

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 zorgplanning 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.