met de omgeving weinig 'evidence based'*

Vrijwel elke partner van de school is voornamelijk geïnteresseerd in specifieke aspecten van de school. Het huidige systeem van participatie en medezeggenschap biedt eigenlijk weinig ruimte voor een specifieke relatie: je krijgt meteen de hele school op de schouders. Er is evident behoefte aan specifiekere doelgerichte relatievormen. Wat voor de interne medezeggenschap op gaat, geldt blijkbaar ook voor de externe betrokkenheid: er is minder behoefte aan de hele-schoolproblematiek-medezeggenschap en meer aan betrokkenheid bij specifieke deelaspecten van de school. Die relaties moeten echter wel een duurzaam karakter hebben.

Ouders en andere partners in de omgeving zijn vaak moeilijk te betrekken bij de gang van zaken op school en kunnen of willen weinig invloed uitoefenen. Daarnaast is volgens de raad een belangrijke constatering dat veel horizontale relaties weinig 'evidence based' zijn, bijvoorbeeld als het gaat om relaties gericht op de omgeving. Informatie over de effecten van ondernomen activiteiten vanuit het perspectief van de leerling is nauwelijks beschikbaar, waardoor scholen niet in staat zijn aan derden verantwoording af te leggen

over de opbrengsten van horizontale relaties. Onderzoeken naar het functioneren van horizontale relaties tussen jeugdzorg en onderwijs laten zien dat partners in het overleg een algemeen gevoel hebben dat horizontale relaties nuttig zijn: de partijen zitten om tafel, leren elkaar kennen, leggen contacten en zoeken oplossingen voor concrete problemen.

Het casuonderzoek dat de raad in het kader van dit advies heeft laten uitvoeren, laat zien dat scholen ook zoeken naar enige houvast in de vorm van goede voorbeelden. Concrete doelstellingen formuleren om de omgeving van de school meer betrokken te laten zijn blijkt moeilijk.

De lopende pilotprojecten voor horizontale verantwoording in het voortgezet onderwijs lijken deze stelling te ondersteunen.<sup>36</sup> De bedoeling is dat scholen de omgeving duidelijk kunnen maken welke kwaliteit zij leveren en wat zij doen om die kwaliteit te borgen en te verbeteren. Het pilotproject is begin 2006 gestart. Er nemen circa tien scholen aan deel. De scholen gaan een jaar lang werken aan hun eigen plannen rondom horizontale verantwoording. Voorgestelde plannen bevatten soms concrete doelen, bijvoorbeeld dat binnen een bepaalde periode iedere afdeling de mogelijkheid heeft tot het volgen van een maatschappelijke stage of een gezamenlijk beheer van het gebouw. Vaker echter zijn de doelen veel abstracter: 'draagvlak voor overleg creëren', het 'professionaliseren van sturingsprocessen', een 'duidelijkere' rol voor betrokkenen of een 'verankering in de kwaliteitscyclus'. Concrete acties laten voornamelijk een nadruk zien op overleggen, het opzetten van 'besprekingscycli', het opstellen van nota's en de ontwikkeling van communicatie-instrumenten.

Horizontale relaties, bijvoorbeeld in verband met de zorg voor leerlingen, en acties gericht op grotere betrokkenheid creëren dus ook (veel) overhead voor de schoolbesturen, in de vorm van overleg en/of de inzet van kwaliteitscoördinatoren. In de praktijk blijkt tegelijkertijd dat feitelijk de invloed van bijvoorbeeld ouders niet zo groot is; de 'taal' die in veel professionele structuren en institutionele verbanden rondom het onderwijs wordt gesproken, staat te ver af van de belevingswereld van ouders. In veel gevallen strekt bovendien de betrokkenheid van de ouder niet verder dan het eigen kind. (Formele) invloed kunnen uitoefenen wil niet altijd zeggen dat dit ook automatisch tot grotere betrokkenheid bij de school als geheel zal leiden. Ook in andere onderwijssectoren zien we verschillende vormen van medezeggenschap op verschillende niveaus van de schoolorganisatie: een bekend voorbeeld is de opleidingscommissie naast de universiteitsraad. Verschillende typen relaties vragen om een verschillende benadering.

*Een andere koers: onderscheid maken tussen relaties en inzetten op duurzaamheid*

Op basis van de huidige ervaringen is een eerste antwoord op de vraag hoe de omgeving beter betrokken kan worden bij de scholen en welke acties daarvoor nodig zijn, dat er een *onderscheid* moet worden gemaakt naar de verschillende typen horizontale relaties tussen de school en de omgeving. Dit onderscheid is bepalend voor de vraag of een verdere formele betrokkenheid of invloed van belanghebbenden noodzakelijk is of juist verminderd moet worden. Bij de relaties die gericht zijn op het onderwijs aan de leerling of op de (speciale) zorg, is volgens de raad bijvoorbeeld veeleer sprake van een overdaad aan verantwoording dan van een tekort. In plaats van nieuwe vormen van formele verantwoording te creëren en te vragen, moeten inspanningen van zowel scholen als de

36 Zie *Het project*, 2005.

minister veeleer gericht zijn op ondersteunende maatregelen om bestaande organen die de invloed van belanghebbenden verzekeren, zoals de medezeggenschapsraad, beter te laten functioneren.

Inzetten op *duurzaamheid* betekent relaties een blijvend karakter geven, waarbij zo veel mogelijk wordt uitgegaan van partnerschap en wederzijdse verantwoording. Dit is blijkens onderzoek ook de praktijk. Horizontale verantwoording krijgt veelal niet de vorm van prestatieoverzichten, maar van gesprekken.<sup>37</sup> De school is volgens de raad niet de enige die zich moet verantwoorden. Om wederkerigheid te bevorderen moet aan scholen ook mogelijkheden worden gegeven om de rol van anderen te activeren, of eventueel een plicht op te leggen met scholen iets te ondernemen. Het werken met doelsubsidies brengt naar de mening van de betrokkenen in het onderwijs te veel verantwoordingslasten met zich mee.<sup>38</sup> Relaties met de omgeving verdienen daarom een blijvende investering, ook in termen van bekostiging.

#### *Ervaringen over de volle breedte benutten*

Dit betekent geen voortijdige en overbodige formalisering die de variëteit en de opbouw van relaties kan verstoren en bovendien voor onnodige bureaucraties zorgen. De 'pilots' in het kader van horizontale verantwoording, maar ook de eerste ervaringen in andere sectoren zoals de gezondheidszorg en de woningbouwcorporaties, vormen naar de mening van de raad een signaal om de bakens te verzetten.

Het centraal stellen van het perspectief van de leerling betekent dat er meer zicht komt op de *opbrengsten* van de verschillende relaties. Verantwoording van scholen aan ouders en de (betalende) overheid moet zich daarop toespitsen. De kosteneffectiviteit van relaties speelt in dit verband ook mee: de relaties moeten een aantrekkelijke verhouding laten zien tussen enerzijds kosten en anderzijds leerlinggerichtheid of leeropbrengsten.

Het volgende hoofdstuk gaat nader in op de aanbevelingen die kunnen bijdragen aan een goed functioneren wederkerige onderwijsrelatie tussen scholen en hun omgeving.

37 Gruijter e.a., 2006 en Naber e.a., 2006.

38 Gruijter e.a., 2006 en Naber e.a., 2006.

## 4 Aanbevelingen voor duurzame onderwijsrelaties

**Dit hoofdstuk bevat het antwoord op de vraag wat de minister en onderwijsinstellingen nu beter wel en niet kunnen doen om de betrokkenheid van de omgeving van de school te vergroten. Uitgaande van de principes dat horizontale verantwoording niet in de plaats van verticaal toezicht kan komen en dat er variëteit is in de horizontale relaties, formuleert de raad twee hoofdaanbevelingen gericht op een betere betrokkenheid van de omgeving. Ten eerste: inzetten op duurzaamheid. Ten tweede: ervaringen uit de praktijk moeten ten volle benut worden. Dit betekent geen voortijdige en onnodige formalisering van onderwijsrelaties. Deze aanbevelingen worden nader geconcretiseerd voor de drie typen horizontale relaties: gericht op het onderwijs, de zorg en de omgeving.**

### 4.1 Twee hoofdaanbevelingen bij horizontale relaties

Centraal uitgangspunt van dit advies is dat de relaties die de school aangaat met diverse belanghebbenden gericht moeten zijn op de verbetering van de onderwijskerntaak: het bevorderen van de cognitieve, sociale en morele ontwikkeling van leerlingen. Scholen betrekken op vele manieren hun omgeving bij het onderwijsproces en bij hun leerlingen. Omgekeerd betreft de omgeving ook de school bij initiatieven zoals projecten voor een betere en veiligere buurt. De raad juicht dat toe en heeft samenwerking ook in verschillende adviezen gepropageerd. Twee principes zijn voor de raad verbonden met horizontale verantwoording over onderwijsrelaties: horizontale verantwoording kan niet in de plaats komen van verticaal toezicht en er moet variëteit in verantwoording zijn (zie paragraaf 2.3). Dit laatste principe betekent dat bij het ondernemen van acties die de betrokkenheid van de omgeving bij de school vergroten, onderscheid moet worden gemaakt tussen verschillende typen relaties en – daarbinnen – relatievormen.

Relaties tussen de school en de omgeving zijn – grosso modo – onder te brengen in drie typen: gericht op het onderwijs aan de leerling, gericht op de zorg voor de leerling (eventueel in het speciaal onderwijs of met hulp van andere instellingen) en gericht op de omgeving (buurt of bredere lokale context). Afhankelijk van het type omgevingsrelatie kunnen maatregelen worden genomen, bijvoorbeeld als het gaat om de vergroting van de 'reële invloed' van of verantwoording aan belanghebbenden of de vraag wie de regie voert.

Het antwoord op de adviesvraag, hoe is de betrokkenheid van de omgeving bij de school te verbeteren en wat zijn de bijhorende te ondernemen acties door verschillende actoren, valt samen te vatten in twee hoofdaanbevelingen. De eerste hoofdaanbeveling is dat de minister en instellingen inzetten op duurzaamheid van onderwijsrelaties. De tweede hoofdaanbeveling is dat ervaringen die in de praktijk worden ontwikkeld, ten volle benut

moeten worden. Onderwijsrelaties zijn volgens de raad daarom niet gebaat bij een beleid dat inzet op hoofdzakelijk formalisering of 'professionalisering' van alle vormen van relaties tussen de school en de omgeving, zoals nu de beleidslijn toch lijkt te zijn.

Voor elk type van relatie gaan we – in grote lijnen – na in hoeverre er nu sprake is van duurzaamheid en in hoeverre er nog behoefte is aan verdere uitbouw van 'reële invloed' of formalisering van relaties.

## 4.2 Eerste hoofdaanbeveling: inzetten op duurzaamheid

*Wat zijn duurzame onderwijsrelaties?*

Volgens de raad gaat governance in horizontale verhoudingen om het opbouwen van partnerschap en niet in alle gevallen om 'doorzettingsmacht', 'reële invloed' of informatieplichten ten gunste van de ene of de andere partij. In veel relaties tussen de school en de omgeving, met name waarin samenwerking tussen partners van buiten het onderwijs nog van de grond moet komen (bij projecten gericht op bijvoorbeeld maatschappelijke stages of buurtprojecten), is er geen behoefte aan een eenzijdige verantwoordingsplicht of wettelijk geborgde 'reële invloed' of 'doorzettingsmacht' van één van de betrokken partijen. Wettelijke positionering is bovendien geen garantie dat de betrokkenheid ook toeneemt. De eerste ervaringen in de gezondheidszorg en de woningbouw, waar wel sprake is van formele horizontale verantwoording, geven dit aan.

Het gaat erom dat partijen aangespoord worden om aan elkaar kenbaar te maken wat zij verwachten van een blijvende relatie; er moet voor alle partijen wat te winnen zijn. In het advies *Bakens voor spreiding en integratie* (2005a) is het voorbeeld genoemd van de etnisch gemengde scholen. Scholen hebben er, wanneer ze bij elkaar in de buurt staan, belang bij dat ze gemengd blijven; dit vergroot de bereidheid tot samenwerking en het maken van afspraken over aanname en doorverwijzing.

Partnerschap tussen de verschillende belanghebbenden binnen, maar ook buiten de school veronderstelt een zeker machtsevenwicht. De school is dienstbaar aan de leerlingen en de omgeving, maar de omgeving en de leerlingen moeten ook zelf investeren in het onderwijs en de school(omgeving). Van partijen mag verwacht worden dat ze concreet aangeven wat ze zelf inbrengen in de samenwerking, wat hun investeringen in de leerling en de school zijn volgens het adagium 'do ut des': "vraag niet wat je school kan doen voor jou, vraag wat jij kunt doen voor je school".<sup>39</sup> Dat betekent dat belanghebbenden rondom de school niet alleen aanspraken hebben, maar ook plichten. De school mag hen daarop wijzen.<sup>40</sup> In het advies *Hoe kan het onderwijs meer betekenen voor jongeren?* (2004b) heeft de raad dit uitgewerkt door aan de school bepaalde trekkingsrechten toe te kennen op de inzet van externe instanties.

Duurzaamheid bevat naast de begrippen *wederkerigheid* en partnerschap naar de mening van de raad de volgende aspecten. Allereerst beklijven alleen die relaties die

39  
40

*Vrij naar het bekende statement van J.F. Kennedy bij zijn inauguratie als president. Artikel 247, boek 1 Burgerlijk Wetboek omvat de opvoedplicht van ouders tot het bevorderen van de persoonlijkheid van kinderen, bijvoorbeeld door het creëren van mogelijkheden in de sfeer van scholing en opleiding. Zie TK 2005-2006, 30 316, nr. 3, p. 3.*

*leerlinggericht* zijn. Leerlinggericht wil zeggen: de relatie moet iets betekenen voor leerlingen in termen van onderwijsopbrengsten, betere zorg of een betere maatschappelijke oriëntatie. Daarnaast pleit de raad voor een *structurele* opzet van relaties. Relaties moeten geen eenmalige projecten zijn die ophouden als de subsidie ophoudt. Tot slot moet ook het element van *kosteneffectiviteit* een rol spelen; de investering in tijd en geld moet in verhouding staan tot de (leer)opbrengsten. Daarbij zijn vragen voor scholen aan de orde zoals: moeten we investeren in een samenwerkingsrelatie of kunnen we een activiteit beter in zijn geheel uitbesteden? Een voorbeeld betreft de relatie met (onderwijsgebonden) kinderopvang: is het kosteneffectiever dit zelf te organiseren of daarvoor bestaande instellingen in te huren?

Deze aspecten van duurzaamheid van relaties met de omgeving kunnen bevorderd worden door heldere doelstellingen te formuleren over de opbrengsten van de relatie en regelmatig evaluaties te houden. De opbrengsten van horizontale relaties voor leerlingen moeten ook door de Inspectie in kaart worden gebracht; dat kan niet alleen een zaak zijn van horizontale verantwoording.

### **Aanbeveling voor duurzame relaties die gericht zijn op het onderwijs**

Het werken aan duurzame relaties gericht op het onderwijs, bijvoorbeeld in de vorm van maatschappelijke stages of cultuureducatie, is vooral een aandachtspunt van de school zelf. De leerlinggerichtheid van die relaties kan verbeteren door externe evaluaties van projecten. Zo kan de instelling ook een lerende aanpak hanteren. Verantwoording vormt in die zin ook een regulier onderdeel van professionele kwaliteitszorg. Succesfactoren en goede praktijken moeten verzameld en verspreid worden.

Hoe kunnen scholen nu werken aan duurzame onderwijsrelaties? Onderwijsrelaties vragen om concrete doelen, geregelde evaluaties en een kleinschalige benadering.<sup>41</sup> Met behulp van docenten kunnen scholen relaties aangaan met instellingen of bedrijven in de lokale omgeving van de school. In termen van wederkerigheid moeten partners ook commitment geven over te leveren inspanningen (bijvoorbeeld over het aantal stageplekken). Een en ander kan zijn beslag krijgen in een te ondertekenen convenant of overeenkomst. Het voordeel van overeenkomsten is dat partijen expliciet hun wensen kenbaar moeten maken, moeten onderhandelen en verantwoordelijkheid moeten nemen. De verantwoording over de afspraken is vastgelegd in de overeenkomst en het is aan partijen om elkaar daarop aan te spreken. Kortom: het vergt actie van alle betrokken partijen.<sup>42</sup>

Vanzelfsprekend zijn er ook nadelen aan overeenkomsten en convenanten. Wetten hebben een algemeen karakter en gelden dus voor ieder die onder het bereik van de regels valt. Regels in contracten binden slechts de partij met wie een contract is aangegaan. De sturingsmogelijkheden en ook de democratische controle zijn als gevolg daarvan minder; de vaststelling en de handhaving zijn mede afhankelijk van de toestemming van bepaalde partijen in de samenleving en zijn dus niet uitsluitend het resultaat van een democratisch besluitvormingsproces. Daarnaast zijn als tegenargumenten aan te voeren de machtsongelijkheid tussen partijen en mogelijke administratieve lasten. Niettemin lijkt er door de grote variëteit aan relaties en uiteenlopende voorkeuren ten aanzien van de (formele) positie van partijen behoefte te bestaan aan instrumenten om de afspraken op een zo laag en concreet mogelijk niveau neer te leggen. De wetgever zal daar ruimte voor moeten bieden.

41 *Grujter e.a., 2006.*

42 *Vergelijk Huisman, 2006.*

Daar waar onderwijsregelgeving samenwerking belemmert, bijvoorbeeld die tussen onderwijs en kinderopvang, moeten partijen de mogelijkheid (dus geen verplichting) hebben af te wijken van het regulier regime door middel van een overeenkomst. Dat kan nu ook al bij de regionale arrangementen rondom het vmbo, de samenwerkingsovereenkomsten tussen vmbo en mbo<sup>43</sup> en de mogelijkheid tot 'doordecentralisatie' van de onderwijshuisvesting. De minister zal dus voor de verschillende typen relaties moeten onderzoeken in hoeverre de regelgeving relaties tussen scholen en de omgeving belemmert<sup>44</sup> en waar nodig mogelijkheden tot afwijken creëren. Ook hier moeten ervaringen in de volle breedte 'doorgerekend' en afgewogen worden.

Vanuit een oogpunt van kostenefficiëntie is het belangrijk dat scholen zich afvragen of er (te) veel tijd moet worden gestoken in het opzetten van plannen of beleid, of dat met behulp van initiatieven en acties vanuit de ouders en docenten de zaken geregeld kunnen worden.

Hoe kunnen de minister en/of brancheorganisaties duurzame onderwijsrelaties op verdere wijze versterken? De onderwijspraktijk heeft duidelijk behoefte aan goede voorbeelden en benchmarks. De minister moet, in samenwerking met de branche, bestaande kennis en instrumenten verspreiden. Er zal meer evaluatieonderzoek, ook in samenwerking met de Inspectie, moeten plaatsvinden naar de opbrengsten van dit type relaties. Een praktische en brede inventarisatie van succes- en faalfactoren is daarvan een onderdeel.

### **Aanbevelingen voor duurzame relaties die gericht zijn op de (speciale) zorg aan de leerling**

De relaties tussen onderwijsinstellingen, ouders en instellingen voor jeugdzorg moeten nog meer duurzaam worden. Dit geldt zowel vanuit een oogpunt van leerlinggerichtheid (betere zorg op maat) als vanuit een oogpunt van kosteneffectiviteit (de administratieve lasten door planverplichtingen en kosten voor indicaties en geschillen). De Rekenkamer en de Inspectie hebben hier eerder al op gewezen.

De complexiteit van het bestuurlijke veld is mede debet aan de geringe kosteneffectiviteit. Hoe de betrokkenheid van diverse belanghebbenden in dit type relatie vergroot kan worden en wie op welke wijze verantwoording moet dragen, is op dit moment onderdeel van een lopend initiatief rond de zorgarrangementen. Het mogelijk maken van trekkingsrechten voor onderwijsinstellingen op externe ondersteunende instanties zou de wederkerigheid in relaties kunnen verbeteren.

Gezien de omvang van de problematiek kan de raad binnen het tijdsbestek van dit advies de aanbevelingen voor de zorgrelaties niet verder uitwerken. De toegenomen bureaucratische lasten voor alle betrokken partijen en de principiële vraag tot hoever de verantwoordelijkheid van scholen kan gaan voor leerlingen die een bepaalde vorm van zorg nodig hebben, vragen echter om een nadere beschouwing. De raad geeft de minister daarom in overweging de Onderwijsraad in 2008 een nader advies te laten uitbrengen over de inrichting van duurzame relaties gerelateerd aan de zorg voor leerlingen.

De relaties die gericht zijn op het bestrijden van onderwijsachterstand en het bevorderen van integratie zijn, door de wettelijke verankering, in redelijke mate wederkerig. Naar de

43  
44

Artikel 25a WVO.  
Voor wat betreft de relatie tussen kinderopvanginstellingen en onderwijs is hier al onderzoek naar gedaan; zie Vermeij & Kroonenman, 2005.

leerlinggerichtheid en de kosteneffectiviteit van voorziene maatregelen, zoals de effectiviteit van 'lokale educatieve agenda's', zal echter nader onderzoek moeten plaatsvinden. Dit is een opdracht aan de lokale partners, maar ook aan de landelijke overheid.

### **Aanbevelingen voor duurzame relaties die gericht zijn op de omgeving**

Het is vaak lastig om te bepalen wat de diverse samenwerkingsverbanden en relaties van dit type nu direct opleveren vanuit het perspectief van de leerling. Zo is de 'brede school' ook letterlijk een breed begrip waaronder zeer verschillende typen activiteiten te scharen zijn, van achterstandsbestrijding tot 'kantoorscholen' (van 7 tot 7), van echte samenwerking tot alleen maar voordeurdelers, van structurele onderwijsfinanciering tot incidentele gemeentelijke projectsubsidies. Een mooi, multifunctioneel gebouw of een succesvol buurtproject kunnen een aantrekkelijke en belangrijke randvoorwaarde zijn voor het onderwijsproces, maar vormen geen hoofddoel. Een voorzichtige conclusie lijkt te zijn dat hoe meer de relatie zich richt op de 'school' of de omgeving van de school en niet op het 'onderwijs', hoe minder eenduidig de effecten zijn te bepalen voor de ontwikkelingskansen van leerlingen in die school.

Onderwijsinstellingen kunnen duurzame, leerlinggerichte relaties bevorderen door evaluatieonderzoek en het verspreiden van goede praktijken. Als het gaat om het bevorderen van wederkerigheid in relaties kunnen buurt en gemeente de school faciliteren bij projecten. De buurt(vereniging) of bewonersverenigingen kunnen in een convenant afspraken maken met de school, bijvoorbeeld over het opruimen van zwerfafval, maar daarbij de school op haar beurt enige ruimte geven in de dagelijkse gang van zaken (bijvoorbeeld het gedogen van enige verkeers- of geluidsoverlast). De kosteneffectiviteit van dit type relaties moet een structureel aandachtspunt zijn in de evaluaties: wat kost een buurtproject in tijd en geld en wat zijn de opbrengsten voor de leerlingen.

## **4.3 Tweede hoofdaanbeveling: ervaringen over de volle breedte benutten, dus geen voortijdige en onnodige formalisering van onderwijsrelaties**

*Vasthouden aan deregulering en zelfregulering*

### **Koers voortgezet onderwijs**

"Ik ga geen extra wet- en regelgeving entameren ter versterking van de verantwoording. [...]. Procedures en vormvoorschriften blijken overigens minder van belang dan de houding die men inneemt. Essentieel is dat het bestuur en management in gesprek met hun in- en externe partners willen zijn en consequenties verbinden aan de verantwoordingsresultaten: verantwoording leidt aldus tot acties in de school, gericht op verbetering. Dat is een kwestie van goed bestuur. De scholen bepalen zelf hoe zij dat doen".

*Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004*

De raad vindt dat de minister van OCW aan bovenstaand standpunt moet vasthouden. Ook hier is een benadering waarbij er ruimte is voor variatie weer een uitgangspunt voor concrete maatregelen.

### **Aanbevelingen voor (in)formele relaties gericht op het onderwijs**

Formele invloed van ouders, leerlingen en personeel is op dit moment in belangrijke mate via verschillende manieren voldoende geborgd:

- via het ‘marktmechanisme’ van de schoolkeuze: als ouders zich niet kunnen vinden in de aanpak of opbrengsten van de school, kunnen ze (collectief) voor een andere school kiezen;<sup>45</sup>
- via de medezeggenschapsraad (nieuwe WMS); en
- via bestaande procedures en informatieverplichtingen zoals de klachtenregeling en de schoolgids of kwaliteitskaart van de Inspectie.

Onderzoeken laten zien dat verbeteringen mogelijk zijn waar het gaat om formele invloed van of verantwoording aan ouders. Binnen het bestaande kader zal eerst actie moeten worden ondernomen, in plaats van te werken aan verdere institutionalisering van de ouderpositie. Daarbij kan worden gedacht aan informatie en scholing voor (potentiële) leden van de medezeggenschapsraad. Daarnaast kunnen andere (bijvoorbeeld op een lager organisatieniveau gelegen) participatiemogelijkheden dan de medezeggenschapsraad meer profiel krijgen en beter worden benut. Deze nadere profilering kan door de minister worden aangemoedigd.

De raad constateert voorts een leemte waar het gaat om de medezeggenschapsmogelijkheden van andere betrokkenen in de omgeving van de school. De raad doet ten aanzien hiervan in het vervolg een voorstel voor aanpassing van het wetsontwerp WMS.

Horizontale verantwoording kent op dit moment vele gedaanten, van formeel tot informeel. Inzicht bieden in hoe het met het kind gaat zit vaak aan die informele, (voor de buitenwacht) niet transparante kant: een telefoontje, een gesprekje bij het ophalen van de kinderen, een uitnodiging voor een kennismaking. Het is een praktische vorm van verantwoording waar geen schriftelijke bevestiging bij komt kijken.

Het is daarnaast de vraag of een extra, externe toezichtsvoorziening, bijvoorbeeld in de vorm van een enquêteprocedure bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof in Amsterdam, nu een noodzakelijke stap is die genomen moet worden in het funderend onderwijs. De raad is er voorshands niet van overtuigd dat er op dit moment aanwijzingen zijn voor een dusdanig democratisch tekort van het toezicht op – met name – stichtingsbesturen, dat de invloed van belanghebbenden via de Ondernemingskamer vergroot moet worden. Ook het rapport van de commissie-Wijffels<sup>46</sup> inzake de rechtsvorm van de maatschappelijke onderneming geeft aan dat cliënten, of in het geval van funderend onderwijs ouders en leerlingen, vooral in de *dienstverlening* van de maatschappelijke onderneming geïnteresseerd zijn. “Een verzoek om een enquête te houden vanwege lange wachttijden in de zorg, om een volstrekt willekeurig voorbeeld te noemen, is niet ontvankelijk wanneer het verzoek niet valt terug te voeren op het beleid en de gang van zaken in de onderneming, maar op tekortschietende budgetten of de kwaliteit van de ingekochte zorg, hetgeen meer waarschijnlijk is”, aldus het rapport.<sup>47</sup> Met andere woorden: het enquêterecht lijkt geen geëigend middel om de betrokkenheid van belanghebbenden te vergroten bij de zaken waar het werkelijk om gaat: de kwaliteit van het onderwijs en de zorg voor de leerling.

45  
46  
47

*Bij een trend van dalende leerlingaantallen zal de invloed van ouders weer toenemen. Projectgroep Rechtsvorm maatschappelijke onderneming, 2006. Pagina 19 van genoemd rapport.*

De formele verantwoording bij projecten zoals maatschappelijke stages is vaak opgenomen in de afspraken die scholen en instellingen met elkaar maken. Verdere formalisering leidt vooral tot meer bureaucrativering, wat de raad belemmerend vindt voor de duurzaamheid van relaties.

Voor wat betreft de invloed van overige belanghebbenden rondom de school: hiervoor zijn verschillende opties te bedenken, een en ander afhankelijk van de lokale context van de school. De raad heeft in het advies *Degelijk Onderwijsbestuur* (2004a) verschillende varianten geschetst van horizontale verantwoording. Sommige scholen opteren voor institutionalisering van de invloed van belanghebbenden in de omgeving van de school door de instelling van een adviesraad. Deze kan een adviesrecht hebben of décharge-bevoegdheid ten aanzien van gestelde (maatschappelijke) doelen.

De raad stelt voor de mogelijkheid te creëren om een aantal maatschappijvertegenwoordigers op te nemen in een adviserende, lokale geleding van de medezeggenschapsraad. De raad stelt de minister voor dit in de vorm van een keuzeoptie in artikel 3 WMS te regelen.<sup>48</sup> Concreet betekent het dat de medezeggenschapsraad – met instemming van het bevoegd gezag – tevens vertegenwoordigers uit de lokale gemeenschap kan coöpteren (bijvoorbeeld de wijkvereniging, het plaatselijke bedrijfsleven, scholen die voorbereidende of vervolgoopleidingen verzorgen, of de geloofsgemeenschap). Deze externe maatschappijgeleding heeft adviesrecht op een aantal nader in de wet te omschrijven zaken, zoals bijvoorbeeld de samenwerking van de school met instellingen in de omgeving. Inspiratie kan gevonden worden bij de schoolraad in Vlaanderen, waar vertegenwoordigers uit de lokale gemeenschap ook deel uitmaken van de raad.<sup>49</sup>

Nogmaals, deze mogelijkheid moet niet verplicht zijn, maar een *keuze* die de school maakt; bestuur en medezeggenschapsraad bepalen zelf of een lokale externe maatschappijgeleding in de medezeggenschapsraad gewenst is.

Bijzondere instellingen kunnen natuurlijk ook in de statuten vastleggen dat bijvoorbeeld een aantal leden van de raad van toezicht wordt benoemd op bindende voordracht van externe instanties zoals het lokale bedrijfsleven of een kerkgenootschap. De overheid hoeft hier echter geen nadere regelingen te treffen. Ook openbare instellingen hebben – binnen de wettelijke marges – ruimte om voorzieningen te treffen voor invloed van overige belanghebbenden.<sup>50</sup>

De minister moet het leren van de variatie van verantwoordingsvormen verder concreet gestalte geven door de opzet van een ontwikkelingsagenda, waarbij ervaringen geëvalueerd en gedeeld kunnen worden. Daarbij kan met name onderzocht worden welk type van instrumenten effectief is (informatie, financiële prikkels of meer dwingende varianten).

48 Een dergelijke bepaling zou ook moeten gelden voor een (in de ogen van de raad gezamenlijke ongesplitste) medezeggenschapsraad in de bve-sector (zie *Onderwijsraad*, 2006).

49 Zie paragraaf 3.4.

50 Zie Zoontjes, Delnooz & Vermeulen, 2006.

### **Aanbevelingen voor (in)formele relaties die gericht zijn op de speciale zorg voor de leerling**

De relaties die gericht zijn op de zorg voor leerlingen, zoals die tussen reguliere scholen en scholen voor speciaal onderwijs en die tussen ouders/leerlingen en scholen, zijn buitengewoon geformaliseerd en gebureaucratiseerd. De invloed van ouders verloopt via het systeem van het persoonsgebonden budget ('de rugzak'), de verschillende geschillencommissies, de rechter en straks via een zorgplicht van het bevoegd gezag voor zorgleerlingen. Het is de vraag of een algemene zorgplicht en voorziening voor eventuele geschillen, zoals nu wordt voorgesteld, voldoende zijn om in de praktijk tot een evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden te komen. De verantwoording aan ouders en de afspraken tussen instellingen moeten helder zijn, maar tegelijkertijd zo min mogelijk administratieve lasten opleveren. De insteek in de *Uitwerkingsnotitie Vernieuwing Zorgstructuren funderend onderwijs*, met voorstellen voor zorgplannen en geschillenregelingen, lijkt daarin weinig verbetering te brengen. Zoals in de vorige paragraaf al aan de orde is geweest, vindt de raad de inrichting van dit type horizontale relaties, inclusief de verantwoordelijkheidsverdeling, een apart advies waard.

Waar het gaat om relaties tussen onderwijsinstellingen en instellingen voor jeugdzorg, welzijn of kinderopvang, is formalisering van verantwoordelijkheden alleen nodig als de praktijk uitwijst dat de effectiviteit van relaties daarmee gebaat is. De invloed van andere partners zoals jeugdzorg of ggd is niet geformaliseerd; daar moet de relatie in veel gevallen nog praktisch vorm krijgen en is verantwoording nog niet aan de orde. Eerst moeten de barrières voor samenwerking geslecht worden.

Voor wat betreft achterstandsbeleid, schooluitval en spreidingsbeleid zijn in de wet reeds voorzieningen opgenomen, die de wederzijdse verantwoording van scholen in de vorm van afspraken regelen. Bij het achterstandsbeleid is er in beginsel sprake van een consensusbenadering; partners moeten er door gezamenlijke inspanningen uit komen. In voorkomende gevallen kan de gemeente dwingende maatregelen opleggen. Op voorhand is er geen behoefte aan verdere formalisering.

### **Aanbevelingen voor (in)formele relaties gericht op de omgeving**

Deze relaties moeten in principe zichzelf regelen, hetzij door informele afspraken, hetzij door convenanten of overeenkomsten. Via een eventuele subsidierelatie is de gemeente betrokken; de formele, zakelijke verantwoording is dan geregeld via de subsidiebeschikking. Een verdere formalisering of wettelijke verankering van betrokken partijen is op dit moment naar de mening van de raad niet noodzakelijk.

### **Slotbeschouwing**

Scholen functioneren niet zonder de omgeving bij hun activiteiten te betrekken. Omgekeerd heeft een buurt, een bureau voor jeugdzorg, het plaatselijke bedrijfsleven en ga zo maar door, ook de school of scholen nodig. De gevarieerdheid aan betrekkingen moet volgens de raad terugkomen in de benadering van de relaties door de overheid: scholen de ruimte geven ten volle de ervaringen te laten benutten en tegelijkertijd waar nodig faciliteiten bieden om duurzaamheid van relaties te waarborgen. Scholen hebben in het vormgeven van duurzame en wederkerige relaties de opdracht te letten op de onderwijskerntaak: de relaties die de school aangaat met diverse belanghebbenden moeten primair gericht zijn op een optimalisering en verbetering van cognitieve, sociale en morele ontwikkeling van jonge mensen.

## Afkortingen

AWBZ	Algemene wet bijzondere ziektekosten
BOS	Buurt, Onderwijs en Sport
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OMO	Ons Middelbaar Onderwijs
PIAS	Project Integrale Aanpak Schooluitval
po	primair onderwijs
svo-lom	speciaal voortgezet onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden
vbo	voorbereidend beroepsonderwijs
VIOS	Veiligheid in en om School
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
vve	voor- en vroegschoolse educatie
WMS	Wet medezeggenschap scholen
WPO	Wet op het primair onderwijs
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
wsns	weer samen naar school
zmok	zeer moeilijk opvoedbare kinderen

## Figurenlijst

Figuur 1:	Complexiteit relaties rondom zorg voor (speciale) leerlingen	29
Grafiek 1:	Doelstellingen brede school en mate van realisatie	33

# Literatuur

- Dieleman, A. & Bie, M. de (2003). De maatschappelijke opbrengsten van de brede school. In F. Studulski & J. Kloprogge (red.), *Breed uitgemeten: kwaliteit en opbrengsten van de brede school* (11-23). Amsterdam: SWP.
- Engbersen, G., Snel, E. & Weltevrede, A. (2005). *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken*. WRR-verkenning nr. 8. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Grinten, M. van der & Hoogeveen, C. (2005). *De stand van zaken in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Oberon.
- Grinten, M. van der, Kruijer, J., Oomen, C. & Hoogeveen, C. (2005). *Brede scholen in Nederland: Jaarbericht 2005*. Utrecht: Oberon.
- Gruijter, M. de, Pels, T., Steketee, M. & Swinnen, H. (2006). *Casusonderzoek effectievere omgevingsrelaties: scholen met een brede pedagogische verantwoordelijkheid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Het Project* (z.j.). Geraadpleegd op 21 september 2006 via de website van Kennisnet, <http://horizontaleverantwoording.kennisnet.nl/hetproject>.
- Hover, C. & Baarda, R. (2005). *Versterking ouderpositie zorgleerlingen: rapportage ouderbijeenkomsten april-juni 2005*. Den Haag: Smets+ Hover+ adviseurs.
- Huisman, P.W.A. (2006). De overeenkomst als modern instrument van ordening in het onderwijs. *NTOR*, 2006(1), 25-44.
- Inspectie van het Onderwijs (2005). *Waarderingskader voor het primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2005). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2004-2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Lieshout, M. van, Veen, D. van, Bosdriesz, M. & Kessel, B. van (2005). *Schoolvoorbeelden van samenwerking met externe instellingen in het basisonderwijs*. Apeldoorn: Garant.
- Ministerie van Justitie (2006). *Rapport van de projectgroep Rechtsvorm maatschappelijke onderneming*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Koers VO: de leerling geboeid, de school ontketend*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005a). *Beleidsnotitie governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*. Geraadpleegd op 29 september 2006 via de website van het ministerie van OCW, <http://www.minocw.nl/documenten/brief2k-2005-doc-27761a.pdf#search=%22beleidsnotitie%20governance%22>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005b). *Notitie Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs*. Geraadpleegd op 22 september 2006 via de website van het ministerie van OCW, <http://www.minocw.nl/documenten/brief2k-2005-doc-39025b.pdf>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006a). Brief minister van OCW aan de Tweede Kamer. *Voortgang good governance in onderwijs*. Kenmerk P&O/OCWV/2006/26686, 28 juni 2006
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006b). Brief minister van OCW aan de Tweede Kamer. *Voortgangsrapportage Koers Primair Onderwijs*. Kenmerk PO/KO/06/27439, 7 juli 2006.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006c). *Uitwerkingsnotitie Vernieuwing Zorgstructuren funderend onderwijs*. Geraadpleegd op 21 september 2006 via de website van het ministerie van OCW, <http://www.minocw.nl/documenten/34472a.pdf>.
- Naber, B., Overdiep, I., Rooijen, E. van (2006). *Governance: tussen bewijzen en vertrouwen*. Den Haag: B&A groep.
- Oberon (2005). *Brede scholen in Nederland. Jaarbericht 2005*. Utrecht: Oberon.
- Oberon & Sardes (2006). *Schematisch overzicht doelen/activiteiten deelnemers Pilotproject horizontale verantwoording*. Geraadpleegd op 12 september 2006 via de website Horizontale verantwoording, <http://horizontaleverantwoording.kennisnet.nl/toolkit/plannenvanaanpak>.
- Onderwijsraad (2004a). *Degelijk onderwijsbestuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004b). *Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005a). *Bakens voor spreiding en integratie*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005b). *Sociale vorming en sociale netwerken in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006a). *Doortastend onderwijstoezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006b). *Onderwijs in cultuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006c). *Onderwijsspecifieke medezeggenschap*. Geraadpleegd op 21 september 2006 via de website van de Onderwijsraad, [http://www.onderwijsraad.nl/pdfdocs/onderwijsspecifieke\\_medezeggenschap.pdf](http://www.onderwijsraad.nl/pdfdocs/onderwijsspecifieke_medezeggenschap.pdf).
- Poorter, K. (2006). *Belangenhoudersparticipatie in de sociale huursector*. Delft: TU Delft.
- Projectgroep Rechtsvorm maatschappelijke onderneming (2006). *Eindrapport*. Geraadpleegd op 21 september via <http://www.binnenhofbulletin.nl/binaries/bb/bulk/nieuws/2006/9/rapport-van-de-projectgroep-rechtsvorm-maatschappelijke.pdf>.
- Quanta/NpM (2005). *Samen werken aan samenwerken*. (z.p.) Quanta.
- Smit, F., Vrieze, G., Kuijk, J. van (2005). *Leerlingenparticipatie in het voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Steketeer, M., Mak, J., Graaf, P. van der & Huygen, A. (2005). *Jeugdparticipatie: wat levert het op?* Utrecht: Verwey Jonker Instituut.
- TK 2004-2005, 29800 VIII, nr. 213 (2005). Brief minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 17 mei 2005 (kenmerk VO/S&O/2005/15559).
- TK 2004-2005, 29962, nr. 2 (2005). Rapport Algemene Rekenkamer. *Weer samen naar school. Zorgeerlingen in het basisonderwijs*.
- TK 2005-2006, 27728, nr. 93 (2006). Brief minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 4 september 2006 (kenmerk: PO/ZO/06/34472).
- TK 2005-2006, 30316, nr.3 (2005). Memorie van Toelichting bij wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.
- TK 2005-2006, 30300 VIII, nr. 226 (2006). Brief minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 28 april 2006 (kenmerk PO/ZO/06/17459).
- Turkenburg, M. (2005). *Grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school: een verkenning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vermeij, A. & Krooneman, P.J. (2005). *Knellende regelgeving bij samenwerkende voorzieningen voor nul- tot twaaljaringen*. Amsterdam: Regioplan.
- Voet, G. van der (2005). *De kwaliteit van de WMCZ als medezeggenschapswet*. Den Haag: BJU.
- Vogels, R. (2002). *Ouders bij de les. Betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind*. Den Haag: SCP.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zoontjes, P.J.J., Delnooz, H. & Vermeulen, B.P. (2006). *Governance in het openbaar onderwijs*. Tilburg: Schoordijk instituut.

## Geraadpleegde externe deskundigen

De heer K.G. Aalbers, directeur PC De Dolfijn/PC De Sleutelboem, Leiden  
De heer prof.dr. J.C.J. Boutellier, algemeen directeur Verwey-Jonker Instituut, Utrecht  
Mevrouw drs. M. Dawson, projectmedewerker NIGZ, Woerden  
De heer T. Duif, voorzitter Algemene Vereniging van Schoolleiders, Utrecht  
De heer J. Eussen, directeur KIDS live, Geleen  
Mevrouw drs. M. de Gruijter, onderzoeker Verwey-Jonker Instituut, Utrecht  
De heer P.J.A.M. Hetteema, voorzitter college van bestuur Schoolmanagers\_VO, Utrecht  
De heer mr. W. van Katwijk, directeur Ouder en Coö, Leersum  
De heer H. van der Mijl, bovenschools directeur Brede School Koningshaven Plus, Tilburg  
Mevrouw dr. S. van Oenen, senior innovatiemedewerker NIZW Jeugd, Utrecht  
Mevrouw dr. T. Pels, onderzoeker en themacoördinator multiculturele vraagstukken, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht  
De heer drs. A.C. van Rooijen, beleidsadviseur Nederlandse Katholieke Vereniging van Ouders, Den Haag  
Mevrouw drs. E.G.J. de Ruijter-Mooren, coördinerend inspecteur Inspectie van het Onderwijs, Utrecht  
De heer L. Rutjes, directeur Stichting Alexander, Amsterdam  
Mevrouw R. Sluiter, voorzitter college van bestuur Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs, Utrecht  
Mevrouw dr. M. Steketee, hoofd onderzoeksprogramma jeugd, opvoeding en onderwijs Verwey-Jonker Instituut, Utrecht  
De heer drs. H. Swinnen, hoofd Internationale zaken Verwey-Jonker Instituut, Utrecht  
Mevrouw A. Verhoogt, teamleider Welzijn Community School De Pijp, Amsterdam  
De heer drs. J.J.H. Verkroost, coördinerend inspecteur, Inspectie van het Onderwijs, Utrecht  
Mevrouw A. Verschuren, projectleider Brede School Koningshaven Plus, Tilburg  
Mevrouw drs. A. Westerhuis, programmaleider leven lang leren, CINOP, Den Bosch  
De heer J.F. Westbroek, voorzitter centrale directie Esloo Onderwijsgroep, Voorburg

# **Bijlage 1**

## **Adviesaanvraag**

De Onderwijsraad  
Tas van Praet en A.M.L. van Wieringen  
Nassaulaan 6  
2514 JS DEN HAAG

Tel. 070 350 2000      Fax 070 350 2001      E-mail [info@onderwijsraad.nl](mailto:info@onderwijsraad.nl)  
- 7 JUNI 2006      VO-B&B/2006/17400

Interne  
Adviesaanvraag Effectieve Omgevingspraktijk

Geachte heer Van Wieringen,

In het werkprogramma 2006 van uw raad is voorzien dat u in het tweede kwartaal van 2006 een advies uitbrengen over effectieve relaties tussen scholen in het land en onderwijs en hun omgeving. Ik stel dat advies zeer op prijs en zou het graag benutten bij de ontwikkeling van mijn visie op governance in het algemeen en het portaal verantwoordigheid in het bijzonder.

Op 7 juli 2005 heb ik mijn beleidsnota over governance in het onderwijs naar de Tweede Kamer gestuurd. Hierin heb ik aangegeven dat één van mijn kerndoelen is een betere relatie van onderwijsinstellingen met hun maatschappelijke omgeving. De afstand tussen de maatschappelijke omgeving en onderwijsinstellingen zal overbrugd moeten worden. Op basis van de praktijk wilt u mijn beleid op dit punt verder ontwikkelen.

Uitgangspunt daarbij is dat de betrokkenheid van de maatschappelijke omgeving bij onderwijsinstellingen gewaarborgd kan zijn en dat de vertegenwoordigende organisaties van onderwijsinstellingen meer verantwoordelijke ondernemers kunnen worden hierbij te ondersteunen. Er moet immers aandacht komen voor verantwoording aan de maatschappelijke omgeving (horizontale verantwoording), waarbij deze verantwoording naast geheel het verticale loezicht overblijft kan bestaan. Een goede balans tussen het interne toezicht binnen een instelling, de horizontale verantwoording en het toezicht van de rijsoverheid is van belang.

De hoofdzaak van het advies zou u als volgt willen formuleren:

- Hoe kunnen scholen in het primair en voortgezet onderwijs effectiever de omgeving ( hun school) betrekken?

De tweede vraag is vervolgens:

- Welke acties kunnen het Ministerie van OCW, de scholen, hun vertegenwoordigende organisaties en betrouwbaren in hun omgeving het voor ondernemen of juist beter niet meer ondernemen?

Het advies kan worden opgesteld door de werkgroep  
Effectieve relaties (2005-2006), bestaande uit: H. van der Wal, voorzitter, en  
C. van der Wal, J. van der Wal, T. van der Wal, H. van der Wal.

In mijn governancebrief zijn de principes voor een goede horizontale verantwoording vastgelegd en op hoofdlijnen voor het fundamenteel onderwijs uitgewerkt. Ik zou graag zien dat uw raad de voorste lijn wordt in het verdere beleidsinstrumentatie. Hoe kunnen scholen de omgeving informeren en betrekken bij (de prestaties) van hun school? Het gaat hierbij zowel om ouders en gemeenten (hiërarchisch) als om bijvoorbeeld instellingen voor ontwikkelings- en zorgzorg en het lokale bedrijfsleven. Hoe kunnen scholen betrekken en/of overleg voeren met hun omgeving? Hoe kan de omgeving ook invloed hebben op de vertegenwoordiging van de school? En hoe verantwoorden scholen zich naar het Ministerie van OCW toe over de wijze waarop zij hun relatie met de omgeving vormgeven?

Centrale focus daarbij is voor mij het perspectief van de leerling. Hoe hangt de school met de omgeving van de leerling in het vormgeven van de relaties met de omgeving. Daarnaast vraag ik bijzondere aandacht voor de positie van leerlingen en hun ouders; zij zijn het meest belanghebbende maar in de praktijk vaak de zwakste schakel.

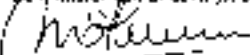
Scholen zijn vaak al heel actief in het opzoeken en versterken van hun relaties met de omgeving. Ik wil daarom uw raad vragen in hoeverre u door te sluiten bij de bestaande praktijk. Wat betekenen de huidige omgevingsrelaties voor de horizontale verantwoording? Wat is er nog extra nodig? En welke opties hebben daarbij welke verantwoordelijke? Mogelijk is graaier uw raad op het gebied van horizontale verantwoording nog wilt bekijken. Het om nodige aanvullende vragen.

Ik zou het op prijs stellen indien het advies hierop voortvloeit. Het is van belang dat de leerende aanpak die ik in mijn governancebrief heb voorgesteld. De leerende aanpak gaat met name over de vraag op welke manier scholen zich verantwoorden en wat dat betekent voor het verticaal toezicht door de rijksoverheid. Deze relatie heeft uw raad eerder aan de orde gesteld in uw advies 'Regel ik Onderwijsbestuur (2004)' en 'Doelastend Onderwijsbezoek (2005)'. Ik verzoek u uw advies te richten op mijn ministerie, de scholen, hun vertegenwoordigende organen en andere belanghebbenden bij de school. Waar nodig kan ik graag in uw advies een beleidsmatig onderscheid tussen primair en voortgezet onderwijs.

De formulering van deze adviesaanvraag is in goed overleg met het bureau van uw raad tot stand gekomen. Het advies wordt in juni 2006 uitgebracht. Daarvoor voordragend vindt een gesprek plaats over de voorgenomen hoofdlijnen van het advies.

Van het departement is de heer dr. T. Franchina van de directie Voortgezet Onderwijs aangewezen als contactpersoon voor deze adviesaanvraag. Ik vertrouw op een vlot verloop van de behandeling van deze adviesaanvraag en de uw advies met mijn instelling tegemoet.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,

  
 Marc J.A. van der Hoeven

