



Oberon

**Pilot horizontale verantwoording
kwalitatieve invulling onderwijstijd vo**

Eindrapportage fase 1



**Pilot horizontale verantwoording
kwalitatieve invulling onderwijstijd vo
Eindrapportage fase 1**

Opdrachtgever: Ministerie van OCW

Utrecht, 15 maart 2010

© Oberon,
Margot Oomens en Debbie Kooij
Postbus 1423
3500 BK Utrecht
tel. 030-2306090
fax 030-2306080
e-mailadres: info@oberon.eu

Inhoudsopgave

1	Achtergrond en opzet van de pilot.....	4
1.1	Achtergrond.....	4
1.1.1	Voorstellen nieuwe wet- en regelgeving onderwijstijd.....	4
1.1.2	Horizontale verantwoording.....	5
1.1.3	Horizontale verantwoording en onderwijstijd.....	6
1.2	Onderzoeksvragen.....	8
1.3	Opzet van fase 1 van de pilot	10
1.3.1	Vorbereiding	10
1.3.2	Activiteiten per pilotschool.....	11
1.3.3	Pilotbrede activiteiten	11
1.4	Leeswijzer	12
2	Literatuuronderzoek	13
2.1	Horizontale dialoog met ouders en leerlingen	13
2.2	Bevorderende en belemmerende factoren	14
2.2.1	Horizontale verantwoording algemeen.....	14
2.2.2	Input van en verantwoording aan ouders en leerlingen	14
3	Bevindingen pilot.....	17
3.1	Kwalitatieve invulling onderwijstijd	17
3.1.1	Factoren die een rol spelen bij keuzes van scholen	17
3.1.2	Input van ouders en leerlingen	18
3.1.3	Verantwoording aan ouders en leerlingen.....	21
3.1.4	Niveau van horizontale dialoog	23
3.2	Bevorderende en belemmerende factoren	24
3.3	Inpassing horizontale dialoog in beleidscyclus	28
4	Conclusies en aanbevelingen	30
4.1	Conclusies.....	30
4.2	Aanbevelingen	31
	Literatuur	33
Bijlage 1	Begeleidingscommissie	34
Bijlage 2	Deelnemende scholen en gesprekspartners	35

1 Achtergrond en opzet van de pilot

Eind 2008 verscheen het eindrapport 'De waarde van een norm' van de Commissie Onderwijstijd. Eén van de aanbevelingen uit dit advies is dat scholen zich horizontaal moeten verantwoorden over de realisatie en kwalitatieve invulling van de wettelijke norm voor onderwijstijd. Verder moeten scholen volgens de Commissie gestimuleerd worden om leerlingen en ouders actief te betrekken bij het schoolbeleid inzake de realisatie en kwalitatieve invulling van de norm. Tot slot dient de school zichtbaar te maken hoe met de reacties van de omgeving wordt omgegaan. Uit de 'Beleidsreactie onderwijstijd' blijkt dat de staatssecretaris deze aanbevelingen van de Commissie overneemt. Verder geeft zij aan veel waarde te hechten aan een zorgvuldig invoeringstraject. Scholen, maar ook ouders en leerlingen moeten door middel van een groeiproces de mogelijkheid krijgen om de verantwoordelijkheid voor de kwalitatieve invulling van de norm waar te kunnen maken. Daarvoor acht de staatssecretaris het van belang dat zij ervaring op kunnen doen met horizontale verantwoording. Daartoe wordt in het schooljaar 2009/10 gestart met een pilot. In opdracht van het ministerie van OCW voert Oberon deze pilot uit.

1.1 Achtergrond

1.1.1 Voorstellen nieuwe wet- en regelgeving onderwijstijd

Sinds de invoering van de basisvorming in 1993 zijn er in het voortgezet onderwijs discussies geweest over de hoogte van de norm voor onderwijstijd, over de aannames die aan deze norm ten grondslag lagen en over de definitie van onderwijstijd. In 2005 constateerde de Inspectie dat veel scholen niet voldeden aan de eisen van onderwijstijd. Daarom is het toezicht met ingang van het schooljaar 2006/07 aangescherpt en zijn financiële interventies gepleegd bij scholen die niet aan de norm voldeden. Het strengere toezicht en handhavingbeleid hebben tot veel ophef in het onderwijsveld geleid. Om tot een oplossing te komen heeft de staatssecretaris van OCW in mei 2008 de Commissie Onderwijstijd geïnstalleerd. In december 2008 heeft deze Commissie haar eindrapport gepresenteerd. Uit de Beleidsreactie blijkt dat de voorgestelde maatregelen integraal worden overgenomen. De belangrijkste wijzigingen betreffen (ministerie van OCW, 2009b):

1. de hoogte van de urennorm wordt aangepast: de minimumnorm voor onderwijstijd wordt 1.000 uren voor alle leerjaren, met uitzondering van het examenjaar waar de norm 700 blijft;
2. de definitie van het onderwijstijd wordt aangepast;
3. scholen krijgen meer ruimte om de onderwijstijd samen met ouders, leerlingen en docenten in te vullen;
4. het beoordelingskader van de Inspectie ontwikkelt zich tot een dynamisch referentiekader;
5. de Inspectie houdt in eerste instantie toezicht op de kwantitatieve naleving van de urennorm en controleert of de voorwaarden voor inspraak en verantwoording in orde zijn;
6. de door de rijksoverheid vastgestelde zomervakantie gaat van zeven naar zes weken voor leerlingen, daarvoor in de plaats komen vijf roostervrije dagen voor leerlingen.

In de pilot staat de derde wijziging centraal: de pilot richt zich op de horizontale verantwoording over de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd. Bij deze kwalitatieve invulling van onderwijstijd hebben scholen meer ruimte dan voorheen doordat de definitie van onderwijstijd verruimd is. In de oude definitie van onderwijstijd ging het om begeleid onderwijs; er moest altijd een docent beschikbaar zijn. Met de nieuwe definitie wordt erkend dat er ook zinvolle onderwijsactiviteiten kunnen zijn waarbij niet direct een docent beschikbaar is. Er dient wel altijd een docent verantwoordelijk te zijn. De nieuwe definitie van onderwijstijd omvat drie criteria:

- het onderwijs moet onder de pedagogisch-didactische verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel worden uitgevoerd;
- het onderwijs moet deel uitmaken van het door de school geplande en voor de leerlingen verplichte onderwijsprogramma;
- het onderwijs moet door een inspirerend en uitdagend karakter bijdragen aan een zinvolle invulling van de totale studielast van leerlingen.

De verantwoordelijkheid voor de kwalitatieve invulling van onderwijstijd ligt primair bij de scholen. Er worden dan ook geen richtlijnen gegeven voor wat verstaan dient te worden onder een inspirerend en uitdagend karakter. Scholen dienen daarover een horizontale dialoog te voeren met ouders en leerlingen.

1.1.2 Horizontale verantwoording

In 1999 publiceerde het Ministerie van Financiën de nota 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording'. De afkorting van deze nota, VBTB, is sindsdien een begrip geworden in het overheidsbeleid. Overheden moeten in hun begrotingen en bijbehorende verantwoordingen antwoorden geven op drie vragen:

- Wat willen we bereiken? → hebben we bereikt wat we willen bereiken?
- Wat gaan we daar voor doen? → hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?
- Wat mag het kosten? → heeft het gekost wat we dachten dat het zou gaan kosten?

In verantwoordingen kan niet langer volstaan worden met het aangeven van hoeveel geld per activiteit besteed is, maar dient ook informatie gegeven te worden over de daadwerkelijk gerealiseerde effecten. VBTB is daarmee een manier om zicht te krijgen op de rechtmatigheid en doelmatigheid van overheidsuitgaven. Ook de R4-benadering (Richting, Ruimte, Resultaat en Rekenschap) van Schnabel (2001) is van invloed geweest op het toenemend belang dat gehecht wordt aan (horizontale) verantwoording. In het onderwijsbeleid is het idee van horizontale verantwoording al in een vrij vroeg stadium aan de orde geweest, vooral vanuit de gedachte dat een school over haar beleidskeuzen en prestaties met ouders moet communiceren. Behalve via de medezeggenschap wordt dit onder meer gerealiseerd door middel van schoolgidsen, schoolplannen en jaarverslagen. In de jaren 2004 en 2005 heeft het nieuwe bestuurlijke denken waar horizontale verantwoording een onderdeel van is, in het onderwijs een stevige impuls gekregen. Eind 2004 verscheen het advies van de Onderwijsraad 'Degelijk onderwijsbestuur'. In dit advies formuleert de Onderwijsraad twee principes voor degelijk onderwijsbestuur. Eén daarvan is evenwicht tussen verticale en horizontale verantwoording. Ook het ministerie van OCW zelf heeft horizontale verantwoording in diverse beleidsstukken aan de orde gesteld. Dit gebeurde onder meer in het meerjarenbeleidsplan 'Koers VO' (2004), de 'Governance-brief' (OCW, 2005) en de OCW-begroting 2006. Met name in de Governance-brief wordt vrij uitvoerig ingegaan op het belang van horizontale verantwoording door onderwijsinstellingen. Gesteld wordt dat de omgeving van deze instellingen directer zal moeten worden betrokken bij de (prestaties van de) instellingen. Er zal een dynamiek van checks and balances moeten ontstaan, waarbij de instelling niet alleen verantwoording aflegt, maar ook betekenisvol overleg voert met stakeholders uit haar omgeving. De omgeving van de school zal reële invloed moeten hebben op de strategie en het beleid van de instelling. Dit vereist een dynamisch stelsel, dat tot stand komt door informatierechten te geven aan sommige belanghebbenden (bijvoorbeeld ouders, docenten), door ontwikkelingen rond benchmarking van vergelijkende gegevens over de onderwijsresultaten te stimuleren en door informatie te ontsluiten en terug te geven aan betrokkenen die bij de overheid bekend is.

Uit bovenstaande wordt duidelijk dat in veel gevallen onder horizontale verantwoording meer wordt verstaan dan het afleggen van verantwoording. Het gaat met name om het aangaan van een dialoog met belanghebbenden.¹ Het startpunt van deze dialoog kan tweeledig zijn:

- De *input* van de maatschappelijke omgeving richting de school. Deze maatschappelijke omgeving bestaat uit externe partijen zoals: leerlingen, ouders, instellingen voor toeleverend en vervolgonderwijs, andere scholen in de omgeving, de gemeente, bedrijven en andere maatschappelijke instellingen of organisaties zoals de politie, de jeugdzorg, instellingen voor sport en cultuur. De maatschappelijke omgeving levert input of terugkoppeling richting de school bijvoorbeeld via panels met inbreng bij de beleidsvorming of tevredenheidsonderzoek onder stakeholders.
- De *verantwoording* van de school aan haar omgeving: bijvoorbeeld via een jaarverslag, de website van de school, een dvd of een conferentie voor stakeholders. Hoe wil de school aan haar diverse belanghebbenden laten zien of zij haar doelen heeft bereikt, of zij voldoet aan de verwachtingen van deze belanghebbenden, wat zij in de afgelopen tijd heeft gedaan en waar zij in de toekomst mee aan de slag wil?

Horizontale verantwoording in de praktijk

Niet alleen in beleidsnota's en adviezen kreeg horizontale verantwoording aandacht, maar ook in de praktijk werd er ervaring mee opgedaan. Zo heeft het ministerie van OCW na het verschijnen van de 'Governance-brief' een pilotproject horizontale verantwoording in het voortgezet onderwijs uit laten voeren om ervaring op te doen met de feitelijke werking van horizontale verantwoording. De bedoeling van dit project was het opsporen van goede voorbeelden op het terrein van horizontale verantwoording. Tevens diende de pilot materiaal op te leveren dat door andere vo-scholen gebruikt kan worden bij het afleggen van horizontale verantwoording. De pilot is uitgevoerd door Sardes en Oberon in samenwerking met tien vo-scholen. De belangrijkste opbrengst van het project is een toolkit, waarin werkwijzen en instrumenten worden beschreven die vo-scholen kunnen gebruiken voor het afleggen van horizontale verantwoording. Op basis van reacties uit het veld is deze toolkit in 2007 herzien. Om te zorgen voor een brede verspreiding van de toolkit is samengewerkt met onder meer de VO-raad. Inmiddels is de toolkit te vinden op de website van Vensters voor Verantwoording.² In hoofdstuk 2 gaan we iets dieper in op de conclusies van het pilotproject.

Ook de sector zelf is inmiddels druk aan de slag met horizontale verantwoording. Een duidelijk voorbeeld in dit verband is het project Vensters voor Verantwoording waar de VO-raad eind 2007 mee is gestart. De opzet van dit project is te komen tot een set van twintig indicatoren die samen een goed beeld geven van de prestaties en kwaliteit van een school. Drie van de indicatoren hebben een relatie met de voorstellen voor de nieuwe wet- en regelgeving rondom onderwijstijd: tevredenheid van leerlingen, tevredenheid van ouders en lesuitval/onderwijstijd. Met behulp van de twintig indicatoren kunnen scholen hun horizontale verantwoording inrichten en kunnen zij zich vergelijken met andere scholen. De uiteindelijke bedoeling is dat de informatie over de twintig indicatoren beschikbaar komt via een website. Momenteel wordt de bruikbaarheid van de twintig indicatoren en bijbehorende definities getest door pilotscholen.³

1.1.3 Horizontale verantwoording en onderwijstijd

In voorliggende pilot gaat het om horizontale verantwoording van scholen over de realisatie en kwalitatieve invulling van de wettelijke norm voor onderwijstijd. Deze verantwoording kan op meerdere manieren vorm krijgen. We maken daarbij een onderscheid tussen formele en informele vormen van

¹ Tenzij uit de tekst expliciet anders blijkt, verstaan we in voorliggende rapportage onder horizontale verantwoording niet alleen het afleggen van verantwoording maar ook het aangaan van de dialoog. We gebruiken de termen horizontale verantwoording en horizontale dialoog daarmee als synoniemen.

² Zie hiervoor www.venstersvoorverantwoording.nl

³ Een brede uitrol wordt verwacht in de loop van 2010.

horizontale verantwoording. De *formele* verantwoording heeft betrekking op verantwoording die wettelijk verplicht is. Het gaat daarbij in elk geval om onderstaande vormen van verantwoording.

- Medezeggenschap:
 - Bij het vaststellen van de onderwijstijd heeft de ouder- en leerlinggeleding van de medezeggenschapsraad instemmingsbevoegdheid.
 - Bij het vaststellen of wijzigen van het lesrooster heeft de medezeggenschapsraad adviesbevoegdheid.
 - Om de positie ten aanzien van de kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma te verstevigen zal de medezeggenschapsraad volgens de Beleidsreactie instemmingsrecht krijgen in het licht van de opdracht van de school om een uitdagend en inspirerend onderwijsprogramma te realiseren.
 - De Wet medezeggenschap (WMS) op scholen zal worden aangepast om de medezeggenschapsraad instemmingsrecht te geven over de inzet en invulling van de roostervrije dagen. De gehele medezeggenschapsraad krijgt instemmingsrecht bij het vaststellen van deze dagen. Over de invulling van deze dagen heeft alleen de personeelsgeleding instemmingsrecht.
- Schoolplan en schoolgids: elke school is wettelijk verplicht een schoolplan en een schoolgids te hebben. Het schoolplan dient een beschrijving te bevatten van het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs en omvat in elk geval het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het beleid met betrekking tot de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. In hun schoolplan zullen scholen dus, in meer of mindere mate, aandacht besteden aan (de kwalitatieve invulling van) onderwijstijd.⁴ De schoolgids dient om ouders en leerlingen te informeren over de werkwijze van de school. Er dient in elk geval informatie in te staan over de wijze waarop de verplichte onderwijstijd wordt benut.⁵
- Jaarverslag: het bevoegd gezag dient jaarlijks een jaarverslag op te stellen. Volgens de Richtlijn Jaarverslag onderwijs dient dit jaarverslag niet alleen financiële gegevens te bevatten, maar alle relevante ontwikkelingen te beschrijven. Bij de beschrijving van het gevoerde beleid moet onder meer aandacht worden besteed aan onderwijskundige en programmatische zaken. Conform de wet Goed onderwijs, goed bestuur⁶ dient in het jaarverslag tevens te worden aangegeven hoe de code goed bestuur wordt toegepast. Een onderdeel van deze code goed bestuur is horizontale verantwoording. Zo is opgenomen dat onderwijsinstellingen beleid moeten hebben voor de communicatie met en invloed van belanghebbenden, waaronder in elk geval personeel, ouders en leerlingen.

Naast de formele betrokkenheid acht de staatssecretaris een bredere betrokkenheid van leraren, ouders en leerlingen van belang. Bij deze *informele* horizontale verantwoording kan het om zeer diverse vormen van verantwoording gaan.

- Klankbordgroep: in de Beleidsreactie wordt aangegeven dat ouder- en leerlingraden een belangrijke rol hebben als klankbordgroep voor medezeggenschapsraden. Uit het eerder genoemde pilotproject horizontale verantwoording vo is gebleken dat het instellen van aparte klankbordgroepen van ouders en leerlingen een goede manier kan zijn om vorm te geven aan horizontale verantwoording.
- Periodieke tevredenheidsspeilingen: aan personeel, ouders en leerlingen wordt periodiek gevraagd hoe tevreden zij zijn over de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd. Ook deze vorm wordt genoemd in de Beleidsreactie.

⁴ De medezeggenschapsraad heeft instemmingsbevoegdheid bij het vaststellen of wijzigen van het schoolplan.

⁵ De ouder- en leerlinggeleding van de medezeggenschapsraad heeft instemmingsbevoegdheid bij het vaststellen van de schoolgids.

⁶ Invoering naar verwachting 01-08-2010.

- Naast deze twee vormen is in het eerder genoemde pilotproject ook ervaring opgedaan met andere vormen van informele horizontale verantwoording zoals adviesraad, leerlingconferentie en ouderkringen.

Als we de twee hoofdvormen van horizontale verantwoording (formeel en informeel) combineren met de twee kanten die aan horizontale verantwoording zijn te onderscheiden (zie 1.1.2) komen we tot vier vormen (zie figuur 1).

Figuur 1 Vier vormen van horizontale dialoog met voorbeelden

startpunt van dialoog	formele verantwoording	informele verantwoording
input van de maatschappelijke omgeving richting school	<ul style="list-style-type: none"> ▪ medezeggenschap 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ periodieke tevredenheidspeiling ▪ klankbordgroep ▪ adviesraad
verantwoording van de school richting omgeving	<ul style="list-style-type: none"> ▪ schoolplan en schoolgids ▪ jaarverslag 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ website ▪ ouderkring ▪ conferentie

1.2 Onderzoeksvragen

Het doel van deze pilot is tweeledig:

1. samen met een beperkt aantal scholen verkennen:
 - hoe scholen de horizontale dialoog (willen) vormgeven;
 - hoe kwalitatieve invulling van de onderwijstijd tot stand komt;
 - wat scholen daarvoor nodig hebben;
 - hoe scholen zich voorbereiden op de nieuwe situatie.
2. creëren van een basis voor verantwoorde besluitvorming rond de definitieve invoering.

Om deze doelen te kunnen realiseren laat het ministerie van OCW een pilot uitvoeren die bestaat uit twee fasen:

- fase 1: verkenning bij een beperkt aantal voorloperscholen;
- fase 2: een groter aantal 'gemiddelde scholen' gaat aan de slag met de uitkomsten uit fase 1.

Na afloop van de pilot wil het ministerie van OCW antwoord krijgen op twee hoofdvragen:

1. Kunnen ouders en leerlingen via een horizontale dialoog daadwerkelijk op verantwoorde wijze in positie gebracht worden om te kunnen meepraten over de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van onderwijstijd en het schoolbeleid met betrekking tot 'inspirerend en uitdagend onderwijs' (testen haalbaarheid 'high trust')?
2. Op welke wijze komt de kwalitatieve invulling van onderwijstijd in scholen tot stand en wat hebben scholen daarvoor nodig: instrumenten/hulpmiddelen om te komen tot een goed systeem van horizontale interactie met betrekking tot onderwijskwaliteit (onder meer ten behoeve van de ontwikkeling van een (dynamisch) referentiekader)?

Mede op basis van de achtergrond zoals beschreven in paragraaf 1.1 hebben wij deze hoofdvragen vertaald in onderzoeksvragen.

Fase 1 – verkenning bij een beperkt aantal voorloperscholen

1. Hoe komt de kwalitatieve invulling van onderwijstijd tot stand?
 - a. Welke factoren spelen een rol bij de inhoudelijke keuzes die scholen maken?
 - b. Met behulp van welke formele en informele vormen van horizontale dialoog vragen scholen⁷ input aan ouders en leerlingen?
 - c. Met behulp van welke formele en informele vormen van horizontale dialoog leggen scholen verantwoording af over de gemaakte keuzes en de gerealiseerde onderwijstijd?
 - d. Op welk niveau (bestuur, school, locatie) vinden de activiteiten genoemd bij de voorgaande deelvragen plaats?
2. Zijn leerlingen en ouders in staat waardevolle input te geven over een kwalitatief goede invulling van onderwijstijd?
 - a. volgens scholen?
 - b. volgens leerlingen?
 - c. volgens ouders?
3. Wat zijn (naast de antwoorden op vraag 2) bevorderende en belemmerende factoren bij het vormgeven aan horizontale dialoog over onderwijstijd?
 - a. Welke factoren ervaren scholen?
 - b. Welke factoren ervaren leerlingen?
 - c. Welke factoren ervaren ouders?
4. Hoe kunnen de bevorderende factoren worden versterkt en de belemmerende factoren worden weggenomen?
 - a. Wat hebben scholen nodig (om zich goed voor te bereiden op de toekomstige situatie)?
 - b. Wat hebben leerlingen nodig?
 - c. Wat hebben ouders nodig?
 - d. Op welk niveau (bestuur, school, locatie) moet de horizontale dialoog over onderwijstijd verankerd worden?
5. Hoe zijn de activiteiten die genoemd worden bij de antwoorden op voorgaande vragen in te passen in de reguliere beleids- en verantwoordingscyclus van scholen?

Fase 2 – een groter aantal ‘gemiddelde scholen’ gaat aan de slag met de uitkomsten uit fase 1

De antwoorden op de vragen uit fase 1 worden op gebruiksvriendelijke wijze beschikbaar gesteld aan de scholen die deelnemen aan fase 2.

1. In welke mate is dit materiaal voor de scholen bruikbaar bij het vormgeven van een horizontale dialoog over onderwijstijd en waarom?
 - a. volgens scholen?
 - b. volgens leerlingen?
 - c. volgens ouders?
2. Welk aanvullend materiaal of activiteiten zijn nodig om vorm te kunnen geven aan een horizontale dialoog over onderwijstijd?
 - a. volgen scholen?
 - b. volgens leerlingen?
 - c. volgens ouders?
3. Indien van toepassing: Wat zijn antwoorden op de in fase 1 onvoldoende beantwoorde onderzoeksvragen?

In voorliggende rapportage doen we verslag van fase 1 van de pilot. De onderzoeksvragen die betrekking hebben op fase 2 blijven daarom in de rest van de rapportage buiten beschouwing.

⁷ Omwille van de leesbaarheid gebruiken we in de onderzoeksvragen overal de term ‘school’. Bij de beantwoording van de vragen kan echter blijken dat het bestuur of de locatie het meer geëigende niveau is voor bepaalde zaken.

1.3 Opzet van fase 1 van de pilot

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen behorend bij fase 1 hebben we een onderzoeksopzet uitgewerkt die bestaat uit meerdere activiteiten. Over deze onderzoeksopzet is overleg geweest met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie van het onderzoek.⁸ Het gaat om de volgende activiteiten:

- voorbereiding: werving en selectie pilotscholen, beknopt literatuuronderzoek en ontwikkelen gespreksleidraden;
- activiteiten per pilotschool: documentenanalyse en groepsgesprekken met diverse geledingen;
- pilotbrede activiteiten: groepsgesprekken vertegenwoordigers LAKS en organisaties voor ouders in het onderwijs, bijwonen workshops landelijke conferenties onderwijstijd en gezamenlijke bijeenkomst pilotscholen.

1.3.1 Voorbereiding

We zijn de pilot gestart met het werven en selecteren van de pilotscholen. Om te kunnen achterhalen welke scholen beschouwd kunnen worden als ‘voorlopers’ op het gebied van horizontale verantwoording over onderwijstijd hebben we gebruik gemaakt van meerdere bronnen.

- De leden van het projectteam van Vensters voor Verantwoording hebben zicht op scholen die beschouwd kunnen worden als voorlopers op het gebied van horizontale verantwoording. Zij hebben Oberon een lijst geleverd van dertien scholen/besturen.
- De leden van de begeleidingscommissie hebben Oberon namen van voorlopende scholen uit hun netwerk doorgegeven.
- Mede op basis van het eerder uitgevoerde Pilotproject horizontale verantwoording in het vo beschikt Oberon over een netwerk van scholen die in een vroegtijdig stadium gestart zijn met horizontale verantwoording.

Op basis van bovenstaande bronnen is een lijst opgesteld van ruim twintig scholen die telefonisch benaderd zijn voor deelname aan de pilot. Na deze eerste belronde is een aantal scholen om uiteenlopende redenen afgevallen, bijvoorbeeld vanwege tijdgebrek of omdat de school bij nader inzien niet te beschouwen was als koploper. Tevens bleek uit de belronde dat de meest geschikte ‘eenheid’ voor deelname aan de pilot niet de school maar de locatie was. We hebben daarom besloten de pilot uit te voeren op locatieniveau.⁹ De scholen die in eerste instantie interesse toonden voor deelname aan de pilot, hebben per e-mail informatie ontvangen over het doel en de opzet van de pilot. Na intern overleg door de scholen, bleken uiteindelijk negen scholen bereid tot deelname aan de pilot.¹⁰

Het tweede onderdeel van de voorbereiding betrof een beknopt literatuuronderzoek. Dit diende in de eerste plaats om een voorlopig en globaal antwoord te kunnen formuleren op de onderzoeksvragen. Ten tweede hebben de bevindingen van het literatuuronderzoek gebruikt voor het ontwikkelen van de gespreksleidraden voor de groepsgesprekken (zie 1.3.2). In deze gespreksleidraden hebben we onderzoeksvragen per gespreksgroep vertaald in relevante vragen. In de gesprekken met directie, docenten en bestuur zijn alle onderzoeksvragen (in meer of mindere mate) aan bod gekomen. In de gesprekken met leerlingen en vertegenwoordigers van het LAKS en met ouders en vertegenwoordigers van organisaties voor ouders in het onderwijs lag het accent op de eerste onderzoeksvraag en op respectievelijke de subvragen b en c van de onderzoeksvragen twee tot en met vier.

⁸ In bijlage 1 staat een overzicht van de leden van de begeleidingscommissie.

⁹ Vanwege de leesbaarheid duiden we locaties in deze rapportage aan als school. Uitzondering daarop vormen de passages waar we ingaan op verschillen tussen school- en locatieniveau.

¹⁰ In bijlage 2 staat een overzicht van de deelnemende scholen.

1.3.2 Activiteiten per pilotschool

Bij elke pilotschool zijn we gestart met een documentenanalyse. Daartoe hebben de scholen ons documenten opgestuurd waarin informatie over horizontale verantwoording over onderwijstijd opgenomen zou kunnen zijn. Het ging daarbij in elk geval om de meest recente versies van schoolplan, jaarplan, jaarverslag en schoolgids. Verder hebben we notulen opgevraagd van vergaderingen van de medezeggenschapsraad en voor zover beschikbaar van de leerlingenraad en de ouderraad vanaf het begin van het schooljaar 2008/09. Tot slot hebben we documenten geanalyseerd die betrekking hebben op schoolspecifieke activiteiten met betrekking tot horizontale verantwoording over onderwijstijd, bijvoorbeeld een vragenlijst, een rapportage van een tevredenheidspeiling onder ouders en leerlingen of een verslag van een bijeenkomst van een klankbordgroep. Op basis van de documentenanalyse hebben we voorlopige antwoorden geformuleerd op de vragen uit de gespreksleidraden. Op die manier was het mogelijk de groepsgesprekken goed voorbereid en zo efficiënt mogelijk te voeren.

Op elke school hebben we vijf groepsgesprekken gevoerd, namelijk met vertegenwoordigers van bestuur¹¹, directie, docenten, ouders en leerlingen. De maximale grootte van de gespreksgroepen was zes personen. In veel gevallen waren de groepen in de gesprekken met bestuur en directie kleiner van omvang vanwege het aantal personen met een dergelijke functie. Bij de gesprekken met leerlingen en ouders is zoveel mogelijk geprobeerd om de groepen samen te stellen uit personen die wel en geen zitting hebben in vertegenwoordigende organen zoals medezeggenschapsraad, ouderraad en leerlingraad. Bij elk gesprek waren twee onderzoekers aanwezig, één voor gespreksleiding en één voor verslaglegging. Conceptverslagen zijn voor akkoord voorgelegd aan de gesprekspartners.

Na afloop van de groepsgesprekken hebben we in een aantal gevallen aanvullend materiaal opgevraagd bij de scholen. Dit hebben we gedaan als uit de gesprekken bleek dat een school activiteiten rondom horizontale verantwoording uitvoert waarvan zij voor de documentenanalyse geen materiaal opgestuurd had. Het alsnog opvragen van dit materiaal hebben we gedaan met het oog op het verkrijgen van voorbeeldmateriaal voor de scholen die deelnemen aan fase 2 van de pilot.

1.3.3 Pilotbrede activiteiten

Naast de groepsgesprekken op elke pilotschool hebben we op overkoepelend niveau twee groepsgesprekken gevoerd, één met vertegenwoordigers van het LAKS en één met vertegenwoordigers van organisaties voor ouders in het onderwijs.¹² In deze gesprekken zijn we met name ingegaan op de (delen van) onderzoeksvragen die expliciet betrekking hebben op de positie van leerlingen en van ouders. We verkrijgen hierdoor een beeld van de mening van leerlingen en ouders op een meer schooloverstijgend niveau en op wat er volgens de landelijke organisaties nodig is om leerlingen en ouders in positie te brengen voor het voeren van een horizontale dialoog. De werkwijze bij de groepsgesprekken was gelijk aan die bij de groepsgesprekken op de scholen.

Na afloop van de groepsgesprekken hebben we een gezamenlijke bijeenkomst georganiseerd voor de directies van de pilotscholen. Naast de pilotscholen was ook de opdrachtgever vertegenwoordigd bij deze bijeenkomst. In de bijeenkomst hebben we de voorlopige bevindingen van de groepsgesprekken op de scholen gepresenteerd. We hebben de directies gevraagd of deze bevindingen herkenbaar waren en of zij nog aanvullingen hadden. Verder hebben we de scholen tijdens de bijeenkomst de mogelijkheid geboden om ervaringen uit te wisselen. Als startpunt daarvoor hebben we gebruik gemaakt van de vragen die scholen graag aan bod wilde laten komen tijdens de bijeenkomst.

¹¹ Op enkele scholen met een groot aantal locaties is het gesprek niet gevoerd met bestuursleden maar met leden uit de algemene directie.

¹² Zie bijlage 2 voor een overzicht van de gesprekspartners van deze gesprekken.

Het ministerie van OCW heeft vier landelijke conferenties georganiseerd voor scholen over de voorstellen voor de nieuwe wet- en regelgeving over onderwijstijd. Op deze conferenties hadden de scholen de mogelijkheid om hun vragen over de voorstellen te stellen aan de staatssecretaris. Verder heeft de Inspectie het dynamisch referentiekader toegelicht en Oberon de pilot. Tot slot zijn de scholen op de conferenties tijdens de workshops samen in gesprek gegaan over de vragen welke activiteiten wel en niet tot onderwijstijd gerekend zouden mogen worden en hoe de horizontale dialoog met ouders en leerlingen kan worden vormgegeven. We hebben de workshops van de conferenties bijgewoond. Hierdoor hebben we ons beeld op basis van de interviews op de ‘voorlopende’ scholen kunnen aanvullen met hetgeen er in bredere zin leeft op scholen.

1.4 Leeswijzer

In de rest van deze rapportage doen we verslag van de uitkomsten van fase 1 van de pilot. We starten in hoofdstuk 2 met de uitkomsten van het literatuuronderzoek. In hoofdstuk 3 beschrijven we de bevindingen van het empirisch onderzoek zoals dat in de paragrafen 1.1.2 en 1.1.3 beschreven is. We ordenen het hoofdstuk per onderzoeksvraag. In het vierde hoofdstuk vatten we de conclusies samen en geven we aanbevelingen voor fase 2 van de pilot.

Naast deze rapportage leveren we een beknopt overzicht van de verschijningsvormen van de horizontale dialoog tussen enerzijds scholen en anderzijds ouders en leerlingen die we in fase 1 van de pilot zijn tegengekomen. Over de meeste vormen is op internet al (redelijk) veel materiaal beschikbaar. Daarom voegen we aan het overzicht een lijst toe van websites waar voorbeeldmateriaal en handreikingen te vinden zijn. Aanvullend voorbeeldmateriaal dat afkomstig is van de pilotscholen zal via de website van Vensters voor Verantwoording beschikbaar worden gesteld.¹³ Het overzicht van de vormen van horizontale dialoog en de websites kan zowel door de scholen uit fase 2 van de pilot als door overige geïnteresseerde scholen gebruikt worden bij het vormgeven van de horizontale dialoog. Oberon draagt zorg voor verspreiding aan de scholen die deelnemen aan fase 2. Overige geïnteresseerden kunnen terecht op de websites van de opdrachtgever, de organisaties uit de begeleidingscommissie en Oberon.¹⁴

¹³ www.venstersvoorverantwoording.nl

¹⁴ Zie voor een overzicht van deze websites bijlage 1.

2 Literatuuronderzoek

In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen van het beknopte literatuuronderzoek. We hebben ons bij dit onderzoek beperkt tot literatuur die betrekking heeft op de horizontale dialoog in het voortgezet onderwijs tussen enerzijds scholen en anderzijds ouders en leerlingen. Op basis van het literatuuronderzoek ontstaat een voorlopig antwoord op een deel van de onderzoeksvragen. We starten in de eerste paragraaf met de wijze waarop de horizontale dialoog kan worden vormgegeven (onderzoeksvraag 1b en 1c). In de tweede paragraaf staan we stil bij factoren die belemmerend dan wel bevorderend kunnen werken bij het vormgeven van de horizontale dialoog (onderzoeksvraag 2 en 3).

2.1 Horizontale dialoog met ouders en leerlingen

In de literatuur worden diverse manieren beschreven waarop scholen verantwoording af kunnen leggen aan en input kunnen vragen aan ouders en leerlingen (Karsten, e.a., 2006; Sardes en Oberon, 2007; Sol & Stokking, 2008). We geven hier een kort samenvattend overzicht van de meest genoemde manieren.

- Schoolbestuur: besturen vormen het bevoegd gezag van scholen en zijn eindverantwoordelijk. Afhankelijk van de bestuursvorm en de afspraken over samenstelling van het bestuur kunnen ouders zitting nemen in het schoolbestuur.
- Medezeggenschapsraad: de medezeggenschapsraad (MR) heeft wettelijke bevoegdheden die de inspraak van ouders en leerlingen regelen. De MR heeft recht op informatie en overleg. De daadwerkelijke inspraak van ouders en leerlingen is per onderwerp en per geleding geregeld in de vorm van advies- of instemmingsrecht.
- Ouder- en leerlingraad: de functie van ouder- en leerlingraden wisselt per school. In de regel houden beide raden zich hoofdzakelijk bezig met allerlei praktische zaken of met het organiseren van en meehelpen bij activiteiten. Soms heeft de ouder- of leerlingraad een adviserende rol richting de MR. De ouder- en leerlingraad hebben geen wettelijke rechten en scholen zijn niet verplicht een ouder- of leerlingraad in te stellen.
- Ouder- of leerlingpanel: dergelijke panels worden ook wel aangeduid als klankbordgroepen. De grootte en samenstelling van de ouder- en leerlingpanels kan sterk variëren tussen scholen. In de panels worden meestal een paar voor de school actuele thema's besproken en hebben ouders en leerlingen de gelegenheid hun mening over deze thema's kenbaar te maken aan de school.
- Tevredenheidsenquêtes: steeds meer vo-scholen nemen periodiek een enquête af onder ouders en/of leerlingen. Met behulp van deze enquêtes kunnen ouders en leerlingen hun mening geven over allerlei aspecten van de school.
- Docentbeoordeling: de meest voorkomende vorm is een vragenlijst die leerlingen invullen per docent. Het kan ook gaan om leerlingen die zitting nemen in een sollicitatiecommissie.
- Klachtrecht: de klachtenregeling is sinds 1998 van kracht en biedt ouders en leerlingen een 'uiterste manier om scholen ter verantwoording te roepen'. Eén van de beoogde functies van deze regeling is de signaalfunctie: klachten kunnen beschouwd worden als een kans om het onderwijs te verbeteren.
- Informatieverstrekking: scholen gebruiken diverse bronnen om ouders en leerlingen te informeren. In de eerste plaats gaat het om de wettelijk verplichte documenten schoolgids en jaarverslag. Daarnaast zijn er diverse andere informatiebronnen zoals website, nieuwsbrief, kwaliteitskaart, ouderavond en mentorgesprek.

2.2 Bevorderende en belemmerende factoren

2.2.1 Horizontale verantwoording algemeen

Volgens De Vijlder (2009) zijn er geen kant en klare recepten voor het vormgeven van horizontale verantwoording. Het is volgens hem met name van belang dat de vormgeving past bij de eigen organisatie, de visie op onderwijs en de populatie. Ongeacht de vorm waarvoor gekozen wordt, dient de horizontale verantwoording volgens De Vijlder (2009:2-3) aan een aantal eisen te voldoen:

- leg een duidelijke relatie tussen doelstellingen en uiteindelijk bereikte prestaties;
- bied belanghebbenden een laagdrempelige mogelijkheid om wat van je te vinden en behoeften bij je op tafel te leggen;
- stel zoveel mogelijk in het werk om alle legitieme stakeholders actief te betrekken;
- maak de reacties die je gekregen hebt openbaar en laat zien hoe je erop gereageerd hebt;
- bied inzicht in wat je allemaal doet om van je verantwoording een succes te maken;
- zorg dat belanghebbenden een (onafhankelijk) loket hebben waar ze terecht kunnen als ze geen bevredigende reactie uit de organisatie krijgen;
- zorg dat de informatie die in het kader van de horizontale verantwoording verstrekt wordt openbaar is (laagdrempelig beschikbaar), toetsbaar, getrouw voor het functioneren van de organisatie als geheel, herkenbaar en bruikbaar voor de belanghebbenden en toepasbaar in het kader van (verticaal) toezicht.

Voor scholen die aan de slag willen met het realiseren van horizontale verantwoording op maat geeft De Vijlder (2009: 3) een aantal vuistregels die in alle omstandigheden van belang zijn:

- probeer in je organisatie op alle lagen draagvlak te organiseren door uit te leggen waarom horizontale verantwoording in het belang van de school is;
- ga planmatig te werk;
- breng in kaart aan welke mogelijke belanghebbenden verantwoording het meest van belang kan zijn;
- bouw een relatienetwerk op: begin met hapklare concrete dingen en laat het groeien.

Deze vuistregels komen op hoofdlijnen overeen met de conclusies van het pilotproject horizontale verantwoording vo (Sardes en Oberon, 2007). Deze conclusies zijn gebaseerd op tips die de toenmalige pilotscholen hadden voor andere vo-scholen.

- Goede kwaliteitszorg is een voorwaarde voor horizontale verantwoording. Met behulp van een kwaliteitszorgsysteem wordt cyclisch bekeken hoe de school presteert. Als dit goed functioneert, is horizontale verantwoording slecht één stapje verder.
- Intern draagvlak is een voorwaarde voor het slagen van horizontale verantwoording.
- Bedien de verschillende belanghebbenden op maat en streef daarbij zoveel mogelijk naar het creëren van win-winsituaties.

2.2.2 Input van en verantwoording aan ouders en leerlingen

In de literatuur wordt in verhouding veel aandacht besteed aan het functioneren van medezeggenschapsraden. Reden hiervoor is wellicht dat medezeggenschapsraden sinds geruime tijd bestaan en dat de andere vormen om de dialoog met ouders en leerlingen aan te gaan vaak recenter van oorsprong zijn. We starten in deze paragraaf met factoren die van invloed zijn op het functioneren van medezeggenschapsraden gezien vanuit het gezichtspunt van de horizontale dialoog. Daarna gaan we in op factoren die meer in het algemeen een rol spelen bij het realiseren van een horizontale dialoog met ouders en leerlingen.

Medezeggenschapsraad

In 2007 is de nieuwe wet in werking getreden die de medezeggenschap op onder meer vo-scholen regelt. Deze Wet medezeggenschap onderwijs (WMS) is geëvalueerd. De hoofdconclusie is dat de WMS in de praktijk goed blijkt te werken. Op onderdelen zijn er echter wel punten die voor verbetering vatbaar zijn. Een deel van deze punten heeft betrekking op de positie van ouders en leerlingen in het voortgezet onderwijs (De Koning, 2009; Smit, e.a., 2009).

- Op scholen met een combinatie van vmbo, havo en vwo zijn vmbo-leerlingen niet vertegenwoordigd in de MR. Op zelfstandige vmbo's participeren leerlingen niet of nauwelijks in de MR.
- De facilitaire mogelijkheden voor leerlingen, bijvoorbeeld voor het volgen van cursussen, zijn dikwijls erg beperkt.
- Ouders lijken in het algemeen weinig interesse te hebben voor participatie in de MR. Met name laagopgeleide ouders zijn een aandachtspunt omdat deze niet of nauwelijks in de MR participeren.
- De helft van de MR-en betreft de achterban niet door middel van het vragen van meningen of besprekpunten.
- De personeelsgeleding heeft een kennisvoorsprong op de ouder- en leerlingeleding.
- Een positieve, open houding van bevoegd gezag en schoolleiding heeft een positieve invloed op de participatie van personeel, ouders en leerlingen.
- Leerlingen hebben via de MR nauwelijks invloed op lessen, rooster en leeromstandigheden.
- Het is voor sommige scholen lastig de structuur van de medezeggenschap aan te laten sluiten bij de organisatiestructuur van de school.

Over het functioneren van de MR concluderen Karsten e.a. (2006) dat schoolleiding en bestuur de MR met name gebruiken voor het verkrijgen van draagvlak voor hun beleid en minder als een manier waarop ouders en leerlingen hun eigen input kunnen geven.

Aanbevelingen van de projectgroep WMS (De Koning, 2009) om bovenstaande verbeterpunten aan te pakken, luiden onder meer:

- de participatie kan door scholen bevorderd worden door een open en uitnodigende houding;
- de participatie van leerlingen kan worden bevorderd door een passende beloning bijvoorbeeld in de vorm van vrijstelling van bepaalde lesstof of door scholing en begeleiding binnen schooltijd;
- een school met meerdere locaties zou de mogelijkheid moeten hebben om te gaan werken met een MR op locatieniveau en een GMR op schoolniveau.

Andere vormen van horizontale dialoog

Mede naar aanleiding van de 'Governance-brief' (OCW, 2005) zijn in het voortgezet onderwijs twee onderzoeken uitgevoerd naar de positie van ouders. Deze onderzoeken gaan onder meer in op de vraag of ouders en leerlingen in staat zijn hun rol als belangrijke stakeholder waar te maken (Karsten, e.a., 2006; Nieuwland, e.a., 2006). Er wordt onder meer geconcludeerd dat steeds meer scholen op zoek zijn naar manieren om ouders te laten meepraten en om hen naar hun mening te vragen. Voorbeelden daarvan zijn tevredenheidsenquêtes en ouderpanels. Een andere conclusie is dat scholen meerwaarde zien in horizontale verantwoording omdat zij daardoor in staat zijn problemen sneller te signaleren. De onderzoeksbevindingen laten zien dat er aantal punten zijn die belemmerend werken bij het vormgeven aan een horizontale dialoog tussen enerzijds scholen en anderzijds ouders en leerlingen.

- Een minderheid van de ouders is actief betrokken bij de school. De betrokken ouders hebben met name een hoge sociaal-economische status.
- De betrokkenheid van ouders komt met name voort uit de betrokkenheid bij hun eigen kind. Daardoor is het voor ouders lastig om objectief te oordelen over de school.

- Ouders hebben weinig animo om hun betrokkenheid te vergroten op onderwerpen die betrekking hebben op het algemene beleid van de school.
- Leerlingen wil zeker meepraten over onder meer het beoordelen van docenten en de manier waarop les wordt gegeven. Zij kiezen daarbij echter niet voor meepraten via bestaande kanalen zoals de MR of de leerlingraad. Meer informele vormen van participatie lijken dus wenselijk. Daar is echter pas op beperkte schaal ervaring mee opgedaan.
- Voor het meepraten van leerlingen kan de ongelijke positie tussen enerzijds directie en docenten en anderzijds leerlingen nadelig zijn.
- Enerzijds zijn scholen voorstander van het aangaan van de dialoog met ouders, anderzijds vinden zij het van groot belang dat hun eigen professionaliteit gerespecteerd wordt.
- De taal van scholen komt vaak niet overeen met de taal van belanghebbenden (waaronder ouders en leerlingen). Mede daardoor herkennen ouders en leerlingen hun eigen input niet in het (abstracte) beleid van een school. Een andere reden daarvoor is dat scholen vaak niet uit waarom zij bepaalde keuzes hebben gemaakt.

Naast de hiervoor beschreven belemmerende factoren worden in de twee eerder aangehaalde onderzoeken ook factoren genoemd die bevorderend zijn voor de horizontale dialoog.

- Participatie van ouders en leerlingen wordt bevorderd door een cultuur van openheid, saamhorigheid en het bieden van ruimte, kansen en verantwoordelijkheid door gevoegd gezag en directie.
- De betrokkenheid van ouders en leerlingen kan vergroot worden door hen meer te waarderen, belonen en ondersteunen.
- Voor een echte dialoog is een constructieve houding van zowel de school als van ouders en leerlingen nodig.
- De participatiebereidheid van leerlingen kan toenemen als zij op diverse manieren uitgedaagd worden om op individueel-, groeps- en schoolniveau te participeren. Bruikbare instrumenten daarvoor zijn missie- en visiediscussies en teamwork.

3 Bevindingen pilot

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van de pilot. We integreren daartoe de bevindingen van de groeps gesprekken op de scholen, de groeps gesprekken met vertegenwoordigers van het LAKS en van de organisaties voor ouders in het onderwijs en van de landelijke conferenties. De voorlopige bevindingen van de groeps gesprekken op de scholen zijn in een gezamenlijke bijeenkomst besproken met de pilotscholen. Aanvullingen op basis van deze bespreking zijn verwerkt in de resultaten die we hier presenteren. Bij deze presentatie hanteren we de onderzoeksvragen als uitgangspunt. We starten in paragraaf 3.1 met het antwoord op de eerste onderzoeksvraag: hoe komt de kwalitatieve invulling van onderwijstijd tot stand. In paragraaf 3.2 gaan we in op factoren die bevorderend en belemmerend werken bij het vormgeven van de horizontale dialoog (onderzoeksvragen 2, 3 en 4). We sluiten af (paragraaf 3.3) met de wijze waarop de horizontale dialoog over onderwijstijd kan worden ingepast in de beleidscyclus van scholen.

3.1 Kwalitatieve invulling onderwijstijd

De eerste onderzoeksvraag richt zich op de wijze waarop de kwalitatieve invulling van onderwijstijd tot stand komt. We starten met een beschrijving op hoofdlijnen. Daarna gaan we dieper in op de manier waarop scholen input vragen aan ouders en leerlingen en op de wijze waarop scholen verantwoording aan hen afleggen. We sluiten af met het niveau waarop de horizontale dialoog over de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd volgens de pilotscholen dient plaats te vinden.

3.1.1 Factoren die een rol spelen bij keuzes van scholen

De wijze waarop de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd tot stand komt, is op alle pilotscholen een mix van meerdere factoren, namelijk onderwijsconcept, historie en praktische en randvoorwaardelijke zaken. Het belang dat gehecht wordt aan deze factoren wisselt per school. Op een aantal pilotscholen zien we zeer nadrukkelijk dat het onderwijsconcept leidend is voor de inhoudelijke keuzes die scholen maken. Zo werkt één van de scholen volgens het Montessoriconcept, waarbinnen waarde wordt gehecht aan keuzevrijheid en zelfstandigheid van leerlingen. Dit is terug te zien in de onderwijsactiviteiten van de school, waarbij relatief veel aandacht is voor keuze- en zelfstudieuren. Een andere school vindt dat activiteiten alleen tot onderwijstijd gerekend mogen worden als er sprake is van zinvolle interactie tussen docent en leerlingen. Op deze school bevat het onderwijsprogramma in verhouding veel 'reguliere' lessen.

Naast het onderwijsconcept is de historie de tweede factor die een rol speelt bij het inrichten van het onderwijsprogramma. De invloed van deze factor wisselt per school. Op sommige scholen lijkt de inhoud van het onderwijsprogramma bijna vanzelfsprekend. Eén school werkt al jaren op een bepaalde manier en ziet niet of nauwelijks reden tot veranderingen. Andere scholen gaan bewuster met de historie om. Dat kan op meerdere manieren. Zo is er een school die kijkt naar de resultaten van leerlingen in voorgaande jaren om te bepalen hoeveel ondersteuningsuren er per vak worden aangeboden. Een andere school evalueert onderwijsactiviteiten anders dan de reguliere lessen na afloop. Mede op basis van deze evaluatie wordt besloten of een activiteit het jaar daarna herhaald wordt en eventueel bijgesteld dient te worden. We zien echter ook scholen waar relatief weinig gedaan wordt met 'onvrede' van leerlingen en/of ouders over bepaalde onderwijsactiviteiten.

Tot slot houden de scholen bij het vaststellen van hun onderwijsprogramma rekening met praktische en randvoorwaardelijke zaken. We lichten twee van deze aspecten toe, de urennorm en de financiën. Op een deel van de pilotscholen zien we dat deze naar aanleiding van het verscherpte toezicht op de urennorm in 2006/07 meer onderwijsactiviteiten zijn gaan plannen en realiseren dan voorheen. In

sommige gevallen is daarbij gekozen voor onderwijsactiviteiten die niet optimaal aansluiten bij het onderwijsconcept van de school. Een van de redenen daarvoor is dat de scholen vanwege de financiële mogelijkheden minder 'docenturen' tot hun beschikking hebben dan zij wenselijk achten.

Nieuwe definitie biedt ruimte

De meeste pilotscholen denken dat de nieuwe definitie van onderwijstijd meer ruimte biedt. En wel op twee manieren: de definitie biedt kansen om de kwaliteit van het onderwijs centraal te stellen en er komen meer mogelijkheden om de urennorm te halen. Ondanks dit positieve oordeel vragen sommige scholen zich af wat verstaan dient te worden onder inspirerend en uitdagend onderwijs. Andere scholen hebben daar al wel een duidelijk beeld van, dat in de meeste gevallen aansluit bij hun onderwijsconcept. Op de landelijke conferenties onderwijstijd had een deel van de aanwezigen een vergelijkbare mening als de pilotscholen. Er was echter ook een groep waar de discussie naar aanleiding van de nieuwe definitie met name leek te gaan over het 'bij elkaar sprokkelen van uurtjes' en in veel mindere mate over de kwaliteit van het onderwijs.

3.1.2 Input van ouders en leerlingen

Voorgaand hebben we beschreven welke factoren een rol spelen bij de kwalitatieve invulling van het onderwijsprogramma. Op alle pilotscholen vervult de directie een sleutelrol bij deze invulling. De rol van de docenten wisselt enigszins per school doordat op de ene school meer top-down gewerkt wordt en op de andere school meer bottom-up. Op de scholen waar top-down gewerkt wordt, maakt de directie het onderwijsprogramma en kunnen docenten vervolgens aangeven of zij zich er al dan niet in kunnen vinden. Op de scholen waar meer bottom-up gewerkt wordt, kunnen docenten wensen voor de invulling van het onderwijsprogramma kenbaar maken aan de directie. Deze probeert deze vervolgens zo goed mogelijk in te passen in het onderwijsprogramma. De daadwerkelijke invloed die ouders en leerlingen hebben op de invulling van het onderwijsprogramma wisselt per school. Deze wisselende invloed komt met name doordat de ene school de horizontale dialoog met ouders en leerlingen uitgebreider vormgeeft dan de andere. Onderstaand bespreken we de werkwijzen die de pilotscholen gebruiken om input te vragen aan ouders en leerlingen. Kanttekening daarbij is dat onderwijstijd tot op heden niet bij alle vormen al expliciet 'op de agenda heeft gestaan'. De reden daarvoor is tweeledig. In de eerste plaats is het voeren van een horizontale dialoog over onderwijstijd pas sinds de voorstellen voor de nieuwe wet- en regelgeving een aandachtspunt voor veel scholen. Ten tweede lijken niet alle vormen van horizontale dialoog in gelijke mate geschikt om het gesprek over onderwijstijd aan te gaan. Onderstaand geven we eerst een overzicht van de manieren waarop pilotscholen de horizontale dialoog met ouders en leerlingen voeren. Vervolgens lichten we toe welke manieren volgens de pilotscholen het meest geschikt zijn voor het vragen van input over de kwalitatieve invulling van onderwijstijd.

Er zijn vormen van horizontale dialoog die op (vrijwel) alle pilotscholen voorkomen¹⁵:

- medezeggenschapsraad
- ouderraad;
- leerlingraad;
- oudertevredenheidsenquête;
- leerlingtevredenheidsenquête;
- leerlingvragenlijst over functioneren docenten;
- ouderpanel/ouderkring;
- leerlingpanel/leerlingkring/leerlingconferentie;
- mentorgesprek met leerlingen;
- ouderavond.

¹⁵ De meeste van deze vormen zijn in 2.1 reeds besproken.

Medezeggenschapsraad

Op alle scholen staat onderwijstijd minimaal één keer per jaar op de agenda van de MR, namelijk bij het vaststellen van de 'lessentabel'. Op sommige scholen komt onderwijstijd vaker aan bod. Het gaat dan met name om de gerealiseerde onderwijstijd, met als achterliggende vraag of de school op schema ligt om de urennorm te halen. In de MR vindt niet of nauwelijks een inhoudelijk gesprek plaats over de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd. Al onze gesprekspartners zijn dan ook van mening dat het bij het voeren van een horizontale dialoog nadrukkelijk om meer moet gaan dan de MR. Zo zijn bijvoorbeeld ouderpanels volgens hen beter geschikt voor een echte dialoog tussen ouders en school dan de MR. In de MR ligt het accent meer op besluitvorming dan op dialoog, in de woorden van een van de directies: "In de MR worden vooral dingen afgetikt". Ondanks dat een echte dialoog vaak ontbreekt vinden de gesprekspartners de MR wel van waarde. Zo vinden zij het van belang dat aan de MR instemming wordt gevraagd voor de 'lessentabel' en voor het schoolplan. Uit de schoolplannen van de pilotscholen blijkt dat de kwalitatieve invulling van onderwijstijd daarin met name indirect aan bod komt. De schoolplannen bevatten een beschrijving van het onderwijsconcept van de scholen. Vervolgens wordt in de schoolplannen aangegeven wat dit onderwijsconcept betekent voor de invulling van het onderwijs. In sommige schoolplannen wordt ook het beleid ten aanzien van lesuitval beschreven.

Een deel van de leerlingen die wij spreken ziet wat betreft de instemming van de MR een beperking in de huidige wetgeving. Doordat ouders en leerlingen samen één geleding vormen, hebben leerlingen te weinig invloed. Het zou volgens hen beter zijn als leerlingen als zelfstandige groep worden beschouwd die moet instemmen met de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd.

Ouder- en leerlingraad

In de ouder- en leerlingraad is de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd nauwelijks een gespreksonderwerp. Lesuitval staat bij sommige ouder- en leerlingraden wel af en toe op de agenda. Het gaat dan vaak om 'klachten' van ouders over het te groot aantal lessen dat uitvalt. De meeste ouders en leerlingen zijn van mening dat een ouder- of leerlingraad niet het meest geschikte platform is om de horizontale dialoog over onderwijstijd te voeren. De raden houden zich meer bezig met de dagelijkse gang van zaken in de school of met het organiseren van activiteiten.

Tevredenheidsenquêtes

Ouder- en leerlingtevredenheidsenquêtes zijn volgens de meeste van onze gesprekspartners om op een relatief eenvoudige manier input van een grote groep ouders en leerlingen te krijgen. Van een deel van de scholen hebben we de vragenlijsten bekeken die zij gebruiken. Opvallend is dat de kwaliteit van de lessen vaak niet of zeer beperkt aan bod komt in dergelijke vragenlijsten. Verder wijst een aantal docenten, ouders en leerlingen erop dat vragenlijsten vaak erg lang zijn. Dit komt omdat het meestal gaat om algemene brede tevredenheidsonderzoeken. Volgens hen is het beter om vragenlijsten per thema uit te zetten. Het kost dan voor de invullers minder tijd, waardoor de respons vermoedelijk veel groter zal zijn. De mate waarin het onderwijs inspirerend en uitdagend is zou, zeker voor leerlingen, één van de thema's voor een dergelijke korte vragenlijst zijn.

Beoordelvragenlijsten

Een meerderheid van de pilotscholen gebruikt een vragenlijst waarmee leerlingen hun mening kunnen geven over het functioneren van individuele docenten. Zowel de leerlingen als de docenten vinden dit een zeer geschikte manier om input te vragen aan leerlingen over de mate waarin het onderwijs inspirerend en uitdagend is. De werkwijze bij het afnemen van de vragenlijst verschilt per school. Een eerste verschil is dat tussen digitale of papieren vragenlijsten. Een tweede verschil is het al dan niet verplichte karakter van de vragenlijsten. Op sommige scholen is het invullen van de vragenlijst verplicht voorafgaand aan beoordelingsgesprekken van beginnende docenten, op andere scholen is het verplicht voor alle docenten voorafgaand aan hun ontwikkelgesprek en op weer andere scholen

wordt de keuze aan docenten gelaten. Een volgend verschil betreft wie beslist welke leerlingen de vragenlijst invullen. Op sommige scholen zijn dat de betreffende docenten zelf, op andere scholen maakt een teamleider of directie de keuze. Meestal gaat het om twee klassen leerlingen die de vragenlijst invullen. Op sommige scholen wordt de vragenlijst ingevuld tijdens een mentoruur, op andere scholen tijdens een les van de docenten waarvoor de vragenlijst van toepassing is. Hoewel leerlingen de vragenlijst een goede manier vinden om input te geven, weten zij in een aantal gevallen eigenlijk niet waar deze precies voor bedoeld is en wat er met hun input gebeurt. Tot slot zijn er leerlingen die graag zouden zien dat de uitkomsten van alle beoordelingsvragenlijsten geaggregeerd op schoolniveau (en daarmee dus anoniem) aan hen teruggekoppeld worden.

Naast beoordelingsvragenlijsten hebben leerlingen op een aantal pilotscholen nog op een andere wijze inspraak op het (toekomstige) functioneren van docenten. Op deze scholen maakt een leerling deel uit van de sollicitatiecommissie.

Ouder- en leerlingpanel

Een meerderheid van de pilotscholen werkt met één of meerdere ouderpanels voor het vragen van input aan ouders. Een leerlingpanel is slechts op enkele pilotscholen aanwezig. De werkwijze bij de ouderpanels vertoont grote verschillen tussen de scholen. Aan het ene uiterste zien we een school waar een vaste groep ouders per leerjaar een ouderkring vormt. Van elke klas zit minimaal één ouder in de ouderkring. Aan het andere uiterste zien we scholen waar jaarlijks een keer een bijeenkomst van een ouderpanel wordt georganiseerd, waarbij de samenstelling van het panel wisselt. De werkwijze die scholen hanteren voor het ouderpanel lijkt onder meer bepaald te worden door de praktische haalbaarheid. Alle scholen die met ouderpanels werken vinden dit een zeer geschikte manier om met ouders in gesprek te gaan over de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd. Deze mening hebben de scholen die met een leerlingpanel werken ook over het leerlingpanel. Ook bij de leerlingpanels zien we variatie in verschijningsvormen. Ook hier is een school die werkt met leerlingkringen per leerjaar. Een minder gestructureerde vorm van het leerlingpanel is een leerlingconferentie, die georganiseerd wordt als er voor leerlingen wezenlijke veranderingen in het verschiet liggen.

De ouderpanels die we bovenstaand hebben toegelicht zijn georganiseerd op locatieniveau. Er zijn twee scholen die werken met panels op een hoger niveau, namelijk school- of bestuursniveau. Een panel op een dergelijk niveau blijkt lastiger te organiseren dan een panel op locatieniveau. In paragraaf 3.1.4 waar we ingaan op het niveau van de horizontale dialoog gaan we daar iets dieper op in.

Mentorgesprek en ouderavond

Op veel pilotscholen hebben leerlingen (soms alleen in de onderbouw) één keer in de week een mentoruur. In dit uur bespreekt de mentor met zijn leerlingen allerlei onderdelen van het onderwijs. Dergelijke mentoruren zijn niet expliciet bedoeld om input te vragen over de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd. Wel kan dit onderwerp spontaan ter sprake komen. Indien dat het geval is en leerlingen geven signalen die breder zijn dan het individu of hun klas, dan geven de mentoren deze door aan de teamleider of directie. Op vergelijkbare wijze wordt omgegaan met informatie die ouders tijdens ouderavonden melden aan docenten.

Naast de hiervoor besproken vormen die door (vrijwel) alle pilotscholen worden gebruikt om input te vragen aan ouders en leerlingen, zijn er ook vormen die op een beperkt aantal pilotscholen voorkomen:

- contactouders/klassenouders;
- oudervereniging;
- exitgesprekken.

Naast deze vormen wijzen een paar gesprekspartners op het gebruik van nieuwe media. Ze denken daarbij bijvoorbeeld aan een poll op de website van de school of aan een peiling via sms. De pilotscholen hebben echter geen ervaring met deze mogelijkheden. Wel zou het volgens een aantal van de gesprekspartners nuttig kunnen zijn om de mogelijkheden van nieuwe media nader te onderzoeken.

Contactouders/klassenouders

Een aantal pilotscholen werkt met contact- of klassenouders. Deze ouders zijn in de eerste plaats een goede manier om ervoor te zorgen dat de input van ouders van een bredere groep komt dan van ouders die zitting hebben in bijvoorbeeld MR, ouderraad of ouderpanel. De wijze waarop de contactouders georganiseerd zijn wisselt per school. Op een van de scholen vormen de ouders per leerjaar een ouderkring. Bij de overleggen van deze kringen is een teamleider aanwezig. Op één andere school geven de contactouders signalen door aan hun voorzitter, die zitting heeft in de ouderraad. Verder komen alle contactouders van deze school een aantal keer per schooljaar bij elkaar. Daarbij is ook iemand van de directie aanwezig. Ook op de derde school komen de contactouders een aantal keer per schooljaar bijeen. De scholen die met contactouders werken zijn daar erg tevreden over. Doordat elke klas een contactouder heeft, is gewaarborgd dat de input van ouders afkomstig is uit de hele school. De gezamenlijke bijeenkomsten van de contactouders bieden scholen de mogelijkheid om in gesprek te gaan met ouders over inhoudelijke onderwerpen. De kwalitatieve invulling van de onderwijstijd kan een van deze onderwerpen zijn.

Oudervereniging

Twee pilotscholen hebben een oudervereniging. De functie van de oudervereniging verschilt op deze scholen. Op één van de scholen is de rol van de oudervereniging te vergelijken met die van een ouderpanel. De oudervereniging komt een aantal keer per schooljaar bij elkaar en gaat dan met de directie in gesprek over allerlei onderwerpen, waaronder onderwijstijd. Op de andere school bestaat het bestuur uit ouders. Deze ouders worden gekozen uit en door de oudervereniging.

Exitgesprekken

Eén van de scholen houdt jaarlijks zogenaamde exitgesprekken met twaalf eindexamenleerlingen en hun ouders. Deze twaalf leerlingen worden willekeurig geselecteerd. In de gesprekken, die één tot twee uur duren, wordt teruggeblikt op de periode op school. Onderwijstijd en de kwalitatieve invulling is één van de gespreksonderwerpen.

3.1.3 Verantwoording aan ouders en leerlingen

Het startpunt voor de horizontale dialoog die scholen voeren met ouders en leerlingen kan tweeledig zijn. De eerste mogelijkheid, het vragen van input, hebben we in de vorige paragraaf besproken. In deze paragraaf gaan we in op het tweede startpunt voor de dialoog, het afleggen van verantwoording over de kwalitatieve invulling van onderwijstijd en de realisatie van onderwijstijd. De pilotscholen noemen desgevraagd een groot aantal manieren waarop zij verantwoording afleggen aan ouders en leerlingen. Uit de nadere toelichting die zij geven, blijkt het in veel gevallen eerder te gaan om het verschaffen van informatie dan om het afleggen van verantwoording. Richting leerlingen lijkt dit zich nog iets sterker voor te doen dan richting ouders. Ouders en leerlingen worden wel geïnformeerd over een grote veelheid aan onderwerpen, maar een uitleg over het waarom ervan ontbreekt in veel gevallen. Voor het verschaffen van informatie maken de scholen gebruik van schriftelijke en digitale informatiebronnen zoals schoolgids, jaarplanner, jaarverslag, nieuwsbrief, website en elektronische leeromgeving. Van deze informatiebronnen is de schoolgids het document waarin door de pilotscholen het meest expliciet aandacht wordt besteed aan (de kwalitatieve invulling van) onderwijstijd. In vrijwel alle schoolgidsen staan de lessentabellen en een korte omschrijving van de niet les-gebonden

onderwijsactiviteiten. Een deel van de schoolgidsen bevat informatie over de wijze waarop de school omgaat met lesuitval.

Naast de schriftelijke en digitale informatieoverdracht, informeren de pilotscholen de leerlingen en hun ouders via mondelinge informatieoverdracht. Dit gebeurt tijdens de overlegmomenten die de scholen ook gebruiken voor het vragen van input aan ouders en leerlingen. Het voordeel van deze tweede manier van informatie verschaffen is dat ouders en leerlingen indien gewenst direct een toelichting kunnen krijgen. Bovendien lijken ouders en leerlingen mondelinge informatie eenvoudiger tot zich te nemen dan schriftelijke informatie.

In paragraaf 3.2 zullen we zien dat ouders en leerlingen van een aantal pilotscholen kritische kanttekeningen plaatsen bij de informatie die scholen verschaffen. In de meeste gevallen hebben ouders en leerlingen echter geen behoefte aan meer verantwoording. Deze behoefte zien we slechts bij de ouders van een paar pilotscholen. Deze ouders willen niet alleen informatie, maar ook uitleg waarom bepaalde keuzes gemaakt zijn.

Jaarverslag

Het jaarverslag is een instrument dat met name bedoeld is voor het afleggen van verantwoording. Het bevoegd gezag van een school heeft de wettelijke verplichting om dit verslag jaarlijks op te stellen. In de praktijk zien we dat de pilotscholen aanvullend op het verslag op bestuursniveau een jaarverslag op een 'lager' niveau opstellen: een jaarverslag op schoolniveau met daarin aandacht voor de afzonderlijke locaties of een jaarverslag op locatieniveau. Volgens de pilotscholen is het jaarverslag maar in beperkte mate geschikt voor het afleggen van verantwoording aan ouders en leerlingen, onafhankelijk van het niveau waarop het jaarverslag is geschreven. Een deel van de scholen gebruikt het jaarverslag uitsluitend als intern document, als instrument voor verticale verantwoording of als instrument voor horizontale verantwoording aan andere belanghebbenden dan ouders en leerlingen. Een ander deel van de scholen gebruikt het jaarverslag wel voor het afleggen van verantwoording aan ouders, vaak in een publieksvriendelijke versie. Van de scholen die het jaarverslag op die manier gebruiken is er een groep die het jaarverslag uitsluitend geeft aan ouders die in een overlegvorm zoals MR, ouderraad of ouderpanel participeren, terwijl een andere groep pilotscholen het jaarverslag via de website ook beschikbaar stelt voor alle ouders. Volgens de scholen die hun jaarverslag geven aan ouders die participeren in een overlegvorm en volgens de organisaties voor ouders in het onderwijs wint het jaarverslag aan waarde als de school met de ouders in gesprek gaat over voor ouders relevante onderwerpen uit het jaarverslag. Richting leerlingen beperkt het gebruik van het jaarverslag zich hoofdzakelijk tot de leerlingen die in de MR zitten. De mening van de pilotscholen dat het jaarverslag in beperkte mate geschikt is voor het afleggen van verantwoording aan ouders en leerlingen wordt ondersteund door vrijwel alle ouders en leerlingen die wij hebben gesproken. De meeste ouders hebben geen behoefte om een uitgebreid jaarverslag te lezen, terwijl de kleine groep die daar wel in geïnteresseerd is daartoe de mogelijkheid heeft, omdat deze veelal participeert in één of meerdere van de overlegvormen. De leerlingen hebben, op een paar individuele uitzonderingen na, geen behoefte aan verantwoording in de vorm van een jaarverslag.

Vragen en klachten

Bovenstaand hebben we beschreven op welke wijze scholen verantwoording afleggen aan ouders en leerlingen. Daarbij ging het om verantwoording waarbij het initiatief bij de school ligt. Er kunnen zich ook situaties voordoen waarbij het initiatief voor verantwoording bij ouders en/of leerlingen ligt. Daarvan is met name sprake als ouders en/of leerlingen de school aanspreken op haar verantwoordelijkheid door het stellen van vragen of door het indienen van klachten. Uit de gesprekken op de pilotscholen bleek dat ouders verwachten dat scholen snel en adequaat antwoorden en handelen in dergelijke situaties. In principe hebben de directies van scholen deze mening ook. Een aantal scholen merkt daarbij echter op dat ze zich soms wel afvragen waar de grens aan deze vorm

verantwoording ligt of in hun woorden: “wanneer kun je tegen ouders zeggen dit beslissen wij?”. Een ander deel van de scholen is van mening dat ouders altijd recht hebben op een uitleg. Zij wijzen daarbij op het verschil tussen het geven van uitleg en het gelijk geven aan ouders. Een voorbeeld in dit verband zijn ouders die ontevreden zijn over het functioneren van een bepaalde docent. Eén van de scholen zegt daarover met de ouders in gesprek te gaan, door uit te leggen hoe de school docenten ondersteunt om hun functioneren te versterken en wat de wettelijke mogelijkheden zijn indien er geen verbeteringen optreden. Verder merken de scholen op dat het erg veel tijd kan kosten om alle vragen van ouders te beantwoorden, zeker als een school te maken heeft met kritische en mondige ouders. Een advies van een paar scholen in dit verband is om thematische ouderavonden te organiseren over onderwerpen waarover de school veel vragen krijgt.

3.1.4 Niveau van horizontale dialoog

In het voorgaande deel van dit hoofdstuk hebben we diverse manieren besproken waarop vorm kan worden gegeven aan de horizontale dialoog over de kwalitatieve invulling van onderwijstijd tussen enerzijds scholen en anderzijds ouders en leerlingen. Zonder uitzondering zijn alle gesprekspartners van mening dat deze horizontale dialoog het beste kan plaatsvinden op het niveau van de locatie. Hiervoor zien wij meerdere redenen. Ten eerste wordt het abstractieniveau hoger naarmate de dialoog op een hoger niveau plaatsvindt. Een dergelijk hoog abstractieniveau is volgens de gesprekspartners nadelig voor het aangaan van de dialoog. Het vraagt (te) veel kennis en vaardigheid van ouders en leerlingen om goed mee te kunnen praten en denken. Bovendien zijn ouders en leerlingen met name geïnteresseerd in zaken die dicht bij hun belevingswereld en gang van zaken op hun locatie staan. Eén van de ouders licht het hoge abstractieniveau als volgt toe: “Het gaat niet echt meer over kinderen, maar meer over management.”

Een tweede reden waarom de dialoog het beste op locatieniveau vorm gegeven kan worden is dat alleen op die manier voldoende recht kan worden gedaan aan de, soms zeer grote, verschillen die bestaan tussen meerdere locaties van dezelfde school en tussen meerdere scholen van één bestuur. Dergelijke verschillen betreffen onder meer het onderwijsconcept, het onderwijstype, de organisatiestructuur en de samenstelling van de leerling- en ouderpopulatie. Uit de gesprekken is zeer duidelijk naar voren gekomen dat een horizontale dialoog alleen goed van de grond kan komen als die wordt afgestemd op deze kenmerken.

De keuze voor het locatieniveau als meest passend niveau om de horizontale dialoog vorm te geven, wil niet in alle gevallen zeggen dat een dialoog op een ander niveau geen nut heeft. Zo zijn er een paar besturen van de pilotscholen die op school- of bestuursniveau de dialoog aangaan met ouders. Zo is er een school waar jaarlijks overleg plaatsvindt met de ouders uit de ouderkringen van de locaties. Een ander voorbeeld is een bestuur dat op bestuursniveau werkt met een raadgevend college van ouders. De betrokkenen erkennen dat het lastig is om de dialoog op een dergelijk ‘hoog’ niveau aan te gaan met ouders. Toch zien zij de meerwaarde van deze dialoog. Ouders hebben vaak een andere en verfrissende kijk op zaken dan de professionals: “Je hoort dingen die je anders niet te horen krijgt.” Verder is het volgens de betrokkenen goed dat een dergelijke vorm van bovenschoolse participatie bestaat voor geïnteresseerde ouders. Dat deze groep beperkt is, is volgens de bestuurders niet per definitie een nadeel; het gaat volgens hen niet om de hoeveelheid input, maar om de kwaliteit van de input.

Geen landelijke richtlijnen, wel wettelijke verplichting

Gezien het hiervoor beschreven belang dat de pilotscholen hechten aan het vormgeven van de horizontale dialoog die past bij de kenmerken van de eigen locatie zijn zij geen voorstander van landelijke richtlijnen voor de vormgeving van de horizontale dialoog. Dergelijke richtlijnen zouden hun belemmeren om de dialoog vorm te geven op de manier die het best past bij de kenmerken van hun

locatie. Ook de organisaties voor ouders in het onderwijs hebben deze mening. Een andere reden waarom de pilotscholen geen voorstander zijn van landelijke richtlijnen is de vrees dat deze te veel bureaucratie met zich mee zullen brengen. In de woorden van een van de gesprekspartners: “de tijd die besteed wordt aan de horizontale dialoog, mag natuurlijk niet ten koste gaan van de onderwijstijd.”

Een mogelijk gevaar van het ontbreken van landelijke richtlijnen is dat scholen niet voldoende aangespoord worden om echt werk te maken van de horizontale dialoog met ouders en leerlingen. Het LAKS onderkent dit gevaar en verwijst naar de werkwijze in Vlaanderen voor een mogelijke oplossing. Scholen zijn daar verplicht tot het instellen van een ouder- of leerlingraad als tenminste tien procent van de ouders of leerlingen daarom vraagt. Iets dergelijks zou volgens het LAKS wellicht ook kunnen werken voor andere vormen van horizontale dialoog.

Hoewel de scholen geen voorstander zijn van landelijke richtlijnen voor de vormgeving van de horizontale dialoog zijn zij geen tegenstander van de dialoog op zich. Zij hebben dan ook geen bezwaar tegen een wettelijke verplichting voor scholen om een horizontale dialoog met ouders en leerlingen te voeren. Het LAKS en de organisaties voor ouders in het onderwijs onderstrepen het belang van een dergelijke wettelijke verplichting. Volgens hen moet de kwalitatieve invulling van onderwijstijd en de bijbehorende horizontale dialoog goed verankerd worden in de wet. De verplichting tot het voeren van een horizontale dialoog hoeft daarbij niet beperkt te worden tot onderwijstijd, maar zou ook kunnen gelden voor andere onderwerpen die ouders en leerlingen aangaan. Of de horizontale dialoog plaatsvindt, kan volgens de organisaties voor ouders in het onderwijs door de inspectie worden bekeken met behulp van verslaglegging van de dialoog.

Centrale rol voor directie

In het verlengde van de vraag naar het niveau waarop de dialoog plaats moet vinden, zijn met name de docenten ingegaan op de vraag wie de horizontale dialoog zou moeten voeren. Op de meeste pilotscholen zijn de docenten van mening dat het met name de locatiedirectie (en afhankelijk van de organisatiestructuur de teamleiders) is die de dialoog moet voeren met ouders. De kwalitatieve invulling van onderwijstijd is volgens deze docenten een onderdeel van het schoolbeleid. In hun ogen is de directie de meest aangewezen persoon om daarover verantwoording af te leggen aan ouders dan wel met hen het gesprek aan te gaan. Docenten zelf dienen verantwoording af te leggen aan de directie over de wijze waarop zij hun eigen lessen invullen. Een bijkomende reden waarom het beter is als de directie de dialoog voert en niet individuele docenten is volgens de docenten dat alleen op die manier gewaarborgd is dat alle ouders dezelfde uitleg krijgen bij gelijke vragen. Voor de dialoog met leerlingen zien veel docenten wel een rol weggelegd voor docenten, met name mentoren. In mentoruren bespreken de mentoren samen met hun leerlingen de gang van zaken op school. Uit deze bespreking kunnen algemene signalen naar voren komen die de mentoren doorspelen naar de directie. De directie is vervolgens de partij die actie moet ondernemen als de signalen daar om vragen.

3.2 Bevorderende en belemmerende factoren

De onderzoeksvragen 2 tot en met 4 richten zich op factoren die bevorderend dan wel belemmerend zijn voor het vormgeven van de horizontale dialoog. Onderzoeksvraag 2 gaat daarbij in op een specifiek aspect, te weten de kwaliteit van de input van ouders en leerlingen. De andere twee vragen richten zich op overige factoren die bevorderend dan wel belemmerend kunnen zijn.

Waardevolle input?

Over het algemeen zijn onze gesprekspartners van mening dat ouders en leerlingen een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de dialoog over de kwalitatieve invulling van onderwijstijd. Volgens de

scholen zijn met name leerlingen een belangrijke gesprekspartner als het gaat om de vraag of het onderwijs inspirerend en uitdagend is. De leerlingen zijn immers de ervaringsdeskundigen. Wat betreft de ouders geeft een aantal scholen aan dat deze niet altijd genoeg expertise hebben om input te geven over de kwaliteit van het onderwijs. Ook een deel van de ouders heeft deze mening. Een andere groep scholen interpreteert dit gebrek aan onderwijskundige expertise juist positief. Volgens deze scholen hebben ouders vaak een verfrissende kijk op allerlei zaken, mede vanwege hun andere achtergrond. Verder zijn ouders en leerlingen in veel gevallen van mening dat hun input met name waardevol is waar het gaat om het signaleren van problemen. Zij achten zichzelf minder in staat tot het bedenken van oplossingen voor deze problemen. Wel zouden zij het prettig vinden als de school hen een aantal mogelijke oplossingen voorlegt en daarover met hen het gesprek aan gaat.

Het overwegend positieve oordeel over de input van ouders en leerlingen neemt niet weg dat er kanttekeningen worden geplaatst. Vrijwel alle scholen wijzen in dit verband op twee punten:

- ouders en leerlingen denken vaak vanuit hun eigen individuele perspectief en vinden het soms lastig om op een hoger niveau mee te denken en praten;
 - ouders en leerlingen hebben vrijwel altijd een informatieachterstand ten opzichte van scholen.
- Uit de gesprekken blijkt dat deze kritische kanttekening op de scholen een verschillende uitwerking hebben. Een deel van de scholen zoekt de oplossing met name bij zich zelf. Zij kunnen ouders en leerlingen helpen in breder verband mee te praten door een goede introductie van gespreksonderwerpen en door regels af te spreken voor bepaalde overlegvormen. Verder zijn deze scholen van mening dat het een taak van de school is om ervoor te zorgen dat ouders en leerlingen goed geïnformeerd zijn. Een ander deel van de scholen heeft een meer afwachterende houding en vindt dat ouders en leerlingen zelf ook meer initiatief kunnen nemen.

Verder valt op dat de docenten in het algemeen minder positief staan tegenover inbreng van ouders dan directies en bestuurders en dan ouders en leerlingen zelf. In principe zijn de meeste docenten voorstander van het aangaan van de dialoog met ouders. Een deel van de docenten vindt dat echter met name van belang voor onderwerpen die dicht bij de belevingswereld van ouders en leerlingen liggen, zoals veiligheid op school, lestijden en schoolklimaat. De kwalitatieve invulling van onderwijstijd rekenen zij tot de professionaliteit van de school. Ze vrezen dat hun eigen professionaliteit in het gedrang kan komen als ouders en leerlingen daarover meepraten. Met name over inbreng van ouders zijn de docenten kritisch. Ouders hebben over de kwaliteit van de lessen alleen informatie uit tweede hand, waardoor de docenten niet echt meerwaarde zien in een dialoog met ouders. Voor leerlingen ligt dit volgens docenten anders. Leerlingen zijn volgens hen de ervaringsdeskundigen en kunnen daarom wel meepraten over de kwalitatieve invulling van de lessen, met name als het gaat om de mate waarin het huidige onderwijsaanbod voldoende inspirerend en uitdagend is.

Belemmerende factoren

Naast de kritische kanttekeningen die we hiervoor besproken hebben bij het antwoord op de vraag of ouders en leerlingen waardevolle input kunnen leveren, zijn uit fase 1 van de pilot een aantal factoren naar voren gekomen die belemmerend kunnen werken bij het vormgeven van de horizontale dialoog. Het merendeel van deze factoren is algemeen van aard in die zin dat ze van toepassing zijn voor meerdere vormen van de horizontale dialoog. Uitzondering daarop zijn de factoren die specifiek betrekking hebben op het functioneren van de MR. We lichten eerste de algemene factoren toe en daarna de factoren die voor de MR gelden.

De volgende *algemeen belemmerende factoren* komen uit de pilot naar voren.

- Een groot deel van de scholen vindt het lastig om ouders en leerlingen te vinden voor deelname aan de horizontale dialoog. Deze belemmering doet zich niet op alle scholen en bij alle vormen van horizontale dialoog in gelijke mate voor. Een veel gehoorde opvatting is dat het lastiger is om

vmbo-leerlingen en hun ouders te betrekken bij de horizontale dialoog dan havo/vwo-leerlingen en hun ouders. Er is echter ook een school die dit stellig bestrijdt en het juist als taak van de school ziet om ouders en leerlingen 'op maat' te bedienen. Als voorbeeld noemt de directie van deze vmbo-school het succesvolle ouderpanel. In de pilot waren geen scholen vertegenwoordigd met veel allochtone leerlingen. Echter, bij de landelijke conferenties was een veel gehoorde vraag: "hoe voeren we een dialoog met allochtone ouders die soms slecht Nederlands spreken".

Wat betreft de vormen van horizontale dialoog lijken ouders en leerlingen lastiger te enthousiasmeren voor vormen van dialoog waarbij zij een langdurige verplichting aan gaan, bijvoorbeeld door zitting te nemen in de MR of in de ouder- of leerlingraad, dan wanneer het om eenmalige meer informele vormen van dialoog gaat, bijvoorbeeld ouderpanel of lunchbijeenkomst. Bijkomende reden daarvoor is vermoedelijk dat het bij de informele vormen van dialoog vaak toegespitst worden op voor ouders en leerlingen relevante thema's.

- Ouders en leerlingen in MR, ouderraad en leerlingraad krijgen in beperkte mate input van hun achterban. Een deel van de scholen vindt dit lastig omdat ze niet weten of de mening van de betrokken ouders en leerlingen overeenkomt met die van de niet-betrokken ouders en leerlingen. Een ander deel van de scholen lijkt hier minder moeite mee te hebben. Ook het oordeel van een beperkte groep ouders en leerlingen kan de school waardevolle inzichten opleveren. Niet alleen een deel van de scholen, maar ook een deel van de ouders en leerlingen noemt deze beperkingen. Deze ouders en leerlingen vinden het jammer dat zij beperkt gevoed worden door hun achterban. Daardoor voelen zij zich niet echt een vertegenwoordiging van alle ouders en leerlingen. Als dat wel het geval zou zijn, zou hun positie binnen de school wellicht sterker zijn. Een aantal scholen geeft als mogelijke oplossing voor het betrekken van de achterban het werken met contactouders of klassenvertegenwoordigers die functioneren als intermediair tussen de participerende en de overige ouders/leerlingen. Een andere oplossing is volgens een paar scholen stimuleren dat minimaal één van de ouders en één van de leerlingen die in MR zitten ook zitting nemen in de ouder- of leerlingraad.
- De informatievoorziening laat op een aantal punten soms te wensen over. Deze belemmerende factor speelt niet op alle pilotscholen en op de scholen waar er wel sprake van is, wisselen de te verbeteren punten sterk per school. Kritiekpunten zijn onder meer:
 - de schriftelijke informatie van de school is voor leerlingen en ouders niet toegankelijk genoeg;
 - ouders en leerlingen die niet in MR, ouderraad, leerlingraad of panel zitten, worden niet voldoende geïnformeerd door de school;
 - de communicatie tussen de school en ouders/leerlingen is te informeel;
 - leerlingen moeten te veel zelf initiatief nemen om informatie te krijgen;
 - informatie naar ouders verloopt te veel via de kinderen.
- Leerlingen en ouders ervaren het als een tekortkoming als scholen niet terugkoppelen wat er met hun input gebeurt. Dit wekt volgens hen de indruk dat de school hen niet serieus neemt, hetgeen niet bevorderend is voor de toekomstige horizontale dialoog. Een deel van de scholen voegt hier aan toe dat het voor leerlingen soms moeilijk te begrijpen is waarom de school niet altijd positief reageert op hun voorstellen.
- Sommige scholen ervaren het als belemmerend dat de input van ouders en leerlingen erg gevarieerd is. Zij zijn zoekende naar manieren om structuur aan te brengen in de diversiteit. Deze factor lijkt zich met name voor te doen bij input van ouders en leerlingen die zij gelijktijdig en onafhankelijk van elkaar geven over zelf ingebrachte onderwerpen. Meer concreet gaat het dan bijvoorbeeld om input die leerlingen geven in een mentorgesprek, vragen van ouders via telefoon of e-mail en inbreng van ouders tijdens algemene ouderavonden of rapportbesprekingen.

Wat betreft het *functioneren van de MR* zijn onderstaande factoren belemmerend volgens de pilotscholen.

- Zowel volgens de scholen als volgens de ouders en leerlingen vergt het zitting nemen in de MR veel van ouders en leerlingen. De agenda van de MR-vergadering is vaak goed gevuld en bij veel

agendapunten dienen omvangrijke stukken gelezen te worden ter voorbereiding. Bovendien zijn deze stukken gegeven hun functie niet altijd geschreven in een taal die voor ouders en leerlingen herkenbaar is.

- Op veel scholen wordt de MR door de directie met name beschouwd als een platform om instemming te krijgen voor bepaalde zaken. Daardoor is er zeer beperkt ruimte voor discussie. Dit oordeel is niet alleen afkomstig van ouders, leerlingen en docenten. Er zijn ook directies die deze mening hebben: “In de MR worden vooral dingen afgetikt.”
- De MR is georganiseerd op schoolniveau. Dit heeft twee nadelen. In de eerste plaats zijn daardoor niet altijd ouders en leerlingen van alle locaties of van alle schooltypen vertegenwoordigd in de MR. Ten tweede is het schoolniveau, zoals we beschreven hebben in paragraaf 3.1.4, volgens de pilotscholen niet het meeste geschikte niveau om vorm te geven aan de horizontale dialoog over onderwijstijd. Als oplossing hiervoor werkt een van de pilotscholen naast een MR op schoolniveau met zogenaamde deel-MR-en op locatieniveau.

Bevorderende factoren

Op basis van de pilot kunnen we stellen dat een aantal factoren bevorderend is voor het realiseren van een horizontale dialoog tussen enerzijds scholen en anderzijds ouders en leerlingen.

- De horizontale dialoog komt sneller en beter op gang als een school een open cultuur heeft. Deze factor wordt onderstreept door vrijwel alle scholen en geledingen. Onder een open cultuur verstaan onze gesprekspartners een school waar de lijnen tussen aan de ene kant ouders en leerlingen en aan de andere kant directie en docenten kort zijn. Ook wordt gewezen op een platte organisatiestructuur en een open houding van de school. Als gevolg van de open cultuur is de drempel voor ouders en leerlingen laag, wat bevorderend is voor de horizontale dialoog. Volgens onze gesprekspartners is op een school met een open cultuur leerling- en ouderparticipatie breed ingebed en is er in algemene zin sprake van een goede dialoog tussen enerzijds de school en anderzijds ouders en leerlingen. Tot slot zien we op een paar pilotscholen dat het niet alleen gaat om een open cultuur op schoolniveau, maar ook op bestuursniveau. Deze besturen hechten zelf ook waarde aan een horizontale dialoog en verder stimuleren zij hun scholen om een horizontale dialoog aan te gaan en stellen zij daarvoor duidelijke kaders.
- Een helder onderwijsconcept dat bekend is bij ouders en leerlingen lijkt bevorderend te zijn voor de horizontale dialoog. Eén van de redenen daarvoor is volgens een aantal directies en docenten dat een school goed moet weten waar zij voor staat voordat ze een zinvolle dialoog aan kan gaan. Maar een misschien nog wel belangrijkere reden is dat een helder onderwijsconcept als het ware op een natuurlijke manier de grenzen voor een dialoog aangeeft. Niet alleen de scholen, maar ook ouders en leerlingen onderstrepen dat dit van groot belang is. Zij zijn van mening dat ze door het heldere onderwijsconcept weten waar de school voor staat. Ze hebben daar rekening mee gehouden bij de schoolkeuze en hebben mede door het goede concept vertrouwen in de school en niet de behoefte om alles te veranderen. Of zoals de leerlingen het zeggen: “Als je kiest voor een bepaalde school, kies je ook voor een bepaalde invulling van onderwijstijd.” De dialoog over onderwijstijd zal daarom gevoerd worden binnen de kaders van het onderwijsconcept waardoor niet alle activiteiten uitgebreid besproken hoeven te worden.
- Vrijwel alle ouders en leerlingen zijn van mening dat het bevorderend is dat de school laat zien wat zij met de input van ouders en leerlingen doet. Een dergelijke terugkoppeling is niet alleen relevant voor ouders en leerlingen die daadwerkelijk input hebben gegeven, maar ook voor andere ouders en leerlingen. Op die manier toont de school namelijk aan dat zij de input van ouders en leerlingen serieus neemt, wat volgens ouders en leerlingen van groot belang is. Zo zeggen leerlingen bijvoorbeeld dat ze graag een vragenlijst in willen vullen. Maar als ze er nooit meer iets van horen, denken ze dat ze dit voor niets hebben gedaan, waardoor ze bij een volgende vragenlijst de neiging hebben om zomaar wat in te vullen. Een meerderheid van de ouders en leerlingen lijkt te beseffen dat de school hun wensen niet altijd kan realiseren, maar ook in dergelijke gevallen willen zij graag terugkoppeling. Een school kan in een dergelijke situatie

uitleggen dat ze de mogelijkheden heeft onderzocht en wat de redenen zijn waarom een wens niet wordt gehonoreerd. Tot slot geeft een deel van de docenten aan dat ook zij graag geïnformeerd willen worden over de input die ouders en leerlingen geven.

- Ouders en leerlingen vinden het van belang dat de school het initiatief neemt voor de horizontale dialoog. Zij zijn van mening dat er geen dialoog van de grond komt als een school een afwachtende houding heeft en het initiatief aan ouders en leerlingen laat. Initiatief nemen voor een horizontale dialoog vraagt volgens ouders en leerlingen om een goede en tijdige informatievoorziening door de school. Ouders zouden het daarbij prettig vinden als brieven of e-mails rechtstreeks aan hen gestuurd worden in plaats van via hun kinderen.
- Een volgende bevorderende factor heeft betrekking op de inhoud van de horizontale dialoog. Ouders en leerlingen willen het liefst onderwerpen bespreken die aansluiten bij hun belevingswereld. Of zoals één van de ouders het zegt: “Ik moet wel het idee hebben dat het over kinderen gaat”. Ook scholen onderstrepen dit punt. Het gaat volgens hen niet alleen om de onderwerpen zelf, maar ook om de manier waarop een onderwerp geïntroduceerd en besproken wordt. Het is bevorderend als daarbij rekening wordt gehouden met de belevingswereld van ouders en leerlingen, maar zeker ook met hun niveau.
- Het werkt bevorderend als scholen zoeken naar manieren om ouders en leerlingen die deel willen nemen aan de horizontale dialoog te ondersteunen. Leerlingen wijzen in dit verband op het van belang van scholing en begeleiding van leerlingen die in de MR zitten. Maar de ondersteuning kan ook op een meer praktische manier bijvoorbeeld door ouders en leerlingen duidelijk uit te leggen wat de spelregels zijn voor deelname aan een ouderpanel.
- Tot slot is het volgens een deel van de scholen bevorderend als de horizontale dialoog onderdeel vormt van een heldere en systematische beleidscyclus. In de volgende paragraaf gaan we nader in op dit punt.

3.3 Inpassing horizontale dialoog in beleidscyclus

De laatste onderzoeksvraag heeft betrekking op de wijze waarop de activiteiten in het kader van de horizontale dialoog over onderwijstijd zijn in te passen in de reguliere beleids- en verantwoordingscyclus van scholen. Voor de pilotscholen was deze vraag eigenlijk nauwelijks onderwerp van gesprek. Ze vonden het ‘niet meer dan logisch’ dat deze dialoog, op termijn, onderdeel vormt van hun beleids- en verantwoordingscyclus. Daarmee is echter niet gezegd dat dit nu op alle pilotscholen al het geval is of dat de scholen het volledig eens zijn over de inhoud van de dialoog.

De horizontale dialoog over onderwijstijd is voor de meeste scholen een nieuw onderwerp. Voor onderwijstijd zelf geldt dat natuurlijk niet. Bij het vaststellen van het onderwijsprogramma voor een volgend schooljaar blikken de meeste scholen terug op de gerealiseerde onderwijstijd en de lesuitval in het huidige schooljaar. Deze terugblik is vaak geen onderwerp van horizontale dialoog. Een deel van de scholen breidt de evaluatie uit van kwantitatieve onderwijstijd naar de kwalitatieve invulling van onderwijstijd. Op de meeste scholen is deze evaluatie (nog) geen onderwerp van horizontale dialoog. De pilotscholen zijn van mening dat een dergelijke evaluatie in de toekomst onderdeel zou moeten zijn van hun beleidscyclus en dat het zinnig is om daar ouders en leerlingen bij te betrekken. In een dergelijk gesprek kan dan tevens met ouders en leerlingen vooruit gekeken worden naar de gewenste invulling van het onderwijsprogramma van het komende jaar.

De pilotscholen verschillen van mening over hoe uitgebreid en frequent een dergelijke dialoog plaats moet vinden. Een deel van de scholen lijkt het goed om jaarlijks de dialoog aan te gaan met ouders en leerlingen. Een ander deel van de scholen is van mening dat met een jaarlijkse verantwoording over de gerealiseerde onderwijstijd kan worden volstaan, mits daar geen tekortkomingen in zitten. De inhoudelijke dialoog over de kwalitatieve invulling hoeft volgens deze scholen niet jaarlijks plaats te

vinden. Reden daarvoor is volgens hen dat het onderwijsprogramma vaak nauwelijks verschilt tussen jaren. In die gevallen is een dialoog niet nodig. Een dialoog moet volgens hen wel plaatsvinden voorafgaand en na afloop van grote veranderingen op de school. Ook het LAKS heeft deze mening.

Tot slot zien we op de pilotscholen dat de meer formele vormen van horizontale dialoog (MR, ouderraad, leerlingraad) vaak een vaste plaats hebben in de beleids- en verantwoordingscyclus van de scholen. De overige, meer informele, vormen van horizontale dialoog (bijvoorbeeld een ouderpanel) lijken minder structureel. Deze vormen daarmee nog geen vast onderdeel van de beleids- en verantwoordingscyclus van de scholen, waardoor de afstemming met de meer formele vormen van horizontale dialoog nog niet altijd voldoende gerealiseerd is.

4 Conclusies en aanbevelingen

In het vorige hoofdstuk hebben we de bevindingen van fase 1 van de pilot beschreven. In dit laatste hoofdstuk vatten we deze bevindingen puntsgewijs samen en geven we aanbevelingen voor fase 2 van de pilot.

4.1 Conclusies

Kwalitatieve invulling onderwijstijd

- De kwalitatieve invulling van de onderwijstijd wordt met name beïnvloed door een mix van meerdere factoren: onderwijsconcept, historie en praktische en randvoorwaardelijke zaken. De invloed en exacte invulling van deze factoren wisselt per school.
- De nieuwe definitie van onderwijstijd biedt scholen meer ruimte dan de oude definitie om de kwaliteit van het onderwijs centraal te stellen en om de urennorm te halen. Niet alle scholen lijken deze ruimte te zien of los te kunnen komen van de discussie over 'bij elkaar sprokkelen van uurtjes'.

Verschijningsvormen van horizontale dialoog

- Bij de verschijningsvormen van horizontale dialoog hebben we een onderscheid gemaakt in vormen waarbij het startpunt is het vragen van input aan ouders en leerlingen en waarbij het startpunt is het afleggen van verantwoording door de school aan ouders en leerlingen.
- Scholen, ouders en leerlingen hechten minder belang aan een 'verantwoordingsdialoog' dan een dialoog waarbij input van ouders en leerlingen het startpunt vormt.
- Ouders en leerlingen lijken lastiger te enthousiasmeren voor vormen van dialoog waarbij zij een langdurige verplichting aan gaan, bijvoorbeeld door zitting te nemen in de MR of in de ouder- of leerlingraad, dan wanneer het om eenmalige meer informele vormen van dialoog gaat, bijvoorbeeld ouderpanel of lunchbijeenkomst.
- Uit de pilot blijkt dat het raadzaam is de horizontale dialoog niet te beperken tot de wettelijke verplichtingen zijnde MR en jaarverslag, maar om deze aan te vullen met meer informele vormen van horizontale dialoog.
- Vormen van informele dialoog die we in de pilot zijn tegengekomen zijn ouder- en leerlingpanel, mentorgesprekken, ouderavonden, contactouders/klassenouders, exitgesprekken, tevredenheidsvragenlijsten, beoordelingsvragenlijsten en oudervereniging.

Niveau van horizontale dialoog

- De horizontale dialoog kan het beste plaatsvinden op het niveau van de locatie.
- Locaties moeten de ruimte krijgen om de horizontale dialoog vorm te geven op een manier die het beste past bij de specifieke situatie van hun eigen locatie.
- Wettelijke richtlijnen voor de gewenste vormgeving zijn dan ook niet gewenst. Een wettelijke verplichting voor scholen om een horizontale dialoog te voeren wordt wel ondersteund.

Waardevolle input

- Over het algemeen zijn de pilotscholen van mening dat ouders en leerlingen een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de dialoog over de kwalitatieve invulling van onderwijstijd. Volgens hen zijn met name leerlingen een belangrijke gesprekspartner als het gaat om de vraag of het onderwijs inspirerend en uitdagend is. De leerlingen zijn immers de ervaringsdeskundigen.
- Het overwegend positieve oordeel over de input van ouders en leerlingen neemt niet weg dat er kanttekeningen worden geplaatst:

- ouders en leerlingen denken vaak vanuit hun eigen individuele perspectief en vinden het soms lastig om op een hoger niveau mee te denken en praten;
- ouders en leerlingen hebben vrijwel altijd een informatieachterstand ten opzichte van scholen.
- De pilotscholen verschillen in de wijze waarop zij omgaan met deze kanttekeningen. Een deel van de scholen zoekt de oplossing met name bij zich zelf (goede introductie van gespreksonderwerpen, overlegregels afspreken, goed informeren van ouders en leerlingen), terwijl een ander deel van de scholen een meer afwachtende houding heeft en vindt dat ouders en leerlingen zelf ook meer initiatief kunnen nemen.
- Docenten staan in het algemeen minder positief tegenover inbreng van ouders dan directies, bestuurders en ouders zelf. Een deel van de docenten rekent de kwalitatieve invulling van onderwijstijd tot de professionaliteit van de school en vreest dat hun eigen professionaliteit in het gedrang kan komen als ouders daarover meepraten.

Bevorderende en belemmerende factoren

Als we de bevorderende en belemmerende factoren nader bezien, blijkt dat deze in veel gevallen 'elkaars spiegelbeeld' vormen. Daarom beperken we ons hier tot de bevorderende factoren:

- de horizontale dialoog komt sneller en beter op gang als een school een open cultuur heeft;
- een helder onderwijsconcept dat bekend is bij ouders en leerlingen lijkt bevorderend te zijn voor de horizontale dialoog;
- vrijwel alle ouders en leerlingen zijn van mening dat het bevorderend is dat de school laat zien wat zij met de input van ouders en leerlingen doet;
- ouders en leerlingen vinden het van belang dat de school het initiatief neemt voor de horizontale dialoog, onder meer door te zorgen voor een goede en tijdige informatievoorziening;
- ouders en leerlingen willen het liefst onderwerpen bespreken die aansluiten bij hun belevingswereld;
- het werkt bevorderend als scholen zoeken naar manieren om ouders en leerlingen die deel willen nemen aan de horizontale dialoog te ondersteunen;
- het is bevorderend als de horizontale dialoog onderdeel vormt van een heldere en systematische beleidscyclus.

Inpassing horizontale dialoog in beleidscyclus

- Het is volgens de pilotscholen logisch dat de horizontale dialoog, op termijn, onderdeel vormt van hun beleids- en verantwoordingscyclus.
- Aandachtspunten daarbij zijn het inpassen van de meer informele vormen van horizontale dialoog en het afstemmen van deze vormen op de meer formele vormen van horizontale dialoog.
- De meningen over de gewenste frequentie van een horizontale dialoog over onderwijstijd zijn verdeeld. Een deel van de scholen is voorstander van een jaarlijkse brede dialoog. Volgens een ander deel van de scholen kan volstaan worden met een jaarlijkse verantwoording over onderwijstijd en hoeft de dialoog over de kwalitatieve invulling alleen plaats te vinden voorafgaand aan en na afloop van grote veranderingen in het onderwijsprogramma.

4.2 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen uit fase 1 van de pilot hebben we aanbevelingen voor fase 2 geformuleerd. Een deel van deze aanbevelingen is algemeen van aard:

- Een helder onderwijsconcept dat bekend is bij ouders en leerlingen lijkt bevorderend te zijn voor de horizontale dialoog. Bovendien is het raadzaam de vormgeving van de horizontale dialoog af te stemmen op de specifieke situatie van een locatie. We adviseren daarom om aan fase 2 van de pilot zowel scholen met een 'meer traditioneel' als scholen met een 'meer vernieuwend' onderwijsconcept te laten deelnemen.

- Hoewel de meningen enigszins verdeeld zijn, lijkt een horizontale dialoog met ouders van havo/vwo-leerlingen eenvoudiger te realiseren dan een dialoog met ouders van vmbo-leerlingen, zeker waar het gaat om allochtone ouders met een soms beperkte Nederlandse taalvaardigheid. Om meer zicht te krijgen op hoe dit probleem opgelost zou kunnen worden, adviseren wij aan fase 2 van de pilot enkele vmbo te laten participeren met relatief veel allochtone leerlingen.
- Tijdens de slotbijeenkomst van de pilotscholen bleek dat het uitwisselen van ervaringen waardevol is voor de deelnemende scholen. We adviseren daar tijdens de gezamenlijke bijeenkomsten voor de scholen van fase 2 ook aandacht aan te besteden. Overwogen kan worden daarbij één of twee directies van de pilotscholen uit fase 1 uit te nodigen als zogenaamde good practice. Tevens adviseren we de pilotscholen hun ervaringen te delen met andere scholen, bijvoorbeeld met andere scholen van hun bestuur.

Een ander deel van de aanbevelingen betreft een aanscherping van de onderzoeksvragen voor fase 2 van de pilot. De derde onderzoeksvraag voor deze fase luidt: Wat zijn antwoorden op de in fase 1 onvoldoende beantwoorde onderzoeksvragen. Op basis van de bevindingen van fase 1 stellen wij voor om deze vraag als volgt uit te werken:

- op welke manier maken scholen bij kwalitatieve invulling van onderwijstijd gebruik van de ruimte die de nieuwe definitie van onderwijstijd biedt?
- hoe kunnen de meer informele vormen van horizontale dialoog worden ingepast in de beleidscyclus van scholen en daarmee worden afgestemd op de meer formele vormen van horizontale dialoog?

Tot slot geven we enkele aanbevelingen aan de scholen die participeren aan fase 2 van de pilot:

- beperk de horizontale dialoog niet tot de wettelijke verplichtingen zijnde MR en jaarverslag, maar vul deze aan met meer informele vormen van horizontale dialoog;
- maak gebruik van ervaringen van andere scholen door onder meer te kijken naar de bevorderende factoren die uit fase 1 naar voren zijn gekomen en naar voorbeeldmateriaal en handreikingen die op internet beschikbaar zijn;¹⁶
- stem de vormgeving van de horizontale dialoog af op de specifieke situatie van de eigen school/locatie en start met vormen van horizontale dialoog die op de eigen school relatief eenvoudig te realiseren zijn.

¹⁶ Een overzicht van mogelijke vormen van horizontale dialoog en van websites met voorbeelden is opgenomen in de notitie "Aan de slag met de horizontale dialoog over de kwalitatieve invulling van onderwijstijd". Deze notitie is onder meer te vinden op de websites van OCW (www.minocw.nl) en van Oberon (www.oberon.eu).

Literatuur

- Commissie Onderwijstijd (2008). De waarde van een norm. Advies van de Commissie Onderwijstijd. Den Haag: Commissie Onderwijstijd.
- Karsten, S., Jong, U. de, Ledoux, G. & Sligte, H. (2006). *De positie van ouders en leerlingen in het governancebeleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Koning, R. (2009). *Eindrapport van het project Wet medezeggenschap op scholen*. Utrecht: Projectgroep WMS.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Koers VO: "De leerling geboeid, de school ontketend"*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005). *Governancebrief 7 juli 2005*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009a). *Beleidsreactie onderwijstijd*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009b). *Veranderingen in het beleid omtrent onderwijstijd*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Nieuwland, L., Vermaas, J. & Vermeulen, M. (2006). *Notitie vergelijking onderzoeken goed-bestuur. Verschillen en overeenkomsten tussen drie traditionele onderzoeken en een ex ante onderzoek in de vorm van een beleidssimulatie*. Tilburg: IVA.
- Onderwijsraad (2004). *Degelijk onderwijsbestuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Sardes en Oberon (2007). *Pilotproject Horizontale verantwoording VO. Eindrapportage*. Utrecht: Sardes en Oberon.
- Schnabel, P. (2001). *Bedreven en gedreven: een heroriëntatie op de rol van de Rijksoverheid in de samenleving*. Den Haag: SCP.
- Sol, Y. & Stokking, K. (2008). *Leerlingenparticipatie in het VO. Vormen, processen en effecten*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Smit, F., Doesborgh, J., Felling, B. & Kuijk, J. van (2009). *Medezeggenschap: de wind in de zeilen. Tweede evaluatieve studie invoering Wet medezeggenschap op scholen*. Nijmegen: ITS.
- TK (2005-2006). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2006*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 30300, hfst. VIII, nr. 2.
- Vijlder, F. (2009). *Horizontale verantwoording in de praktijk. Concept ten behoeve van de Masterclass 4 november 2009*. Intern document VO-Raad en Hogeschool van Arnhem en Nijmegen.

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

organisatie	vertegenwoordiger(s)	website
Algemene Onderwijsbond	Marten Kirzic	www.aob.nl
CNV Onderwijs	Gerben van de Horst	www.cnvo.nl
Inspectie van het Onderwijs	Jan Rijkers	www.owinsp.nl
Laks	Emiel Willms	www.laks.nl
Ministerie van OCW	Ingeborg Bevaart	www.minocw.nl
	Jantien Tijmons	www.minocw.nl/schooltijden/index.html
	Petra de Leeuw	
	José van de Wiel	
Nederlandse Katholieke vereniging van Ouders	Arie van Rooijen	www.nko.nl
VO-raad	Floor van Berkel	www.vo-raad.nl
	Alexandra Haaijkens	www.venstersvoorverantwoording.nl
Vereniging Openbaar Onderwijs	Marion Braat	www.voo.nl

Bijlage 2 Deelnemende scholen en gesprekspartners

Deelnemende scholen

- Bisschoppelijk College Broekhin, locatie Reuver (vmbo), www.broekhinjenaplan.nl
- Bisschoppelijk College Broekhin, locatie Swalmen (vmbo), www.broekhinjenaplan.nl
- Cals College IJsselstijn (vmbo en onderbouw havo/vwo), www.cals.nl
- CSG Calvijn te Rotterdam, vestiging Groene Hart (vmbo-t, havo en vwo), www.calvijn.nl
- RSG Pantarijn, MHV-locatie Wageningen (havo, vwo), www.pantarijn.nl
- Scholengemeenschap Sint Ursula, locatie Heythuysen (vmbo), cms.ursula.nl
- Scholengemeenschap Sint Ursula, locatie Horn, (vmbo-t, havo, vwo), cms.ursula.nl
- Willem Lodewijk Gymnasium te Groningen (gymnasium), www.wlg.nl
- Wolfert van Borselen, locatie Wolfert tweetalig te Rotterdam (havo, vwo), www.wolfert.nl

LAKS

- Steven de Jong
- Jessica Kok
- Emiel Willms

Organisaties voor ouders in het onderwijs¹⁷

- Marion Braat, Vereniging Openbaar Onderwijs
- Anneke van Dijk, LOBO (Landelijk Oudervereniging Bijzonder Onderwijs op algemene grondslag)
- Werner van Katwijk, OUDERS & COO
- Arie van Rooijen, NKO (Nederlandse Katholieke vereniging van Ouders)

¹⁷ Vanwege agendatechnische redenen is het gesprek gehouden met drie van de vier vertegenwoordigers. De vierde vertegenwoordiger heeft een bijdrage geleverd in de vorm van een telefonische reactie op het gespreksverslag.



Oberon

Postbus 1423
3500 BK Utrecht
www.oberon.eu