



SCO-KOHNSTAMM INSTITUUT

De positie van ouders en leerlingen in het governancebeleid

Sjoerd Karsten
Ulkje de Jong
Guuske Ledoux
Henk Sligte

Amsterdam, december 2006
SCO-Kohnstamm Instituut
Universiteit van Amsterdam

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Vroeger klaagden ouders niet | 5 |
| Woord vooraf..... | 5 |
| 1 Inleiding..... | 7 |
| 1.1 Aanleiding tot het onderzoek | 7 |
| 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen | 8 |
| 1.3 Onderzoeksopzet | 12 |
| 1.4 Leeswijzer | 14 |
| 2 Ouders over hun betrokkenheid bij de school..... | 15 |
| 2.1 Inleiding | 15 |
| 2.2 Ouders in relatie tot onderwijs | 15 |
| 2.3 Verenigde Staten | 17 |
| 2.4 Engeland..... | 19 |
| 2.5 Nederland | 20 |
| 2.6 Conclusie..... | 22 |
| 3 Het primair onderwijs | 23 |
| 3.1 Inleiding | 23 |
| 3.2 Vormen van ouderbetrokkenheid en ouderparticipatie | 24 |
| 3.3 Opvattingen van ouders..... | 25 |
| 3.4 Schoolkeuze | 28 |
| 3.5 Contacten tussen school en ouders en invloed van ouders op het schoolbeleid..... | 30 |
| 3.6 Verschillende rollen | 34 |
| 3.7 Ouderbetrokkenheid en zeggenschap van ouders in de ogen van de school..... | 35 |
| 3.8 Ouders van zorgleerlingen | 39 |
| 3.9 Leerlingen | 40 |
| 3.10 Conclusies | 42 |
| 4 Het voortgezet onderwijs | 45 |
| 4.1 Inleiding | 45 |
| 4.2 Participatie formele organen | 47 |
| 4.3 Klachtenregeling | 54 |
| 4.4 Andere manieren van ouderparticipatie | 55 |
| 4.5 Conclusies | 57 |

| | | |
|-----|--|----|
| 5 | De Bve-sector | 60 |
| 5.1 | Inleiding | 60 |
| 5.2 | Participatie formele organen | 61 |
| 5.3 | Klachtrecht | 64 |
| 5.4 | Andere vormen van horizontale verantwoording | 65 |
| 5.5 | Conclusie..... | 66 |
| 6 | Het hoger onderwijs..... | 67 |
| 6.1 | Inleiding | 67 |
| 6.2 | Medezeggenschap en horizontale verantwoording aan studenten..... | 68 |
| 6.3 | Klachten en geschillen | 71 |
| 6.4 | Kwaliteitszorg en horizontale verantwoording | 77 |
| 6.5 | Conclusies Hoger Onderwijs..... | 81 |
| 7 | Conclusies..... | 83 |
| 7.1 | Inleiding | 83 |
| 7.2 | Ouders | 84 |
| 7.3 | Leerlingen en studenten | 90 |
| 7.4 | Implicaties voor het governancebeleid..... | 94 |
| 8 | Literatuur | 99 |

Vroeger klaagden ouders niet

Woord vooraf

Ruim honderd jaar geleden, toen men van medezeggenschapsraden en oudercommissies nog nooit had gehoord, waren er in veel gemeenten wel al Commissies van Toezicht op het lager onderwijs waar ouders hun beklag konden doen. Deze Commissies bestonden uit eerbiedwaardige mannen die in aanvulling op de schoolinspectie het College van B&W adviseerden over de toestand in het onderwijs. In de periode 1900-1920 ontving bijvoorbeeld de Commissie van Toezicht in Haarlem welgeteld drie klachten, waarvan zij er ook nog eens één ongegrond verklaarde.¹ Een van de klachten was dat op een van de ‘kosteloze scholen’ een onderwijzeres werkte die vanwege haar hardhorendheid de kinderen niet verstond. De commissie adviseerde het College van B&W deze dame te ontslaan en haar een pensioen te geven. Ruim vijf maanden later stond zij echter nog steeds voor de klas en werd niets verder ondernomen. De andere klacht betrof de naamgeving van een school. Sommige ouders die wel schoolgeld betaalden stoorden zich aan het feit dat de school van hun kinderen ‘kosteloze school’ werd genoemd. Het gemeentebestuur kreeg het advies de naam te veranderen, hetgeen geschiedde.

Het zeer geringe aantal klachten betekende niet dat er niets mis was met de kwaliteit van de scholen. De Commissie van Toezicht in Haarlem rapporteerde uit eigen beweging tal van misstanden: kleine, donkere, vuile en zelfs gevaarlijke schoolpanden, ondervoeding van schoolgaande kinderen, gebrek aan ontspanning tijdens de schooltijd, klassen waar onderwijzers onder de maat presteerden, geen toetsing van de prestaties, zware fysieke straffen, en grote onveiligheid op school en de directe omgeving. In al deze gevallen trad de Commissie op ‘in het belang

¹ Dit gegeven komt uit de doctoraalscriptie van S.L. Schouten, *Idealen in bedompte lokalen* (UvA, 2006), die de notulen van de Commissie in de periode 1900-1920 onderzocht.

van de ouders en van de gemeenschap'. In veel situaties echter bleef de Commissie een goedwillend doch enigszins machteloos gezelschap. Nu honderd jaar later wordt vanwege de overheid geprobeerd om een nieuwe ordening aan te brengen in de publieke verantwoording en verantwoordelijkheid van het onderwijs. In dit rapport gaan wij na in hoeverre deze nieuwe plannen succesvol kunnen zijn waar de ouders en leerlingen of studenten betreft.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

De Minister van OCW heeft in de zogenaamde ‘governancebrief’ van 7 juli 2005 (Ministerie van OCW, 2005) een nieuwe besturingsfilosofie voorgesteld voor het onderwijs in Nederland. Centraal in deze filosofie staat de gedachte dat onderwijsinstellingen zelf verantwoordelijk zijn voor hun kwaliteit en voor processen van kwaliteitsverbetering. Daarvoor is een cultuur nodig waarin voortdurende reflectie en feedback vanzelfsprekend zijn en kwaliteitszorg een permanent onderdeel van het beleid van school of instelling vormt. Aansporingen om te verbeteren en te vernieuwen moeten vooral van binnenuit komen. Ze moeten mede gevoed worden door de wensen en opinies van stakeholders: leerlingen, ouders, toeleverend en afnemend onderwijs en instanties als gemeente, jeugdzorg en relevante spelers op de lokale arbeidsmarkt.

Van onderwijsinstellingen wordt in de nieuwe besturingsfilosofie verwacht dat zij zich tegenover deze stakeholders ook willen verantwoorden. Van de stakeholders wordt verwacht dat zij kennis nemen van de benodigde informatie en hun betrokkenheid tonen bij de instelling. Een van de belangrijkste veronderstellingen in het governancebeleid is dan ook dat er sprake is van een ‘betrokken omgeving’ die in staat en bereid is zich een mening te vormen over de kwaliteit van de instelling, deze te uiten en de mogelijkheden om die kwaliteit te beïnvloeden wil benutten (Ministerie van OCW, 2005, p. 6).

Of alle betrokkenen in staat en bereid zijn deze verwachting waar te maken is de vraag. Het Ministerie van OCW heeft daarom het SCO-Kohnstamm Instituut de opdracht gegeven een literatuuronderzoek uit te voeren waarin wordt nagegaan of er empirische grond is voor deze verwachting, toegespitst op *de rol van ouders en leerlingen*. Een belangrijk aandachtspunt hierbij vormt de vraag *welk deel* van de ouders en leerlingen al een dergelijke rol speelt of zou willen spelen, niet alleen qua omvang maar vooral qua samenstelling. Het wordt ongewenst geacht dat alleen bepaalde, niet-representatieve of specifieke belanghebbende groepen die rol op zich nemen.

De literatuurstudie moest betrekking hebben op alle sectoren van het onderwijs (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, Bve en hoger onderwijs), en laten zien

wat reeds bekend is over relevante houdingen en gedragingen van ouders en leerlingen in het perspectief van de ideeën over horizontale verantwoording.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Binnen elke moderne democratie past het afleggen van publieke verantwoording. Een helder systeem van verantwoording en verantwoordelijkheid vormt naast democratische procedures, gekozen vertegenwoordiging, scheiding der machten en openbaarheid van bestuur een van de hoekstenen van een democratisch stelsel. Het afleggen van verantwoording *aan* de burgers maakt de verantwoordelijkheid *van* de burgers voor het handelen van de eigen overheid en publieke instellingen mogelijk. Het is duidelijk dat geen enkele burger op een effectieve manier kan bijdragen aan het democratisch bestel zonder kennis van zaken en goed ontwikkelde vermogens om relevante kennis te verzamelen en te verwerken. Over het algemeen wordt ervan uitgegaan dat het onderwijs daartoe een belangrijke bijdrage levert (namelijk de ontwikkeling tot zelfstandige burgers). Op grond daarvan zou men kunnen verwachten dat scholen zelf model staan voor het afleggen van verantwoording. Toch was dit tot voor kort niet het geval. Traditioneel hebben burgers ook weinig verantwoording verlangd van leraren en scholen. Daar is de laatste jaren verandering in gekomen (Dijkstra, Karsten, Veenstra & Visscher, 2001). Een helder systeem van publieke verantwoording met een actieve bijdrage van direct betrokkenen, zoals ouders en leerlingen, staat nu hoog op de beleidsagenda. Daarom wordt nu als aanvulling op de traditionele, verticale verantwoording een belangrijke verbetering gezocht in de richting van *horizontale vormen van verantwoording*.

Horizontale verantwoording

Horizontale verantwoording beoogt belanghebbenden bij een bepaalde overheidsdienst een stem en een direct correctiemiddel te geven ten opzichte van de aanbieder van die dienst (Schillemans, 2005). Dit veronderstelt in de eerste plaats dat er sprake is van nevenschikking van de betrokken actoren, in dit geval de onderwijsinstelling en de belanghebbende (vandaar de term horizontaal). In de tweede plaats veronderstelt dit een symmetrische communicatie en dat onderhandeling een belangrijk beïnvloedingsmiddel is. Tot slot kan horizontale verantwoording alleen plaatsvinden als er een ruime autonomie of handelingsruimte bij de betreffende instelling aanwezig is. Het is de vraag of al deze condities optimaal aanwe-

zig zijn bij de relatie tussen scholen als aanbieders en ouders en leerlingen als direct belanghebbenden.

Verantwoorden wordt over het algemeen gezien als een sociale relatie waarin een actor verplicht is of zich verplicht voelt om voor zijn handelen een uitleg en rechtvaardiging te geven aan een significante ander. Het gaat dan om een communicatieproces tussen een actor en een significante ander, vaak het *forum* genoemd. Aan het forum legt de actor uit wat hij heeft gedaan (prestatie-informatie) en het forum velst na *hoor en wederhoor* een *oordeel* over die prestaties. Dit oordeel kan mogelijk, maar niet noodzakelijk worden gevolgd door een *sanctie* (Elzinga, 1989; Bovens, 2004; Schillemans, 2005). Er is sprake van een horizontale verantwoording indien er geen formele hiërarchische relatie bestaat tussen de actor en het forum.

Horizontale verantwoording kan zowel op verplichte als vrijwillige basis worden afgelegd (Schillemans, 2005). Bij verplichte verantwoordingsarrangementen hoeft het niet alleen te gaan om een wettelijke verplichting, maar kan die plicht ook zijn vastgelegd in een convenant of een andere afspraak. Zo bestaan er in verschillende landen zogenaamde *parents charters* waarin omschreven staat op welke informatie ouders recht hebben. Andere verplichte verantwoordingsfora zijn raden van toezicht, cliëntenraden (in het onderwijs bijvoorbeeld ouderraden en leerlingenraden) of visitatiecolleges. Tot slot bestaan er nog verplichte arrangementen zoals ombudsfuncties, dat wil zeggen instanties waar men zijn beklag kan doen over specifieke handelingen van de instelling.

Er zijn legio ongeregelde vormen van horizontale verantwoording. De drie belangrijkste zijn: openbare prestatie-informatie (zoals de kwaliteitskaarten in het onderwijs), geformaliseerde handelingsverwachtingen (zoals kwaliteitshandvesten en prestatiecontracten) en de stakeholdersdialoog (inspraak- of overlegfora die niet primair ingericht hoeven zijn om verantwoording af te leggen, maar daar wel voor gebruikt kunnen worden).

Een belangrijk verschil met de traditionele, verticale vormen van verantwoording is ook dat er veelal geen formele sanctiemogelijkheden bestaan. Er kan bijvoorbeeld geen bestuurder of directeur naar huis gestuurd worden. Toch bestaan er wel andere sanctiemogelijkheden. In het klassieke boek, *Exit, Voice and Loyalty*, geeft Hirschman (1970) aan dat burgers, belanghebbenden of cliënten beschikken over twee sanctiemogelijkheden of – mechanismen om een overheidsdienst of organisatie te dwingen tot kwaliteitsverbetering. Dit zijn ‘*exit*’ en ‘*voice*’.

Exit is de bereidheid en het vermogen om alternatieve aanbieders te vinden. Simpel gezegd is dit het stemmen met de voeten. *Exit* kan gezien worden als een eco-

nomische reactie op het functioneren en de kwaliteit van een instelling; in een marktsituatie verlaten ontevreden klanten een aanbieder om elders te zoeken. Het gebruik van dit mechanisme kent zijn beperkingen. In een monopolieachtige situatie zal het niet kunnen functioneren. Bovendien kunnen financiële of ruimtelijke factoren (de kosten van verhuizen naar een alternatieve aanbieder kunnen bijvoorbeeld te hoog zijn) een belangrijke obstakel vormen om dit mechanisme optimaal te laten functioneren.

Voice omvat alle vormen van formeel en informeel overleg waarbij druk wordt uitgeoefend. Goldring & Shapiro (1993) maken voor wat onderwijsinstellingen betreft een onderscheid naar zeggenschap (empowerment) en betrokkenheid (involvement). In het eerste geval uiten ouders of leerlingen/studenten hun betrokkenheid met behulp van meer formele machtsmiddelen; in het tweede geval doen zij dit zonder machtsmiddelen, maar dat kan ook van grote invloed zijn. *Voice* kan op individueel niveau uitgeoefend worden (bijvoorbeeld in een tienminutengesprek tussen ouders en leraar), maar ook op collectief niveau (in medezeggenschapsraden of door middel van pressiegroepen). Ook bij *voice* moet rekening worden gehouden met factoren die van invloed zijn op het gebruik van dit mechanisme. Veel hangt af van de wettelijke en institutionele mogelijkheden om zijn stem te laten horen (informatierecht; medezeggenschap, klachtrecht). Voorts kan er sprake zijn van een informatie-assymetrie, dat wil zeggen de mate van verschil van informatie tussen aanbieders en vragers. Wat krijgen ouders of leerlingen/studenten aan informatie? Ten slotte kunnen kenmerken als opleiding, sociale en etnische achtergrond een rol spelen bij de bereidheid en het vermogen om zijn stem te laten horen.

In de WRR studie *Bewijzen van maatschappelijke dienstverlening* (2004) wordt gewezen op de mogelijkheid dat er geen gebruik wordt gemaakt van de twee bovengenoemde sanctiemogelijkheden of dat deze ontbreken. Dit wordt wel aangeduid met het begrip *stilte*. Deze stilte kan verschillende consequenties hebben. Wat zijn bijvoorbeeld de legitimiteit en de effectiviteit van zeggenschapsorganen als er nauwelijks gebruik van wordt gemaakt (moeilijkheid bij het vinden van vertegenwoordiging of geringe opkomst bij verkiezingen)? Hoe is het gesteld met de legitimiteit en effectiviteit als een bepaalde groep een instelling in zijn greep heeft (capture)? Zijn er manieren om de omvang van stilte (gaandeweg) te verkleinen? Of anders gezegd, is de mate van participatie via de twee genoemde mechanismen te vergroten? Kunnen consumentenorganisaties en belangenorganisaties (Ouderorganisatie, JOB, LAKS, ISO) hierin een rol spelen?

Onderzoeksvragen

Horizontale verantwoording, zoals wij die hiervoor hebben beschreven, impliceert een bepaalde visie op de rol die ouders en leerlingen (dienen te) spelen ten aanzien van de instellingen. Zij zouden een betrokken en constructief-kritische houding moeten innemen ten aanzien van de school en zijn prestaties. Zij zouden bereid moeten zijn zich een mening te vormen ten aanzien van het handelen van de instelling, deze te articuleren, en ook gebruik te maken van de mogelijkheden die hen daartoe wordt geboden. Dit hoeft niet in te houden dat alle leerlingen en ouders een dergelijke betrokken houding aannemen, zolang maar dat deel van de ouders en leerlingen dat zich actief met de school verstaat en aldus een (corrigerende) invloed kan uitoefenen, op relevante criteria voldoende representatief is voor de groep als geheel.

Op grond van deze veronderstellingen komen we tot de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is empirisch bekend over algemene attitude, intenties en gedrag van ouders ten aanzien van contact en overleg met onderwijsinstellingen?
2. Wat is empirisch bekend over algemene attitude, intenties en gedrag van leerlingen ten aanzien van contact en overleg met onderwijsinstellingen?
3. Wat valt in het licht van deze kennis te zeggen over de verwachtingen in het governancebeleid? Deze vraag valt uiteen in drie subvragen:
 - 3a. legitimiteit: sluiten de ideeën over horizontale verantwoording aan bij wensen van ouders en leerlingen?
 - 3b. effectiviteit: sluiten de ideeën over horizontale verantwoording aan bij gedrag van ouders en leerlingen?
 - 3c. mogelijkheden en risico's: waar liggen kansen om ouders en leerlingen meer of beter in te staat stellen de toebedachte rol te vervullen, waar liggen eventuele grenzen?

4. Wat valt in het licht van deze kennis te zeggen over de huidige situatie wat betreft interactie tussen onderwijsinstellingen en ouders en leerlingen? Zijn er in de huidige situatie nadelen of problemen in deze interactie, en hoe verhouden deze zich tot eventuele nadelen en problemen die te verwachten zijn in het governancebeleid?
5. Welke kennis ontbreekt nog? Waar zou eventueel nader onderzoek naar gedaan moeten worden?

1.3 Onderzoeksopzet

Onderscheid tussen sectoren

Deze studie richt zich op alle sectoren van het onderwijs. Het ligt voor de hand dat de rol van ouders en leerling verschilt naar de leeftijd van de leerlingen en het soort onderwijs dat de leerling of student volgt. In de Bve-sector en het hoger onderwijs is voor leerlingen/studenten medezeggenschap geregeld en is het ook al zeer gebruikelijk om studentenraadplegingen uit te voeren over allerlei aspecten van het onderwijs (bijvoorbeeld JOB-monitor voor de Bve, studentenmonitoren en tevredenheidsonderzoeken bij studenten in het HO). Ouders staan in deze sectoren veel meer op afstand, hoewel zeker in het mbo nog wel contacten worden onderhouden met ouders in het kader van loopbaanbegeleiding van leerlingen (studiekeuzes, studievoortgang). Ouders worden echter in deze sectoren niet meer zo snel gezien als een groep waaraan verantwoording zou moeten worden afgelegd of die geraadpleegd zou moeten worden in verband met kwaliteitsverbeteringsprocessen.

Dit is wel meer het geval in het primair onderwijs. Ouders zijn in deze sector ook de partner voor medezeggenschap. Medezeggenschap van leerlingen of het vragen van oordelen van leerlingen over het onderwijs is daarentegen in het primair onderwijs juist ongebruikelijk, hoewel hier af en toe wel mee wordt geëxperimenteerd (bijvoorbeeld de methodes van WESP, zie Ledoux et al, 2005).

Het voortgezet onderwijs vormt in dit verband een soort overgangsector: ouders zijn hier nog wel belangrijk, maar hun bemoeienis met het onderwijs is minder dan in het primair onderwijs, en participatie/zeggenschap van leerlingen speelt hier een grotere rol dan in het primair onderwijs maar een minder grote dan in Bve en hoger onderwijs.

In de literatuurstudie is daarom *per sector* gezocht naar relevante empirische studies, en wordt per sector gerapporteerd.

Onderscheid naar sociale en etnische achtergrond, en naar type kind

In de probleemstelling hebben we reeds opgemerkt dat aandacht nodig is voor verschillen tussen ouders en leerlingen wat betreft betrokkenheid, zowel in attitude als gedrag.

Het is een bekend gegeven uit onderzoek dat ouders in hun houding tegenover school verschillen naar opleiding en etnische achtergrond (zie Driessen et al, 2003; Smit et al, 2005). Omdat dergelijke verschillen implicaties hebben voor de verwachtingen over de rol die verschillende groepen ouders willen en kunnen spelen als het gaat om waardering en beïnvloeding van onderwijskwaliteit, wordt waar mogelijk aandacht besteed aan ouderkenmerken zoals sociale en etnische achtergrond.

Een ander relevant verschil bij ouders is die naar type kind. Sommige kinderen vereisen extra of speciale zorg (bijvoorbeeld kinderen met een handicap, stoornis of risicovolle achtergrond) en ouders van deze kinderen stellen andere en soms hogere eisen aan de school dan ouders die geen 'zorgleerling' hebben.

Naar verschillen in betrokkenheid van leerlingen of studenten is traditioneel minder onderzoek verricht. Daarom is in onze studie extra gelet op relevante verschillen tussen groepen leerlingen in bronnen over leerlingenparticipatie en leerlingentevredenheid.

Onderscheid naar fora

Omdat horizontaal verantwoordelijk primair een communicatieproces is tussen instelling en belanghebbende, hebben wij het onderzoek gericht op het brede spectrum van communicatie tussen instelling aan de ene kant en ouders en leerlingen of studenten aan de andere kant. Hiervoor hebben we reeds een onderscheid aangebracht tussen geregelde en ongeregelde vormen van horizontale verantwoording. Voor het onderwijs onderscheiden wij zeven soorten verantwoordingsfora die verschillen naar mate van verantwoordingsdwang:

1. Schoolbesturen of raden van toezicht, voor zover daarin ouders of wellicht leerlingen/studenten vertegenwoordigd zijn
2. Medezeggenschapsorganen, idem
3. Ouder- en leerlingenraden
4. Klachtrecht voor specifieke beklagde handelingen van instellingen

5. Informatie over het handelen van de instelling als geheel en over specifieke vormen van handelen (bijvoorbeeld prestatieinformatie in de vorm van jaarverslag, inspectierapport, visitatieverslag, kwaliteitskaarten en publiek toegankelijk klantwaarderingsonderzoek, maar ook op individueel niveau: tien-minuten gesprekken en dergelijke)
6. Geformaliseerde handelingsverwachtingen zoals prestatiecontracten
7. Andere ongeregelde vormen van dialoog

Zoekstrategie

Aangezien het SCO-Kohnstamm Instituut beschikt over een brede range aan kennis op verschillende aspecten die voor deze studie van belang zijn (governance, toezicht en verantwoording; processen van kwaliteitszorg en schoolontwikkeling; relatie tussen ouders en school bij allochtone en autochtone ouders; ouders, onderwijs en zorgleerlingen; leerlingenparticipatie; schoolkeuzeprocessen; studentenevaluaties) is eerst een interne expert meeting gehouden. Op basis hiervan zijn de onderzoeksvragen 1 en 2 verder uitgewerkt in aspecten, en zijn bijpassende trefwoorden voor de literatuursearch gekozen. Aan de interne experts is ook gevraagd om relevante literatuur te noemen of aan te leveren.

De tweede stap bestond uit het uitvoeren van de search, in de gebruikelijke literatuurbestanden (zoals Eric, Web of Science, Google Scholar) en via bibliotheekzoeksystemen (onder meer PICA). Uit de opbrengst hiervan zijn de meest relevante bronnen geselecteerd. Hoe specifieker betrekking hebbend op de bovengenoemde aspecten en hoe actueler, des te relevanter. Met het oog op de beperkte tijd is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van reviews.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk gaan wij eerst in op de houding van ouders tegenover governance-vraagstukken in het algemeen. Vervolgens behandelen we per hoofdstuk een sector van het onderwijs. Een samenvatting en de beantwoording van de onderzoeksvragen is te vinden in het laatste hoofdstuk.

2 Ouders over hun betrokkenheid bij de school

2.1 Inleiding

Het vergroten van de betrokkenheid van ouders bij het reilen en zeilen van de school lijkt op het eerste gezicht een weinig controversieel onderwerp. Het zal moeilijk zijn om iemand te vinden die zich tegen deze gedachte verzet. Maar tegelijkertijd is ouderbetrokkenheid of ouderparticipatie ook een tamelijk breed en daardoor vaag begrip. Er wordt een hele reeks van activiteiten onder gerangschikt, variërend van interesse voor de verrichtingen van de eigen kinderen op school tot daadwerkelijke participatie in activiteiten op school of lidmaatschap van een van meer formele organen van de school. Het is nog maar de vraag of ouderbetrokkenheid in al haar aspecten als positief wordt ervaren. Voor we in volgende hoofdstukken de algemene attitude, intenties en gedrag van ouders en deelnemers per sector bespreken, gaan we in de rest van dit hoofdstuk in op de mening van ouders over hun mogelijke inbreng in de school aan de hand van de resultaten van ouderenquêtes in drie verschillende landen. Daaraan voorafgaand gaan we in op enkele algemene aspecten van de relatie tussen ouders en school.

2.2 Ouders in relatie tot onderwijs

Blok (2005) heeft in het kader van een onderzoeksvoorstel een verkenning uitgevoerd naar ouderparticipatie in primair en voortgezet onderwijs. Dit biedt een algemeen overzicht van aspecten van ouderparticipatie. We vermelden hier zijn bevindingen.

De lastige positie van ouders in relatie tot onderwijs wordt helder verwoord door Nakagawa, die spreekt over een dilemma voor veel ouders: moet je je sterk maken voor je kind of je onderwerpen aan de school? (Nakagawa, 2000). Dit dilemma geldt des te meer, omdat veel scholen en leerkrachten ouderparticipatie vooral zien als hulp voor de school (Tett, 2001; Cairney, 2000; Schmalze, 2001). Dat kan betrekking hebben op het leren van vakken als taal en rekenen (Edwards, 1999) of de vroegtijdige signalering van problemen (Slot e.a., 2000). Veel scholen in achterstandswijken benaderen ouders alleen of voornamelijk als er proble-

men zijn (Epstein, 1995). Deze benadering van ouders vanuit ongelijke en vooral ongelijkwaardige posities van ouders en leerkrachten vormt voor (sommige) ouders een drempel voor actieve participatie (Abrams en Taylor Gibbs, 2002; Swick, 1992).

Genoemde auteurs en anderen plaatsen deze houding van veel scholen tegenover een meer wenselijke benadering van partnerschap, waarin ouders als gelijkwaardige partij worden gezien (Vedder en Tilborg, 2002; Watt, 1989; Rosenfeld e.a., 2000; Fine, 1993; Smit e.a., 2000; Nichols-Solomon, 2001). Dit betekent overigens niet dat ouders daarmee op de stoel van de deskundige leraar komen te zitten. Dat dit soms – bij een sterke en actieve organisatie van de ouders – wel het geval kan zijn en kan leiden tot machtsconflicten met verlamme effecten op leraren en op zwakke ouders, is aangetoond door Birenbaum-Carmeli (1999). Ouders hebben in deze benadering van partnerschap een eigen en aanvullende verantwoordelijkheid in de opvoeding en ontwikkeling van hun kind. Continuïteit tussen school en thuis wordt belangrijk gevonden (Downey, 2002; Cairney, 2000). Deze benadering van de relatie tussen ouders en school vanuit gedeelde en eigen verantwoordelijkheden, past ook beter bij de bevindingen van diverse onderzoeken dat ouders vooral belangrijk zijn voor het bevorderen van de schoolprestaties middels hun aspiraties, verwachtingen en opvoedingsstijl (Fan en Chen, 2001; Walker en Ridley, 2001; Zellman en Waterman, 1998). Izzo e.a. concluderen zelfs dat participatie van ouders in educatieve activiteiten thuis belangrijker is voor de schoolprestaties van kinderen dan contacten met leerkrachten en de omvang van ouderparticipatie op school (Izzo ea, 1999).

De literatuurverkenning van Blok wijst uit dat de inbreng van ouders in onderwijszaken sterk afhangt van hoe zij door de verschillende deskundigen feitelijk worden benaderd: als partner met eigen inbreng en verantwoordelijkheid, of als hulpbehoevende of bemoeizuchtige partij (in de ervaring van de ouders). Uit het vele onderzoek naar factoren die van invloed zijn op ouderparticipatie in het algemeen komen de volgende naar voren:

- Competentiegevoelens bij ouders.

Vooral bij allochtone ouders en bij ouders met een laag opleidingsniveau wordt actieve participatie van ouders gehinderd door onzekerheid en verlegenheid (Seefeldt ea, 1999; Levine, 2002; Cullingford en Morrison, 1999; Bassler ea, 1992) – voor een deel veroorzaakt door taal en opleidingsachterstand (Pena, 2000).

- Verwachtingen, aspiraties en kennis van ouders.

Verwachtingen en aspiraties van ouders wordt in een groot aantal publicaties genoemd als belangrijke verklarende factor voor de participatie van ouders: Hierbij

gaat het vooral om de verwachtingen over de leerprestaties van hun kinderen. Vooral ter verklaring van mindere participatie door allochtone en laag inkomen ouders wordt geconstateerd dat er sprake is van hoge verwachtingen en aspiraties in combinatie met een gebrek aan kennis over het onderwijs (Gelauff – Hanzon en Hoek, 1996; Pena, 2000; Veen en van Erp, 1990; Driessen en Smit, 2000; Blanton en Bruckman, 2003) .

- Opvattingen van de school.

Het belang van de houding van de school en de leerkrachten tegenover ouders is duidelijk. Daarnaast wijzen gegevens op soms stereotiepe beelden over ouders en vooral over allochtone en laaggeschoolde ouders, namelijk als niet geïnteresseerd en niet in staat tot actieve participatie (Pond, 2001; Huss-Keeler, 1997; Smrekar en Cohen-Vogel, 2001). Bovendien is er soms, zonder dat de school zich dat realiseert, sprake van culturele dominantie op scholen (Pena, 2000) .

- Competenties van leerkrachten.

Niet alle leerkrachten lijken zich competent te voelen in de omgang met ouders, vooral niet bij problemen (Klaassen, 2002; Bodin, 1996). Birenbaum-Carmeli (1999) signaleert dat docenten bang zijn hun rol van deskundige te verliezen.

- Sociaal netwerk van ouders.

Als ouders kunnen overleggen over onderwijs en opvoedingszaken met andere ouders, heeft dat een gunstig effect op de participatie van ouders (Sheldon, 2002; Marshall ea, 2001).

Verschillende van de boven geschetste aspecten komen verder aan bod in de hoofdstukken over primair en voortgezet onderwijs in dit rapport. Ter algemene introductie rapporteren we echter eerst resultaten van ouderenquêtees in de Verenigde Staten, Engeland en Nederland.

2.3 Verenigde Staten

In het rapport *Playing Their Parts: Parents and Teachers Talk about Parental Involvement in Public Schools* (Public Agenda, 1999) worden de resultaten samengevat van twee nationale opinieonderzoeken in de Verenigde Staten naar verschillende vormen van ouderbetrokkenheid. In het ene survey zijn de gezichtspunten van 1000 leraren uit het openbaar onderwijs onderzocht, terwijl in het andere survey de mening van 1220 ouders met kinderen op openbare scholen zijn

gepeild.² Het onderzoek is uitgevoerd door *Public Agenda*, een non-profit onderzoeksinstelling die regelmatig rapporteert over de publieke mening ten aanzien van tal van politieke kwesties.

Hoewel leraren én ouders benadrukken dat de interactie tussen beiden over het algemeen positief en coöperatief is (men luistert naar elkaar en ondersteunt elkaar), zijn zowel leraren als ouders verre van tevreden over de wijze en mate van ouderbetrokkenheid. De overgrote meerderheid van de ouders (95%) heeft wel het gevoel dat leraar ‘echt om hun kind geeft’, of heeft na een leraar-ouder gesprek de indruk dat ‘de leraar goed weet hoe hun kind te motiveren’ (90%). Ook op meer gevoelige gebieden, zoals disciplinevraagstukken, geeft de meerderheid van de ouders aan dat de leraar ‘terecht hun kind heeft bestraft’. Ondanks deze positieve geluiden geeft slechts eenderde van de leraren een goed cijfer aan de ouders waar het de betrokkenheid van ouders bij het onderwijs van hun kinderen betreft! Ook de ouders zelf oordelen hier streng over: zeven van de tien ouders zijn van mening dat de meeste ouders meer betrokkenheid moeten tonen.

Zoals we al eerder opmerkten kan ouderbetrokkenheid vele vormen aannemen. Daarom is het goed meer in detail naar de uitkomsten te kijken. Dan valt in de eerste plaats op dat de ouders noch de leraren willen dat ouders meer betrokken worden bij de besturing van de school. Weinig ouders verlangen naar meer zeggenschap over beslissingen ten aanzien van de uitgaven van de school, het curriculum en pedagogisch-didactische aanpak. Slechts eenderde van de ouders zou betrokken willen worden bij het personeelsbeleid van de school (bijvoorbeeld door zitting te nemen in benoemingscommissies). Bij kwesties als overblijfsvoorzieningen, naschoolse programma’s, boekenverkoop of vergelijkbare activiteiten en het begeleiden van klassen bij schoolreisjes of bibliotheekbezoek is het animo onder de ouders wat groter. Ook bij leraren is de rangorde dezelfde, hoewel leraren over het algemeen weinig ervaring hebben met vergaande vormen van betrokkenheid. Hoewel ouders het idee dat zij een belangrijke inbreng hebben niet geheel verwerpen, verwijzen zij in meerderheid naar de traditionele machtscentra (schoolbesturen en overheid) als het om kwesties van verantwoordelijkheid en verantwoording gaat.

Zowel ouders als leraren hebben bij ouderbetrokkenheid vooral het zogenoemde ‘taartverkoop’ model van betrokkenheid voor ogen: ouders als vrijwilligers en

² In de Verenigde Staten volgt meer dan 90 procent van de kinderen openbaar onderwijs. In die zin is dit onderzoek vrijwel representatief voor de gehele populatie ouders en leraren.

hulptroepen. Hoewel veel ouders in het survey opgeven dat zij wel aan dit soort activiteiten deelnemen, doet naar de indruk van ouders én leraren slechts een kleine minderheid ook daadwerkelijk iets in deze sfeer. Leraren vinden dit soort activiteiten nuttig en een grote meerderheid van de leraren is dan ook zeer te spreken over dit type ouders. Desalniettemin geven zowel leraren als ouders geen hoge prioriteit aan dit soort activiteiten. In plaats daarvan hecht de overgrote meerderheid meer belang aan het toezicht van ouders op wat kinderen thuis moeten doen voor de school (huiswerk, melden van studievoortgang en welbevinden op school). Dat geldt ook voor zaken als het bijbrengen van goede manieren, eigen verantwoordelijkheid en discipline van de kinderen. Over hoe ouders hier aan kunnen bijdragen bestaat echter bij ouders grote onzekerheid.

2.4 Engeland

In het rapport *Parental Involvement in Education* (Williams, Williams & Ullman, 2002) wordt uitvoerig gerapporteerd over een telefonisch survey onder 2019 ouders of verzorgers van kinderen in de leeftijd van vijf tot zestien jaar in Engeland. Dit betekent dat het om ouders ging die kinderen in het primair en/of secundair onderwijs hebben. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Engelse ministerie van Onderwijs door BMRB Social Research.

Uit dit Engelse onderzoek komt eveneens het beeld naar voren dat de meeste ouders positief staan tegenover de communicatie met de school: 94% van de ouders ervaart het contact met de school als welkom en 84% heeft het gevoel dat zij betrokken worden bij de school. Ouders waarderen in het bijzonder de directe contacten met de leraren. Een significante minderheid (16%) echter heeft het gevoel dat zij als ‘probleemzoekers’ worden aangeduid als zij te veel willen praten over hun kind. Opvallend is dat ouders van kinderen met leerproblemen vaker over het gedrag van hun kind en de relatie van hun kind met andere kinderen praten dan andere ouders. Het vertrouwen van de ouders in de gesprekken met leraren is groter naarmate hun eigen opleiding hoger is. Iets minder dan de helft van de ouders met een lage opleiding tegenover ongeveer 70% van de ouders met een hoge opleiding ziet zo’n gesprek vol vertrouwen tegemoet. Onzekere ouders zijn over het algemeen bang voor ‘probleemzoeker’ te worden aangezien. Een significante minderheid (27%) vindt dat de schriftelijke communicatie vanuit de school te wensen overlaat omdat deze vol zit met onbegrijpelijk jargon. Dit was des te sterker het geval bij laagopgeleide ouders.

Ongeveer eenderde van de ouders voelt zich zeer betrokken bij de school van hun kind, ongeveer zestig procent voelt zich redelijk betrokken. Slechts twee procent voelt zich helemaal niet betrokken. De ‘zeer betrokken’ ouders zijn overwegend moeders, ouders die niet full-time werken en ouders die een kind in het primair onderwijs hebben. Ongeveer driekwart van alle ouders zou meer betrokken willen zijn, maar voelt zich daarin belemmerd door verplichtingen die uit het werk voortvloeien, of gebrek aan tijd in het algemeen. Opvallend in hun antwoorden was dat ouders meer aangaven hoe zij zich *belemmerd* voelen dan hoe zij *gestimuleerd* zouden kunnen worden om meer te participeren. Gevraagd naar welke vormen van betrokkenheid zij meer verlangden, kwam als belangrijkste antwoord: meer gedetailleerde informatie over hun eigen kind. Andere vormen, zoals helpen op school of meer tijd besteden aan huiswerk, waren helemaal niet populair. Als het om de feitelijke praktijk ging, gaf een op de vijf ouders aan dat zij wel eens hielpen in de klas, eenderde van de ouders hielp bij andere gelegenheden (begeleiden naar de bibliotheek, kerstdiner etc.) en 84% bezocht wel eens een ouderavond. Deelname aan oudercommissies en dergelijke was zeer gering. Ook hier was weer het bekende patroon zichtbaar dat de gewenste en feitelijke betrokkenheid aanzienlijk afnam wanneer het eigen kind naar het middelbaar onderwijs ging.

Een laatste opvallend punt uit de Engelse ouderenquête was dat meer dan eenderde van de ouders nog nooit had gehoord van de zogenoemde ouder-school contracten (Home school agreement), hoewel iedere ouders zo’n contract onder ogen moet hebben gehad. Met dergelijke contracten probeert de Engelse overheid het partnerschap tussen ouders en school vorm te geven. Het contract wordt opgesteld door de school – in consultatie met de ouders – en vervolgens worden ouders, en in enkele gevallen ook leerlingen, gevraagd het contract te tekenen. In het contract wordt expliciet gemaakt wat wordt verwacht van de leerlingen en ouders en hoe school zijn onderwijs vormgeeft en welke gedragnormen op school worden gehanteerd. Verontrustend is dat de kennis onder ouders over deze contracten de afgelopen drie jaar met tien procentpunten is afgenomen: in 1999 was een op de vier ouders niet op de hoogte.

2.5 Nederland

In de *Onderwijsmeter 2005* (Van Oord, Wendte & Schieven, 2005) is ook een aantal vragen gesteld over de betrokkenheid van ouders bij de school van het

kind. Het onderzoek van de Onderwijsmeter is gebaseerd op een representatieve steekproef van 2100 personen, getrokken uit een steekproefkader van ongeveer 25.000 huishoudens, en bestaat uit enerzijds Nederlanders en anderzijds ouders. De groep ouders wordt gevormd door ouders met kinderen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs.

In de eerste plaats gaf bijna driekwart van de ouders met kinderen in het basisonderwijs aan (zeer) goed op de hoogte te zijn van wat hun kinderen leren op school. Autochtone ouders zijn vaker dan allochtone ouders op de hoogte en aanzienlijk minder ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs zegt goed op de hoogte te zijn. Ruim acht op de tien ouders met een kind in het basisonderwijs zijn positief over de mate waarin de school hen informeert over de algemene gang van zaken. Er echter wel een groot verschil tussen de grote steden en de rest van Nederland: buiten de grote steden zijn ouders vaker tevreden over de manier waarop de school zijn best doet ouders te informeren. Er is geen groot verschil tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Ouders met kinderen in zowel basisonderwijs als voortgezet onderwijs zijn het minst te spreken over de mate waarin de school hen informeert over hun rechten en plichten als ouders en die van hun kind als leerling (hoewel nog steeds een meerderheid daarover positief is).

Hoewel een ruime meerderheid (88% po; 77% vo) weet waar zij met hun klachten terecht kunnen, vindt een meerderheid dat ze niet voldoende invloed kunnen uitoefenen op de gang van zaken op school: 49% ouders met kinderen in het basisonderwijs tegenover 26% ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs is van mening dat zij *wel* voldoende invloed kunnen uitoefenen. Autochtone ouders weten wel vaker dan allochtone ouders waar op school zij met hun klachten terecht kunnen. Ouders met kinderen op het VMBO weten significant minder vaak waar zij met hun klachten heen moeten dan andere ouders.

In de *Onderwijsmeter 2005* is ook een aantal vragen gesteld over de verantwoordelijkheden en autonomie van scholen. Daaruit komt naar voren dat de meerderheid van ouders (54% po; 58% vo) van mening is dat ouders en leerlingen bij de beoordeling van de kwaliteit en prestaties een grotere rol moeten spelen. Ouders zijn daarentegen niet overtuigend enthousiast over meer vrijheid voor scholen bij de organisatie van het onderwijs. Significant minder ouders dan Nederlanders vinden dat meer vrijheid voor scholen bij de inrichting van het onderwijs de kwaliteit van het onderwijs bevordert. Daarin is vrijwel geen verschil tussen ouders met kinderen in het basisonderwijs en die met kinderen in het voortgezet onderwijs.

2.6 Conclusie

De resultaten van de ouderenquêtes uit drie zeer verschillende landen schetsen een vrij uniform beeld. Op dit moment voelt slechts een minderheid van de ouders zich *zeer* betrokken bij de school en voldoet daarmee aan het 'ideaalbeeld' van de ouder die bij verschillende soorten van betrokkenheid een substantiële inbreng heeft. Die betrokkenheid is groter bij ouders met kinderen in het primair onderwijs dan die met kinderen in het voortgezet onderwijs, groter bij moeders dan vaders, en groter bij ouders die part time werken dan bij die fulltime werken. Ouders met een hogere opleiding hebben meer zelfvertrouwen in de communicatie met de school dan ouders met een lagere opleiding. Ouders met een lagere opleiding hebben meer moeite met het taalgebruik in de gebruikelijke schriftelijke communicatie en zijn sneller bang om als 'probleemzoeker' te worden gezien. Sommige ouders hebben geen moeite met hun beperkte bijdrage aan het reilen en zeilen van de school. Andere ouders zouden wel meer willen bijdragen, maar zien daar geen kans toe. Tijd is het voornaamste excuus daarvoor. Er heel is *weinig animo om de betrokkenheid te vergroten op terreinen die betrekking hebben op het algemene beleid van de school*: bijvoorbeeld inrichting en personeelsbeleid. De vorderingen van het eigen kind en de begeleiding bij buiten-curriculaire activiteiten zijn de voornaamste activiteiten waar ouders een belangrijke inbreng in willen hebben. Een opvallende uitkomst uit de Nederlandse enquête is ook dat ouders in tegenstelling tot overige Nederlanders over het algemeen niet erg enthousiast zijn over meer vrijheid voor scholen bij de organisatie. Zij zijn van mening dat dit de kwaliteit van het onderwijs niet bevordert. Ten slotte valt op dat ouders niet altijd goed ingevoerd zijn in recente beleidsontwikkelingen, ook daar waar het hun directe belangen raakt (voorbeeld ouders-school contracten).

3 Het primair onderwijs

3.1 Inleiding

Het primair onderwijs bestaat uit het regulier basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Er zijn meer dan 7000 scholen voor gewoon basisonderwijs en enkele honderden scholen voor speciaal (basis)onderwijs. Ongeveer eenderde deel van de leerlingen in het basisonderwijs behoort tot de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid: hun ouders zijn laag opgeleid en/of zijn geboren in een niet-westers land. Deze groep is oververtegenwoordigd in de grotere steden (vooral allochtone leerlingen) en in sommige plattelandsregio's (vooral autochtone leerlingen). Daarbinnen zijn ze weer oververtegenwoordigd in specifieke wijken en buurten, met als gevolg dat er concentratiescholen bestaan waar deze leerlingen de meerderheid van de schoolbevolking uitmaken. Dat geldt vooral voor allochtone achterstandsléerlingen, de autochtone achterstandsléerlingen zijn veel meer verspreid over scholen. Ook de leerlingen uit andere sociale groepen zijn ongelijk verdeeld over scholen. Zo zijn er naast 'achterstandsscholen' ook scholen met vooral kinderen van hoogopgeleide ouders, of van middelbaar opgeleide ouders. Slechts een klein deel van de basisscholen heeft een echt heterogeen leerlingenpubliek (Driessen et al, 2003). Voor de vragen die we in dit rapport proberen te beantwoorden is dit een belangrijk gegeven, zoals we nog zullen laten zien.

In hoofdstuk 1 is al vermeld dat voor het primair onderwijs ouders de belangrijkste stakeholder zijn voor wat betreft horizontale verantwoording. We leggen in dit hoofdstuk dan ook de meeste nadruk op attitude en gedrag van ouders en de interactie tussen ouders en school. We maken daarbij onderscheid tussen formele wegen voor ouders om invloed uit te oefenen en opvattingen te uiten (medezeggenschap, klachtrecht) en informele wegen. Op de rol van de leerlingen gaan we minder uitvoerig in, omdat naar hun rol als 'consument' of 'partner' in het primair onderwijs veel minder onderzoek is gedaan.

Verreweg het meeste onderzoek over ouderbetrokkenheid bij school gaat over het regulier onderwijs, ook internationaal. Over het speciaal onderwijs is maar weinig bekend. We maken daarom in dit hoofdstuk geen systematisch onderscheid tussen gewoon en speciaal onderwijs. Wel wijden we een aparte paragraaf aan ouders

van zorgleerlingen (zie hoofdstuk 1). Hiertoe behoren per definitie alle ouders met een kind in het speciaal onderwijs.

3.2 Vormen van ouderbetrokkenheid en ouderparticipatie

Er bestaat een grote hoeveelheid onderzoeksliteratuur over het onderwerp ouderbetrokkenheid of ouderparticipatie (zie ook hoofdstuk 2). Als daaruit iets duidelijk wordt, dan is het wel dat er allerlei verschillende vormen van betrokkenheid of participatie zijn. Veel auteurs maken in ieder geval een onderscheid tussen ouderbetrokkenheid thuis en ouderbetrokkenheid op school (bijvoorbeeld Desforges, 2003; De Weerd & Krooneman, 2002; Broekhof, 2006; Van Es et al., 2002; Veen & Van Erp, 1995). Ouderbetrokkenheid thuis wordt ook wel omschreven als onderwijsondersteunend gedrag van ouders binnen het gezin. Hieronder vallen activiteiten als met het kind praten over school, helpen bij huiswerk, voorlezen, bibliotheek- en museumbezoek en, in meer algemene zin, een talige interactie tussen kind en ouders die de taal- en denkontwikkeling van kinderen bevordert. Bij ouderbetrokkenheid op school gaat het om het bijwonen van ouderavonden en rapportbesprekingen, meehelpen op school, verrichten van hand- en spandiensten en deelname aan oudercommissies, medezeggenschapsraden en bestuur. Voor dit type activiteiten wordt meestal de term ouderparticipatie gebruikt. Sommigen (onder meer Epstein, 1995; Dom, 1994) reserveren de term ouderparticipatie liever alleen voor uitvoerend werk van ouders op de school (zoals meehelpen en in commissies zitten) en onderscheiden als aparte vorm van betrokkenheid het meewerken aan alle vormen van communicatie en contacten tussen school en ouders, zoals rapportgesprekken, ouderavonden, ouderkranten en andere, informele vormen van communicatie.

Naar ouderbetrokkenheid thuis, of onderwijsondersteunend gedrag van ouders, is zeer veel onderzoek gedaan. Dat onderzoek gaat steeds over twee centrale kwesties: de vraag in hoeverre ouders (uit verschillende etnische en sociale groepen) onderwijsondersteunend gedrag vertonen en de vraag welk effect dat heeft op de succesansen van hun kind in het onderwijs. Er is het nodige empirische bewijs dat onderwijsondersteunend gedrag van ouders de onderwijsloopbaan van hun kind positief beïnvloedt. Recente reviews en meta-analyses hebben dat nog eens duidelijk gemaakt (Henderson & Mapp, 2002; Desforges & Abouchaar, 2003; Include Training Advice Consultancy, 2003). Dat geldt niet voor de ouderbetrok-

kenheid op school (participatie en communicatie); effecten hiervan op de prestaties of loopbanen van de kinderen zijn tot nu toe niet aangetoond.

Voor de vraag die in ons onderzoek centraal staat is dit type onderzoek (naar het effect van ouderbetrokkenheid op ‘output’-variabelen) echter minder van belang. Het gaat in ons onderzoek immers niet om de invloed van betrokkenheid van ouders op het succes van hun kinderen, maar om de bereidheid en mogelijkheden van ouders om hun stem te laten horen over het onderwijs en de kwaliteit daarvan. Dat betekent dat vooral ouderbetrokkenheid in de zin van participatie en communicatie van belang is. Ook hiernaar is heel veel onderzoek gedaan. Een complete bespreking hiervan is in het kader van dit rapport niet mogelijk, er is selectie nodig. We hebben ons bij die selectie laten leiden door de wens om de resultaten zo valide mogelijk te krijgen voor de situatie in Nederland en concentreren ons daarom op in Nederland verricht empirisch onderzoek. De internationale literatuur beschouwen we als aanvullend.

In lijn met de onderzoeksvragen behandelen we hierna twee hoofdonderwerpen:

- (a) de opvattingen van ouders over opvoeding en de verwachtingen die zij koesteren over het onderwijs; hierbij hoort ook het onderwerp schoolkeuze
- (b) het gedrag van ouders wat betreft contacten met en activiteiten op de school en de invloed van ouders op het schoolbeleid.

Bij beide onderwerpen gaan we in op verschillen tussen groepen ouders, vooral naar sociaal-etnische achtergrond maar ook naar sekse, levensbeschouwing, deelname aan de arbeidsmarkt en kenmerken van het kind (zorgleerling). We sluiten af met een concluderende paragraaf.

3.3 Opvattingen van ouders

Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) publiceerde in 2004 een uitvoerige studie naar de opvattingen van ouders over opvoeding en onderwijs (Herwijer & Vogels, 2004). De basis voor deze studie was een enquête onder 1200 ouders van leerlingen in het basisonderwijs en iets kleiner aantal ouders van leerlingen in het voor-gezet onderwijs. Allochtone ouders waren in dit onderzoek ondervertegenwoordigd, maar namen nog wel in zodanige mate deel dat analyses naar etnische achtergrond mogelijk waren.

De aanleiding tot het onderzoek waren twee maatschappelijke ontwikkelingen: toenemende autonomie en beleidsvrijheid van scholen, met als gewenst tegen-

wicht een grotere inbreng van ouders in de school (de governance-gedachte), en de groeiende aandacht voor de pedagogische opdracht van de school. Beide ontwikkelingen maken dat het voor scholen en overheid belangrijk is om de opvattingen van ouders te kennen en om inzicht te hebben in de mate van divergentie in die opvattingen.

Het onderzoek laat veel overeenstemming zien tussen ouders, maar ook een aantal interessante verschillen. In de eerste plaats op het gebied van opvoedingsoriëntatie. Het SCP onderscheidde vier typen opvoedingsdoelen: autonomie (nadruk op zelfstandigheid en verantwoordelijkheidsgevoel), sociaal gevoel (nadruk op rekening houden met elkaar en verdraagzaamheid), conformisme (nadruk op gehoorzaamheid, goede manieren en respect voor ouderen) en prestatiegerichtheid (nadruk op ijver, ambitie en goede schoolresultaten). De eerste drie typen blijken anno 2004 de belangrijkste opvoedingsoriëntaties van ouders. Ten opzichte van de jaren negentig is er sprake van een verschuiving, vooral bij autochtone ouders: er wordt weer meer gewicht toegekend aan conformisme, ten koste van autonomie. Allochtone ouders leggen vergeleken met autochtone ouders meer nadruk op prestatiegerichtheid. Dit accent onderscheidt hen meer van autochtone ouders dan de vaak bij allochtonen veronderstelde grotere waardering voor conformisme als opvoedingsdoel. Onderzoek uit de jaren negentig (o.a. Pels, 1994) liet nog zien dat allochtone ouders in hun opvoeding sterk de nadruk legden op groepsoriëntatie (en niet op ontwikkeling van het individu) en op conformistische waarden als gehoorzaamheid en respect. Anno 2004 blijken zij op dit laatste punt erg te lijken op autochtone ouders. Volgens de SCP-studie komt dat doordat de autochtone ouders conformisme als opvoedingsdoel zijn gaan herwaarderen. Het is echter ook mogelijk dat allochtone en autochtone ouders niet hetzelfde verstaan onder opvoeding tot respect en gehoorzaamheid.

De SCP-onderzoekers vonden wel een verschil tussen groepen ouders wat betreft waardering voor autonomie enerzijds en conformisme anderzijds, maar dit blijkt niet te lopen langs etnische scheidslijnen maar langs sociaal-economische scheidslijnen: ouders met een hoge opleiding en een hoog inkomen hechten meer waarde aan autonomie en minder aan conformisme dan ouders met een lage opleiding en een laag inkomen. Ook geloofsovertuiging doet er toe: protestants-christelijke ouders vinden conformisme belangrijker dan andere groepen ouders. Behalve opvoedingsoriëntatie onderzocht het SCP ook onderwijsoriëntatie. Hiervoor is aangesloten bij het ideaaltypische onderscheid tussen leerlinggericht onderwijs en leerstofgericht onderwijs. Leerlinggericht onderwijs kenmerkt zich

door aandacht voor vormende doelen, een vrij leerklimaat, aandacht voor het leerproces, rekening houden met individuele verschillen en aandacht voor kinderen met extra zorgbehoefte. Leerstofgericht onderwijs kenmerkt zich door aandacht voor leervakken en voorbereiding op vervolgonderwijs, een leerklimaat dat in het teken staat van orde en discipline, nadruk op het leveren van prestaties en afwijzing van integratie van zorgleerlingen en heterogeen groeperen. De ouders in het basisonderwijs bleken iets meer steun te geven aan de leerlinggerichte onderwijskenmerken, maar niet aan allemaal. Zo was er weinig steun te vinden voor de gedachte van integratie van zorgleerlingen (meer tegenstanders dan voorstanders). Ook stonden ouders gereserveerd tegenover een sterke pedagogische taak van het onderwijs; men vond dit meer een zaak van de ouders dan van de school. Op het punt van de onderwijsoriëntaties waren er opnieuw verschillen tussen groepen ouders: allochtone ouders (vooral Turkse en Marokkaanse), ouders van protestants-christelijke huize en ouders die politiek gezien meer rechts georiënteerd zijn hechten naar verhouding meer waarde aan de leerstofgerichte aanpak.

Deze verschillen tussen groepen ouders maken duidelijk dat de school die de mening en inbreng van alle ouders serieus wil nemen voor een lastige opdracht staat: ouders hebben niet allemaal dezelfde opvattingen over wat belangrijk is, zullen dus verschillende wensen uiten ten aanzien van de school en verschillende maatstaven hanteren bij het beoordelen van de kwaliteit van de school. Dat geldt sterker naarmate een school een meer heterogene ouderpopulatie heeft. Nu hebben ouders in Nederland een vrije schoolkeuze en kan het probleem van eventueel conflicterende eisen dus in principe worden opgelost via profilering van scholen in pedagogisch, levensbeschouwelijk en opvoedkundig opzicht. Dat stelt elke ouder in staat om een school te kiezen die past bij zijn of haar denkbeelden en maakt het voor scholen mogelijk om zich te richten op één type ouders. Meer marktwerking in het onderwijs (een gewenste ontwikkeling in het governance beleid) zal dat eventueel verder versterken. De SCP-onderzoekers wijzen echter op de keerzijde van zo'n ontwikkeling: *“Als de schoolkeuze een meer bewuste, kwaliteitsgerichte keuze wordt dan nu het geval is en er steeds meer informatie over verschillen tussen scholen beschikbaar komt, neemt de kans toe dat gelijkgestemde ouders elkaar opzoeken. De leerlingpopulatie van scholen wordt dan homogener, niet alleen qua visie op onderwijs van de ouders, maar ook naar sociaal-economische en sociaal-culturele achtergronden. Scholen met een individueel en breed vormingsaanbod zullen in toenemende mate bezocht worden door kinderen van hoogopgeleide ouders; scholen met een klassikale, op prestaties en kernvakken gerichte aanpak zullen vooral kinderen van laagopgeleide en allochtone ou-*

ders trekken. De reeds bestaande scheiding tussen kinderen van lager en hoger opgeleide ouders zal dus mogelijk verder toenemen.” (p. 226). Ook de segregatie tussen witte en zwarte scholen zal dan verder toenemen. Versterking van de vrije schoolkeuze én tegengaan van segregatie zijn twee moeilijk verenigbare doelstellingen, aldus het SCP-rapport.

3.4 Schoolkeuze

Traditioneel kent Nederland, vooral door de verzuiling en de historische wortels daarvan, een sterke vrijheid van schoolkeuze. In andere landen is dat vaak minder het geval. Een vrije schoolkeuze maakt het niet alleen mogelijk om een school te kiezen die qua doelstellingen en opvattingen bij de eigen ideeën van de ouders past (zie boven), maar ook om een school te kiezen die voldoet aan de kwaliteitsnormen van de ouders. Een schoolkeuze is daarmee een manier om een uitspraak te doen over de kwaliteit van de school. Ook een tussentijdse schoolwisseling, wanneer de aanvankelijk gekozen school niet blijkt te bevallen, kan worden opgevat als een kwaliteitsuitspraak. Ouders die hiervoor kiezen benutten de mogelijkheid tot ‘exit’ (zie hoofdstuk 2) en geven aan ontevreden zijn over de geleverde kwaliteit. Ouders kunnen dus door hun schoolkeuze ‘stemmen met de voeten’. In het governancebeleid valt dit op te vatten als een vorm van feedback van ouders aan scholen over hun beleid en kwaliteit. Het is één van de vormen waarin ouders hun mening over de school kenbaar kunnen maken. De aanname daarbij is dat ouders kiezen op kwaliteit en dat ze daarover ook voldoende geïnformeerd zijn. Hierop valt echter wel wat af te dingen.

Oppervlakkig beschouwd lijkt de kwaliteit van de school een heel belangrijke rol te spelen bij de afwegingen die ouders maken bij de schoolkeuze. Boef-van der Meulen en Herwijer (1992) rapporteren dat in de loop van de tijd levensbeschouwelijke keuzemotieven (voorkeur voor een school van de eigen levensbeschouwelijke richting) plaats hebben gemaakt voor kwaliteitsoverwegingen. Nader onderzoek laat echter zien dat ouders onder de kwaliteit van de school een reeks van dingen verstaan: een goede sfeer, veel aandacht voor voorbereiding op het vervolgonderwijs en voor leerprestaties, veel aandacht voor sociale vaardigheden, moderne leermiddelen, een schoon gebouw, veel aandacht voor kinderen met leerproblemen (Herweijer & Vogels, 2004). Voor veel van deze kwaliteitsgebieden ontbreken objectieve criteria. Ouders kunnen dus moeilijk ‘eerlijk’ afwegen welke school de voorkeur verdient op grond van betere kwaliteit. Daar waar ob-

jectieve informatie wel beschikbaar is, bijvoorbeeld in de vorm van openbare inspectierapporten over de school, blijken ouders hiervan nauwelijks gebruik te maken (Herweijer & Vogels, 2004; Karsten et al, 2002; Vogels, 2002). Dat betekent dat ouders in hoge mate afgaan op hun eigen subjectieve oordeel over kwaliteit. Omdat ze hun informatie over scholen vooral ontlene aan schoolbezoek (meestal op slechts een klein aantal scholen) en aan informatie van andere ouders via de eigen kennissenkring (Herweijer & Vogels, 2004; Karsten et al, 2002), is een schoolkeuze vaak meer gebaseerd op imago (de goede naam van de school volgens voor de ouders 'belangrijke anderen') dan op informatie over de werkelijke kwaliteit.

Het bovenstaande heeft betrekking op ouders die voor het eerst een school kiezen. De meeste ouders blijven vervolgens bij die keuze, maar er zijn ook ouders die hun kind tussentijds van school laten veranderen. Over het algemeen ligt aan zo'n beslissing onvrede over de aanvankelijk gekozen school ten grondslag, maar het is te eenvoudig om die onvrede te zien als een lage waardering van de kwaliteit van de school. Manna (2002) komt op basis van onderzoek in Milwaukee (VS) tot de bevinding dat ouders die interesse tonen in verandering van school daarvoor zeer uiteenlopende motieven hebben en lang niet altijd ontevreden zijn over de geboden kwaliteit van de school van hun kind. Als een kind niet goed met de leerkracht kan opschieten, of als zich een voorval voordoet waarbij het kind gepest of gekwetst is, kan dat evenzeer de aanleiding zijn tot schoolverandering. Nog een andere reden kan zijn de overtuiging dat een *private school* altijd beter is dan een *public school*; de feitelijke informatie over de kwaliteit van een school doet er dan niet meer toe. Ouders die van school veranderen zenden aldus 'onheldere signalen' uit, volgens Manna. Ook hij wijst er op dat ouders eigenlijk niet in staat zijn om de school op kwaliteit te beoordelen. Ze gebruiken als maatstaf onder meer de prestaties van hun eigen kind: als het kind lage cijfers mee naar huis brengt vinden ze dat een aanwijzing voor het tekortschieten van de school. Een wat cynische conclusie die daaruit kan worden getrokken is dat een school die ouders tevreden wil houden en 'exit' wil voorkomen vooral veel hoge cijfers moet uitdelen.

Een andere aanwijzing dat ouders vooral subjectieve kwaliteitscriteria hanteren is dat bij schoolkeuze de etnische samenstelling van de leerlingenbevolking een rol speelt. 'Te veel allochtone leerlingen op school' blijkt voor veel ouders een argument om een bepaalde school *niet* te kiezen en in een beperkt aantal gevallen ook een argument om een al gekozen school tussentijds te verlaten (Karsten et al, 2002).

Er zijn ook weer verschillen tussen groepen ouders in schoolkeuzemotieven en schoolkeuzegedrag. Hoger opgeleide ouders oriënteren zich breder (bezoeken bijvoorbeeld meer scholen) en letten op andere zaken (mate van doorstroming naar hogere typen voortgezet onderwijs, maar ook aandacht voor creatieve vakken) dan lager opgeleide ouders. Allochtone ouders hechten meer waarde aan de voorzieningen voor achterstandsleerlingen en ouders van zorgleerlingen letten meer op de mate waarin de school de extra zorg die hun kind nodig heeft kan leveren (Bagley & Woods, 1998; Evans & Lunt, 1994; Karsten et al, 2002).

Deze onderzoeksgegevens maken duidelijk dat het voor ouders zowel moeilijk als ongebruikelijk is om op een reële wijze scholen te beoordelen op hun kwaliteit, zelfs op het moment waarop ze daartoe eigenlijk optimaal gemotiveerd zijn: het moment van schoolkeuze. Ze letten daarbij bovendien niet allemaal op dezelfde dingen. Voor scholen betekent dit dat het keuzegedrag van ouders ('stemmen met de voeten') niet zonder meer opgevat kan en mag worden als een aanwijzing voor de kwaliteit van de school.

3.5 Contacten tussen school en ouders en invloed van ouders op het schoolbeleid

Het onderzoek naar contacten tussen school en ouders en de invloed van ouders op het schoolbeleid is veelvormig, maar heeft één duidelijk hoofdaccent: het laat ook weer stevast verschillen tussen groepen ouders zien. We illustreren dat met de volgende bevindingen.

Vogels (2002) rapporteert over onderzoek van het SCP naar de relatie tussen ouders en school. De gegevens hiervoor komen uit een grootschalige enquête in Nederland onder huishoudens met een kind in de leeftijdsgroep van 4 tot 16 jaar. Het betreft dus zowel ouders met kinderen in het primair als in het voortgezet onderwijs. De enquête is uitgevoerd in het jaar 2000. Eén van de onderwerpen in de enquête was de communicatie tussen ouders en school. Uit de resultaten op dit onderwerp blijkt dat de meeste ouders tevreden zijn over de informatie die zij krijgen van de school, hetzij over de vorderingen van hun kind, hetzij over andere onderwerpen. Een kwart van de ouders is hierover minder tot niet tevreden, zij voelen zich door de school onvoldoende gehoord of vinden dat de school onvoldoende rekening houdt met hun wensen. Allochtone ouders zijn wat vaker minder tevreden en hoger opgeleide ouders en niet-confessionele ouders zijn eveneens vaker minder tevreden.

Een grotere ontevredenheid bij de allochtone ouders blijkt ook uit ander onderzoek (Veen & Van Erp, 1995; Autar et al, 1996; Smit & Driessen, 2002). De belangrijkste klacht van allochtone ouders is dat zij zich onvoldoende gehoord en serieus genomen voelen door de school. Ook bij de allochtone ouders gaat het echter maar om een minderheid die deze klacht heeft; de meeste ouders oordelen positief over hun relatie met de school en de leerkrachten.

De overgrote meerderheid van de ouders in het basisonderwijs bezoekt de rapportbesprekingen over het eigen kind (95%) en de ouderavonden die de school organiseert (88% gaat daar vaak of altijd naar toe, lager opgeleide ouders en allochtone ouders iets minder vaak dan hoger opgeleide). Verder heeft ongeveer de helft van de ouders nog andere, vrij frequente contacten met de school, veelal op de momenten dat het kind wordt gebracht of gehaald. Eveneens ongeveer de helft doet (meer of minder regelmatig) mee aan activiteiten op of voor de school, zoals meegaan met een schoolreisje, helpen bij overblijven, klusjes op school, leesouder zijn. Dit zijn overwegend moeders, respectievelijk de ouders zonder baan of met een kleine parttime baan (Vogels, 2002, zie ook hoofdstuk 2). De toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen zet deze 'gratis arbeidskracht' voor scholen de laatste jaren onder druk (Overmaat & Boogaard, 2004).

Ouders die rapportbesprekingen en ouderavonden bijwonen en/of op school ondersteunende activiteiten uitvoeren doen dat niet in de eerste plaats om hun stem te laten horen over de school. Ze komen naar bijeenkomsten om geïnformeerd te raken en over het eigen kind te praten en ze voeren 'klussen' uit om de school in staat te stellen haar programma uit te voeren en leuke extra's te doen. Een bijkomend motief voor de meehelpende ouders is dat ze op die manier ook in contact komen met andere ouders. Slechts een klein deel van deze ouders is/wordt actief omdat ze langs die weg meer invloed kunnen hebben op het onderwijs (Overmaat & Boogaard, 2004).

Het uitoefenen van invloed staat veel meer centraal bij de ouders die deelnemen aan ouderraden en medezeggenschapsraden of lid zijn van een schoolbestuur. De ouders die aan deze organen deelnemen zijn vaker hoogopgeleid; dat geldt in het bijzonder voor de vaders. Moeders zijn sterk oververtegenwoordigd in ouderraden, vaders in de bestuurlijke functies (Vogels, 2002). Omdat het aantal plaatsen in dit type organen beperkt is, is deze vorm van ouderbetrokkenheid maar voor een klein deel van de ouders weggelegd. Uit de SCP-enquête blijkt dat 10% van de ouders met een kind in het basisonderwijs actief is in de ouderraad of in een van de bestuursorganen van de school. Daarbinnen is de ouderraad het meest populair (die telt ook de meeste 'zetels'): 6% van de ouders is daar lid van, terwijl

3% lid is van de medezeggenschapsraad en 2% zitting heeft in het schoolbestuur. Van de ouders die niet aan een van deze organen deelnemen heeft een groot deel geen idee of hun belangen daar goed vertegenwoordigd worden. Veel ouders zijn slecht op de hoogte van de werkzaamheden en beslissingen van ouderraad, MR en bestuur. 'Actieve' ouders zijn wel iets beter op de hoogte (Vogels, 2002).

Een andere vorm om (indirecte) invloed uit te oefenen is lidmaatschap van een ouderorganisatie. Nederland telt verschillende landelijke ouderorganisaties, verbonden met de verschillende zuilen in het onderwijs. Slechts weinig ouders zijn daar lid van (niet meer dan 4%); vooral ouders in de openbare en katholieke zuil zijn zwak georganiseerd. Laagopgeleide ouders zijn zelden lid van een oudervereniging (Vogels, 2002).

Naar de positie van ouders in medezeggenschapsraden is uitgebreid onderzoek gedaan door Smit et al (1997). Dit onderzoek laat zien dat er qua structuur en wettelijke mogelijkheden door ouders weinig knelpunten worden ervaren, men ervaart de hoeveelheid rechten als voldoende. Die rechten ook waarmaken blijkt echter in de praktijk niet zo eenvoudig. Ouders zijn in de medezeggenschapsraad (MR) de zwakste partij³. Ze zijn voor hun informatievoorziening afhankelijk van het management (schoolleiding) en het bevoegd gezag (bestuur). Daarover hebben MR-ouders veel klachten: de informatie is nogal eens laat, onvolledig en onbegrijpelijk. Omdat ouders minder dan de professionals in het onderwijs op de hoogte zijn van alles wat in het onderwijs speelt, is de sturende invloed van de schoolleider groot. Als de schoolleider de stem van ouders serieus neemt en moeite doet om hen bij beslissingen te betrekken, werkt de inspraak van ouders wel goed. Maar als de schoolleider die inspraak alleen maar als een verplichting voelt of uitsluitend ziet als een vorm van draagvlakvergroting voor het eigen beleid, is van serieuze medezeggenschap van ouders geen sprake. Ten opzichte van de personeelsvertegenwoordigers in de MR staan de oudervertegenwoordigers op achterstand: veel van de MR-onderwerpen zijn al vooraf besproken in het schoolteam, waar de personeelsvertegenwoordigers hun achterban hebben. Voor de oudervertegenwoordigers geldt zoiets niet. Hun 'achterban' is moeilijk te bereiken en de ouderraad, die deze functie zou kunnen vervullen, houdt zich meestal met heel andere en meer praktische onderwerpen bezig dan de MR. MR-ouders ervaren nogal eens dat er bij hun achterban weinig belangstelling bestaat voor hun werk.

³ Dit geldt voor het basisonderwijs, zie voor het voortgezet onderwijs hoofdstuk 4.

De MR-ouders schatten hun eigen deskundigheid in MR-zaken wel voldoende maar toch vrij laag in ('een zesje'); op dit gebied zijn er echter grote individuele verschillen. Schoolleiders zijn van hun kant vaker negatief over de deskundigheid van de ouders; ze vinden dat er nogal eens 'vanuit de huiskamer wordt gerede-neerd'.

Een ander belangrijk punt is dat het werk in de MR wordt gekenmerkt door een consensuscultuur. Ouders zijn niet snel geneigd om hun belang op scherp te spelen, omdat ze de verhoudingen niet willen bederven. Geschillenregelingen worden in de praktijk nauwelijks benut. Vanwege de loyale houding van de oudervertegenwoordigers jegens 'hun school' blijkt de drempel naar die regelingen hoog. Het leveren van kritiek door ouders wordt ook belemmerd door voor-zichtigheid: "*morgen zit mijn kind daar weer in de klas*".

Op sommige scholen kost het veel moeite om de plaatsen voor de oudergeleding in de MR daadwerkelijk bezet te krijgen: de belangstelling van ouders voor die functie is gering. Nog lastiger is het om geschikte ouders te vinden voor de GMR (gemeenschappelijke medezeggenschapsraad), die door schoolbesturen meer en meer wordt ingesteld. Aan GMR-leden worden andere eisen gesteld dan aan MR-leden: zij moeten vanuit bovenschoolse belangen kunnen denken. In de praktijk blijken zij echter nogal eens belangenbehartigers van de eigen school. Taak en functie van GMR-en zijn nog weinig uitgekristalliseerd, en Smit et al constateren dat de invloed van zowel MR als GMR op bovenschools beleid vrijwel afwezig is.

We vermeldden al eerder dat ouders die deelnemen aan vertegenwoordigende organen vaker hoger opgeleid zijn. Ook internationaal is dat zo (Verhoeven & Van Heddegem, 1999; zie ook hoofdstuk 2). Als het gaat om organen die werkelijk mogen meebeslissen (bijvoorbeeld functies in besturen) zijn het ook vaker mannen dan vrouwen. Qua representativiteit is dat een probleem, gezien het feit dat hoger opgeleide ouders op de meeste scholen niet de meerderheid van de ouders uitmaken en gezien het feit dat moeders verder een veel actievere rol spelen in de school dan vaders.

3.6 Verschillende rollen

In het eerder vermelde SCP-onderzoek worden drie visies op de rol van de ouders in de school onderscheiden. Elk van deze rollen heeft een eigen relatie met de positie van ouders in het governancebeleid. We lichten ze hier kort toe.

De eerste rol is die van *constituent*. Dit verwijst naar ouders als ‘dragere’ van het onderwijs. Dat gaat het bijvoorbeeld om het stichten en instandhouden van scholen en om participatie in schoolbesturen. In deze rol hebben ouders een sterke invloed op de school, zij zijn in de positie om op cruciale onderdelen (mee) te beslissen over de inrichting, organisatie en inhoud.

De tweede rol is die van *cliënt*. In deze visie zijn ouders gebruikers van diensten die door professionals geleverd worden. Inhoud en kwaliteit van die diensten worden bepaald door de professionals en eventueel gecontroleerd via toezicht. De cliënten hebben slechts beperkte rechten, de belangrijkste daarvan is *klachtrecht*.

De derde rol is die van *consument*. In deze rol is de ouders een speler op de markt van vraag en aanbod. Scholen moeten zich ‘verkopere’ door te laten zien waar ze voor staan en wat ze presteren; ouders maken na vergelijking van de aangeboden ‘producten’ een keuze. In deze visie is de invloed die ouders kunnen uitoefenen vooral ‘stemmen met de voeten’.

In het SCP-onderzoek is nagegaan hoe de ouders zelf deze drie visies op de rol van ouders in de school waarderen. Het blijkt dat zij elke rol wel onderschrijven, maar niet allemaal even sterk. Ouders blijken de meeste affiniteit te hebben met de rol als consument. Hierbij moet bedacht worden dat de consumentenrol het meest aan de orde is op momenten dat er een schoolkeuze gemaakt moet worden. De hoge waardering van ouders voor deze rol kan daarom ook gezien worden als een hoge waardering voor de vrije schoolkeuze. Er blijkt bijvoorbeeld veel steun voor de bij de consumentenrol horende stelling dat ‘het van groot belang is dat er onafhankelijke en vergelijkbare informatie beschikbaar is over de kwaliteit van scholen’ (ca. 75% eens). Een andere stelling die hoort bij de consumentenrol, namelijk ‘een school is gewoon een dienstverlenende instelling; als hij niet bevalt stuur ik mijn kind naar een andere school’ wordt echter juist weinig onderschreven (ca. 20% eens). Dit aspect van de consumentenrol spreekt ouders dus veel minder aan. Verder wordt de rol als constituent redelijk hoog gewaardeerd. Die is door het SCP geoperationaliseerd in twee stellingen ‘het is vanzelfsprekend dat ouders en leerlingen een belangrijke invloed hebben op de gang van zaken op school’ (ca. 55% eens) en ‘als het onderwijs niet aan de verwachtingen voldoet, zal ik me samen met de school inspannen om het te verbeteren’ (ca. 60% eens).

Geringere steun is er voor de rol als cliënt. De hierbij horende stellingen ‘het onderwijs is vooral een zaak van deskundigen en moet worden overgelaten aan bestuur, schoolleiding en leerkrachten’ (ca. 30% eens) en ‘als de kwaliteit van het onderwijs te wensen overlaat, zal ik een beroep doen op het klachtrecht om de school ter verantwoording te roepen’ (ca. 40% eens) worden door ouders maar matig onderschreven.

Ouders zien zichzelf dus vooral als ‘partners’: ze willen meepraten over het onderwijs en vinden niet dat schoolleiding en leerkrachten daarin de exclusieve deskundigheid hebben. Verder zijn ze eerder geneigd tot overleg dan tot klagen of ‘opting out’ bij ontevredenheid over de geleverde kwaliteit.

Dit algemene beeld gaat niet voor alle afzonderlijke groepen ouders op. Ouders met een kind op een gereformeerd vrijgemaakt of reformatorische school wijzen zowel de consumentenrol als de constituentenrol duidelijk af. Ze vinden dat het onderwijs vooral een zaak van deskundigen is en verlangen voor zichzelf niet veel invloed. Ouders met een kind op een algemeen bijzondere school denken hier heel anders over: zij vinden juist niet dat het onderwijs vooral een zaak van deskundigen is en zijn grote mate bereid met de school samen te werken om problemen op te lossen. Tegelijkertijd vertonen ze ook een bovengemiddelde neiging om, als dat niet lukt, van school te wisselen. Deze ouders verlangen juist wel veel invloed.

Op basis van verdere analyses zijn het SCP-onderzoek de ouders ingedeeld in drie groepen: de tevredenen (willen invloed en krijgen die ook), de ontevredenen (willen wel invloed maar krijgen die onvoldoende) en de onverschilligen (hoeven geen invloed). De onverschillige ouders vinden duidelijk minder dan de andere twee groepen dat het onderwijs ook een zaak is van leerlingen en ouders, en dat die moeten samenwerken met de school.

3.7 Ouderbetrokkenheid en zeggenschap van ouders in de ogen van de school

Het tot nu toe besproken onderzoek in dit hoofdstuk ging steeds over de visie van de ouders op de relatie tussen ouders en school. Er is ook het nodige onderzoek over de wijze waarop de school dit ervaart. Daaruit komen vooral twee zaken naar voren: (1) er zijn grote verschillen tussen scholen in hun visie op en ervaring met ouderbetrokkenheid en invloed van ouders op het schoolbeleid, samenhangend met de leerlingenbevolking van de school, en (2) scholen staan minder positief

tegenover zeggenschap van ouders dan ouders zelf. We gaan eerst in op dit laatste.

Leithwood et al (1999) rapporteren over onderzoek in Canada naar de ervaringen met *school councils*. Zij bestudeerden onder meer de invloed die dergelijke raden volgens leerkrachten hebben op hun handelen in de klas of op het schoolbeleid. School councils waren op het moment van onderzoek een paar jaar actief in Canada, als gevolg van nieuw overheidsbeleid.

Over het algemeen bleken leerkrachten die invloed als zeer bescheiden te zien. Volgens docenten in het voortgezet onderwijs was de invloed vrijwel nul, zij wisten meestal ook weinig over het functioneren van deze school councils. In het basisonderwijs was men iets positiever, hier werd een zwakke positieve invloed ervaren op het handelen in de eigen klas en een iets sterkere op het werk buiten de klas. Positieve invloed bleek vooral samen te hangen met een positieve attitude van de leerkrachten tegenover dergelijke organen, niet met kenmerken van die organen zelf. Verder oordeelden leerkrachten gunstiger over de invloed van de councils als er geen problemen zijn om er deelnemers voor te vinden, als er goede informatie is over hun werkwijze en als ouders (toch al) actief zijn in school.

Wat merken leerkrachten dan van de invloed van school councils? Ze noemden vooral zaken als *fund raising* (ouders verwerven extra middelen voor de school), vrijwilligerswerk van ouders in de klas, betere communicatie tussen ouders en leerkrachten en meer betrokkenheid van ouders bij schoolbeleid. Echter, binnen het geheel van activiteiten die leerkrachten belangrijk vinden als het gaat om ouderbetrokkenheid nemen 'school councils' een ondergeschikte positie in. Hooguit vinden ze dat zulke organen zelf weer bijdragen aan het vergroten van ouderbetrokkenheid in het algemeen. Leithwood et al concluderen dat het onderwerp *school councils* aanmerkelijk meer populair is bij beleidsmakers dan bij leerkrachten en schoolleiders. Dergelijke organen vergroten volgens de onderzoekers de effectiviteit van scholen niet, om de simpele reden dat zij geen waarde toevoegen: niet aan 'empowerment' van ouders, niet aan het werk binnen de scholen, niet aan de ontwikkeling van de leerlingen. De oorzaak daarvan is dat de *councils* in Canada geen werkelijke macht hebben, ze kunnen alleen adviseren. Verder vinden Leithwood et al dat de *councils* ook geen bijdrage leveren aan 'accountability', het afleggen van verantwoording aan ouders. Scholen die hier werk van maken (informatie geven aan ouders over allerlei onderwerpen) doen dat uit vrije wil, niet omdat ze het voelen als een verplichting of omdat de *school council* daarom vraagt. De enige nuttige functie die *school councils* wel vervullen, aldus Leithwood et al, is dat ze een discussie- of ontmoetingsplatform (kunnen) zijn:

een plek waar ouders hun opinies kunnen ventileren en scholen daarvan kennis kunnen nemen.

Verhoeven & Van Heddegem (1999) rapporteren soortgelijke bevindingen uit een internationale literatuursearch. Een centrale bevinding in hun studie is dat schoolleiders vaak kritisch staan tegenover inspraak en medezeggenschap van ouders. Zij vinden dat ouders niet competent genoeg zijn om over schoolzaken te kunnen meebeslissen en daar ook geen belangstelling voor hebben (het kost vaak moeite om kandidaten voor medezeggenschapsorganen te vinden). Verder zijn ze van mening dat ouders alleen geïnteresseerd zijn in het onderwijs aan hun eigen kind en dat zeggenschapsorganen geen toegevoegde waarde hebben (er is immers al een ouderraad). Leerkrachten zijn wel iets positiever, maar willen ook geen bemoeienis van ouders met onderwijsinhoudelijke zaken. Ouders op hun beurt voelen zich niet gewaardeerd en hebben het gevoel dat zij voor hun rechten moeten opkomen, omdat schoolleiders hun invloed tot een minimum willen beperken. Ook is er vaak een probleem met representativiteit (laag opgeleide ouders zijn stevast ondervertegenwoordigd), is er sprake van ongelijke machtsposities en van ouders die zich *'patronized'* voelen.

Dom (2004) wijst op een verschijnsel dat meer onderzoekers signaleren, namelijk dat er over het algemeen veel waarde wordt gehecht aan ouderbetrokkenheid en partnerschap tussen ouders en school, niet alleen door beleidsmakers maar ook door onderwijsgeevenden, maar dat dit nogal eens het karakter heeft van liefdesverklaringen die uitsluitend op papier bestaan. Het is een 'positief stemmend onderwerp': partnerschap, wie wil dat niet? Maar in werkelijkheid, aldus Dom, is het niet een en al samenwerking en dialoog. Er is ook vaak spanning, conflict, strijd. Bijvoorbeeld wanneer overambitieuze ouders overdreven hoge eisen aan de school stellen en de school de schuld geven van in hun ogen teleurstellende prestaties van het kind. Of wanneer ouders geen kritiek op hun kind kunnen verdragen en bij ruzies op school tussen kinderen altijd partij trekken voor het eigen kind. Of wanneer leerkrachten zich arrogant opstellen en alle bemoeienis van ouders van de hand wijzen of met een doodoener afdoen. De interactie tussen ouders en school is eigenlijk een *onderhandeling* tussen de belangen van de ouders en de leerkrachten. En in die onderhandeling is de macht ongelijk verdeeld, aldus Dom. Leerkrachten zijn de experts die weten hoe het kind onderwezen moet worden en die vinden dat ze daardoor beter kunnen oordelen over behoeften en mogelijkheden van het kind (de leerkracht is de professional). De relatie tussen ouders en school is een relatie tussen professional en leek, en als het gaat om zaken die over (de kwaliteit van) de school gaan nemen schoolleiders en leerkrachten ouders

lang niet altijd serieus. Dat maakt dat leerkrachten op hun eigen domein niet al te veel betrokkenheid van ouders wensen, ze zien dat al gauw als een aanval op de eigen autonomie. De ouders moeten zich volgens leerkrachten niet opstellen als echte (gelijkwaardige) partners, want dan komt de beroepsidentiteit in het geding. Leerkrachten zien wel graag ouders die belangstelling tonen, maar niet ouders die zich daadwerkelijk bemoeien met aanpak en inhoud van het onderwijs. In essentie zijn daarmee voor leerkrachten ouders eerder ‘cliënten’ dan ‘constituenten’. Zoals we in de vorige paragraaf hebben gezien denken ouders daarover juist precies omgekeerd. Vooral als ouders een hogere opleiding hebben dan de leerkrachten kan dat tot spanningen leiden, aldus Dom. Zij zijn meer dan ouders met lage opleiding in staat om in de relatie met leerkrachten zelf de agenda te bepalen en leerkrachten, als ze dat nodig vinden, ter verantwoording te roepen. Leerkrachten zijn kwetsbaar tegenover deze ‘prestigieuze’ ouders. Zij voeren ‘een strijd om de controle’. Aan de andere kant hebben leerkrachten ook belang bij actieve ouders. Dat betekent immers meer hulp in de school en ontlasting van leerkrachten. Leerkrachten moeten dus op zoek naar een lastig evenwicht: enerzijds bemoeienis van ouders afhouden, anderzijds aanmoedigen.

Het tweede aspect in deze paragraaf is dat de ene school de andere niet is, als het gaat om ouderbetrokkenheid en zeggenschap van ouders. Dat is het gevolg van de samenstelling van het leerlingenpubliek.

Er wordt in onderzoek steeds een relatie gevonden tussen ouderbetrokkenheid en sociale status van het gezin. De verklaring daarvoor ligt niet zozeer in verschil in belangstelling voor het onderwijs tussen groepen ouders in verschillende sociale lagen (alle ouders zijn geïnteresseerd in school en willen dat het daar goed gaat met hun kind), maar in verschil in mogelijkheden. Dom (2004) wijst op de analyse van Lareau, die met behulp van de cultureel kapitaal theorie van Bourdieu de relatie tussen school en ouders heeft onderzocht. Lareau stelt dat er sprake is van twee soorten relaties: ‘gescheidenheid’ (*separation*), dit kenmerkt de relatie tussen school en ouders met een lage sociaal-economische status (SES), en ‘verbondenheid’ (*connectedness*), dit kenmerkt de relatie tussen school en ouders met hoge SES. De banden tussen de school en hoge SES ouders zijn veel sterker. Ouders uit deze groep zijn op school zichtbaarder, actiever, maar ook kritischer. Ouders van lage SES laten de school meer aan de leerkrachten over, vertrouwen op hun professionaliteit. Leerkrachten willen graag alle ouders bij het onderwijs betrekken, maar slagen daarin alleen bij de hoge SES ouders, omdat die meer beschikken over de daarvoor benodigde vaardigheden, kennis, zelfvertrouwen en

netwerken (bijvoorbeeld contacten met andere, eveneens actieve en hoog opgeleide ouders in de school). Het gaat dus om ouders die beschikken over meer cognitieve en sociale hulpbronnen (*resources*).

Deze verschillen in sociale achtergrond zorgen ervoor dat sommige groepen ouders vaker en op meer terreinen actief zijn in de school dan andere, zoals we eerder al lieten zien. Maar ze zorgen ook voor cultuurverschillen tussen scholen. Een duidelijk voorbeeld daarvan is te zien in onderzoek van Jepma (2005), die ouderbetrokkenheid op Amsterdamse scholen onderzocht. Het onderzoek laat een groot contrast zien tussen witte scholen met een hoog aandeel leerlingen uit de hoge SES-groep en zwarte scholen met een hoog aandeel leerlingen uit de lage SES-groep. Op de eerste groep scholen zijn ouders op alle fronten actief, is sprake van veel communicatie tussen school en ouders en is men positief gestemd over de ‘partnerschaps’gedachte. Het gaat vaak om Montessori-, Jenaplan- en Daltonscholen. Op de tweede groep scholen maakt men zich niet druk over de invloed van ouders op het schoolbeleid, daar is men veel meer bezig om ouders te ondersteunen bij opvoeding en onderwijs en verschillende wegen te zoeken om de vaak moeizame communicatie met de ouders open te houden. Ruwweg gaat het om een contrast tussen ‘de ouders helpen de school’ en ‘de school helpt de ouders’.

3.8 Ouders van zorgleerlingen

We hebben eerder gezien dat niet alle ouders dezelfde verwachtingen hebben van het onderwijs. Sommige ouders hechten bijvoorbeeld meer aan een leerstofgerichte aanpak, andere aan een leerlinggerichte aanpak (3.3.). Een verschil in verwachting dat nog niet afzonderlijk besproken is, is dat tussen ouders van ‘zorgleerlingen’ (leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften) en overige ouders. In Nederland is het overheidsbeleid (WSNS, LGF) er op gericht om zorgleerlingen zoveel mogelijk te integreren in het regulier onderwijs en het aantal plaatsingen in het speciaal (basis)onderwijs beperkt te houden. Reguliere scholen hebben de opdracht om naar vermogen zorgleerlingen te plaatsen en ouders hebben het recht om voor hun kind te kiezen tussen een school voor gewoon of speciaal onderwijs. Ouders van zorgleerlingen letten bij die keuze uiteraard op specifieke zaken: kan de school de benodigde zorg leveren, is er een veilig schoolklimaat dat voorkomt dat het kind eventueel geïsoleerd raakt, zal het kind op de school in voldoende mate cognitief worden uitgedaagd, is er voldoende deskundigheid bij de leerkrachten, etc. Zij hebben belang bij een school die zo

goed mogelijk aansluit bij de behoeften van hun kind. Ouders van niet-zorgleerlingen daarentegen hebben voor hun kind belang bij (en wettelijk recht op, zie Noorlander & Zoontjens, 2005) een zo ongestoord mogelijk leerproces. De aanwezigheid van (veel) zorgleerlingen in de school kan hiervoor een bedreiging betekenen. Al eerder (3.3) is vermeld dat veel ouders helemaal niet zo positief staan tegenover de gedachte dat zorgleerlingen geïntegreerd moeten worden in het regulier onderwijs. Uit onderzoek naar schoolkeuzemotieven is verder bekend dat één van de redenen om ‘zwarte’ scholen te mijden is dat ouders bang zijn dat hun kind daar te weinig aandacht zal krijgen, omdat de school veel leerlingen uit achterstandgroepen telt, die volgens de ouders onevenredig veel aandacht vragen (Karsten et al, 2002). In Engeland is enig onderzoek gedaan naar de effecten van een vrije schoolkeuze op de plaatsing van zorgleerlingen. Dat laat zien dat ouders van niet-zorgleerlingen geneigd zijn te kiezen voor scholen die weinig zorgleerlingen in huis hebben. Scholen met veel zorgleerlingen worden gezien als scholen waar het academisch niveau laag is en ‘gewone’ leerlingen zich niet goed kunnen ontwikkelen omdat ze gehinderd worden door de zorgleerlingen. Voor scholen is het daarom aantrekkelijk zich niet teveel te profileren op zorgbeleid en in ieder geval te voorkomen dat men bekend staat als ‘zorgschool’. Populaire scholen kunnen het zich in een vrije markt veroorloven om selectief te zijn bij toelating en dat gebeurt ook in de praktijk (Ledoux et al, 2006). Voor het governancebeleid betekent dit dat scholen voor de moeilijke taak staan om verschillende soorten kwaliteit te bieden aan verschillende groepen ouders en kinderen en zich daarover ook specifiek te verantwoorden. Ouders leggen verschillende claims op de school en die kunnen in de praktijk botsen (zie ook Bronneman-Helmers, 1999). Een oplossing die scholen daarin zouden kiezen is het zich profileren op aantrekkelijkheid voor één type ouders. We wezen echter al eerder op het risico dat dit (verdere) segregatie in de hand zou kunnen werken.

3.9 Leerlingen

Onderzoek naar de bereidheid en mogelijkheden van leerlingen om hun stem te laten horen over het onderwijs en de kwaliteit daarvan is er voor het primair onderwijs nauwelijks. Zeggenschap van leerlingen wordt wel bestudeerd, maar vanuit een ander en breder kader: de wens om leerlingen een actieve rol te laten spelen in het onderwijs, hun maatschappelijke participatie te vergroten en langs die weg sociaal leren en burgerschapsvorming te bevorderen (Ten Dam & Vol-

man, 1999; Van Oenen & Hajer, 2001; Veugelers et al., 2005). De aandacht in dit onderzoeksdomein gaat vooral uit naar aspecten van schoolcultuur, pedagogisch klimaat en vormen van leren die leerlingen de mogelijkheid bieden tot zelfsturing, samenwerking en waardenontwikkeling. Eén van de instrumenten die daarvoor kunnen worden ingezet is het bevorderen dat leerlingen meepraten en meebeslissen over de gang van zaken op school, door deelname aan leerlingenraden, optreden als klassenvertegenwoordiger, meewerken aan de schoolkrant, etc. Onderzoek naar de ervaringen hiermee is schaars en, voor zover aanwezig, vrijwel uitsluitend gericht op leerlingen in het voortgezet onderwijs. In het primair onderwijs is medezeggenschap van leerlingen niet formeel geregeld en over de meer informele vormen is weinig bekend. Sommige scholen kennen wel een kinderraad, met gekozen kinderen uit verschillende klassen of een roulatiesysteem. Verder zijn leerkrachten soms in het kader van het pedagogisch beleid bezig zijn met 'democratie in de klas'. Er zijn voorbeelden van leerkrachten die kinderen systematisch laten meebeslissen over de regels in de klas en over te ondernemen activiteiten (Ledoux et al, 2000). Er is daarbij veel aandacht voor rekening houden met elkaar, rekening houden met verschillen, samen oplossen van problemen. Verder zijn tegenwoordig verschillende scholen, al dan niet gestimuleerd door hun schoolbestuur, in het kader van kwaliteitszorg bezig met het uitvoeren van leerlingtevredenheidsmetingen (zie bijvoorbeeld www.qprimair.nl; www.kwaliteitsring.nl). Ervaringen hiermee zijn echter nog niet systematisch beschreven.

Behalve leerlingtevredenheidsvragenlijsten zijn er ook andere manieren om leerlingen te benutten als informatiebron over de school. Een school kan bijvoorbeeld aan leerlingen vragen hoe zij de school ervaren, op door de school zelf gekozen onderwerpen. Die onderwerpen kunnen ook door leerlingen worden aangedragen. Een methode die van dit laatste gebruik maakt is de *Verbeter-meter* (www.wespweb.nl). De *Verbeter-meter* is bedoeld om met en tussen leerlingen een gesprek op gang te brengen over wat zij belangrijk vinden aan een school (de kinderkwaliteitscriteria). Hierbij kan gebruik worden gemaakt van vooraf bepaalde thema's. Voor het basisonderwijs zijn dat bijvoorbeeld 'leren', 'spelen', 'meebeslissen', 'rust', 'rechtvaardigheid'. Voor het voortgezet onderwijs zijn dat bijvoorbeeld 'interessante lessen', 'meebeslissen', 'feesten en leuke activiteiten', 'hulp bij problemen'. Er wordt gebruik gemaakt van twee technieken: leerlingen houden interviews en er wordt, via een enquête, een stemming gehouden. De volgorde kan wisselen. Het centrale uitgangspunt is dat leerlingen het allemaal

zelf doen, zij het wel met de nodige begeleiding. Het uiteindelijk doel is het opstellen van concrete verbeterplannen voor de school (Ledoux & Boogaard, 2005).

3.10 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn verschillende aspecten van de relatie tussen ouders, leerlingen en school aan de orde geweest die relevant zijn voor de rol van ouders en leerlingen in het governancebeleid. We vatten de centrale bevindingen nog eens samen.

(1)

Er zijn verschillen tussen (groepen) ouders in onderwijsoriëntatie en verwachtingen van het onderwijs. Dit impliceert dat ouders verschillende wensen uiten ten aanzien van de school en verschillende maatstaven hanteren bij het beoordelen van de kwaliteit van de school. Naarmate de schoolbevolking heterogener is, is het voor de school moeilijker om in de wensen van de ouders te voorzien. Er kan sprake zijn van botsende belangen tussen ouders, bijvoorbeeld tussen ouders van zorgleerlingen en ouders van niet-zorgleerlingen. Allochtone ouders voelen zich vaker slecht gehoord en slecht begrepen dan autochtone ouders. Niet alle ouders willen (evenveel) invloed op school: er bestaat ook een groep onverschillige ouders. De verwachtingen van ouders op dit punt variëren met leefstijl en religie: ouders met een gereformeerde en reformatorische achtergrond beschouwen de leerkrachten als de deskundigen en wensen weinig invloed, ouders die kiezen voor het algemeen bijzonder onderwijs (Montessori, Jenaplan e.d.) hechten daar juist zeer veel waarde aan.

(2)

Het is voor ouders zowel moeilijk als ongebruikelijk om op een reële wijze scholen te beoordelen op hun kwaliteit, zelfs op het moment waarop ze daartoe sterk gemotiveerd zijn: het moment van schoolkeuze. ‘Stemmen met de voeten’ kan daardoor niet zonder meer opgevat worden als een aanwijzing voor de kwaliteit van de school.

(3)

Er zijn verschillende vormen van ouderbetrokkenheid en ouders vertonen die vormen in verschillende mate. Vrijwel alle ouders zijn gemotiveerd om naar school te komen voor hun eigen kind en bezoeken daarom rapportbesprekingen

en ouderavonden. Veel minder ouders, maar nog altijd een aanzienlijk aantal, zijn actieve ‘meehelpers’ op school. Ouders die op school ondersteunende activiteiten uitvoeren (vooral moeders) doen dat echter niet in de eerste plaats om hun stem te laten horen over de school. Slechts een klein deel van deze ouders is/wordt actief omdat ze langs die weg meer invloed kunnen hebben op het onderwijs.

(4)

De formele medezeggenschaporganen (ouderraad, MR, GMR, schoolbestuur) bieden slechts een klein aantal ouders de kans om hun stem te uiten. De ouders die aan deze organen deelnemen zijn vaker hoogopgeleid; dat geldt in het bijzonder voor de vaders. Of ouders de kans krijgen om in de MR hun invloed uit te oefenen hangt af van de ruimte die de schoolleiding hen daarvoor biedt. De relatie tussen MR-ouders en hun achterban is moeizaam en de belangstelling voor deelname aan de MR is over het algemeen gering. Een ander belangrijk punt is dat het werk in de MR wordt gekenmerkt door een consensuscultuur. Ouders zijn niet snel geneigd om hun belang sterk voorop te stellen, omdat ze de verhoudingen niet willen bederven. Geschillenregelingen worden daardoor in de praktijk nauwelijks benut.

(5)

Schoolleiders en leerkrachten hechten veel waarde aan ouders die hun betrokkenheid jegens het onderwijs tonen, maar nemen in de praktijk de inbreng van ouders niet altijd serieus. Leerkrachten zien ouders niet als gelijkwaardige partners bij onderwerpen waarop zij menen zelf bij uitstek de expert te zijn; ze bewaken hun professionele identiteit. De verhouding tussen leerkrachten en ouders is ook niet altijd harmonieus, conflicten en strijd doen zich eveneens voor. Voor leerkrachten zijn ouders eerder ‘cliënten’ dan ‘constituenten’, terwijl ouders daarover juist precies omgekeerd denken. Vooral als ouders een hogere opleiding hebben dan de leerkrachten kan dat tot spanningen leiden. Aan de andere kant hebben leerkrachten ook belang bij actieve ouders, dat betekent immers meer hulp in de school. Het is dus zoeken naar een evenwicht: enerzijds bemoeienis van ouders afhouden, anderzijds aanmoedigen.

(6)

Er zijn sterke cultuurverschillen tussen scholen op het gebied van de relatie tussen ouders en school, samenhangend met het leerlingenpubliek van de school. Op scholen waar ouders met een hogere opleiding de dominante groep vormen zijn ouders op alle fronten actief, is sprake van veel communicatie tussen school en ouders en is men positief gestemd over de ‘partnerschaps’gedachte. Op scholen waar ouders uit achterstandsgroepen de dominante groep vormen maakt men zich

niet druk over de invloed van ouders op het schoolbeleid, daar is men veel meer bezig om ouders te ondersteunen bij opvoeding en onderwijs en verschillende wegen te zoeken om de vaak moeizame communicatie met de ouders open te houden.

(7)

Over participatie en zeggenschap van leerlingen is voor het primair onderwijs weinig bekend. Formeel is hun zeggenschap niet geregeld, in de praktijk hangt het van de (pedagogische) opvattingen van hun leerkrachten af of hun stem serieus wordt genomen. Er zijn wel methodieken om gestructureerd vorm te geven aan inspraak en zeggenschap van leerlingen op de basisschool, maar deze lijken nog weinig verbreid. Wel zijn leerlingtevredenheidsmetingen (en oudertevredenheidsmetingen) in opkomst.

4 Het voortgezet onderwijs

4.1 Inleiding

Het voortgezet onderwijs kent verschillende vormen: vwo, havo, mavo, vmbo, vbo, lwoo, svo en praktijkonderwijs. In 2004/'05 telde het voortgezet onderwijs 938 duizend leerlingen tussen de 11 en 19 jaar, waarvan 817 duizend leerlingen in vwo, havo of vmbo. De meeste 12- tot 16-jarige leerlingen volgen het onderwijs in een van de leerwegen van het vmbo: ongeveer 60 procent, 460 duizend. De overige 120 duizend leerlingen waren aangewezen op scholen met extra zorg, een stijging van 11 procent in vergelijking tot 2000. Binnen deze categorie zorgleerlingen gaat het om 94.100 leerlingen met leerwegondersteunend onderwijs in het vmbo en 26.300 leerlingen in het praktijkonderwijs. Vooral het praktijkonderwijs is gegroeid: tussen 2002 en 2004 alleen al met 16 procent (OCW, 2005). De gemiddelde schoolgrootte van de 668 scholen ligt rond de 1400 leerlingen. Omgekeerd in voltijdbanen werken er in het vo 82.000 personen. Aan het eind van het schooljaar 2003/'04 behaalden in het voortgezet onderwijs ruim 164 duizend leerlingen een diploma, een slagingspercentage van 91-96%. Van het totaal aantal leerlingen viel 3% in de zogeheten categorie cumi-leerlingen, leerlingen die onder culturele minderheden-faciliteitenregeling vallen. In het jaar daarvoor was dit percentage nog 9%, omdat vanaf 2004/'05 leerlingen uit minderheidsgroepen die langer dan acht jaar in Nederland wonen niet meer meetellen als 'cumi-leerling'. De cumi-leerlingen bevinden zich vooral in de grote steden. In 2003/'04 bedragen de percentages tussen de 23% (Den Haag) en 31% (Amsterdam) (CBS, 2005). Het is niet duidelijk hoe groot de ouderpopulatie is, maar het is een omvangrijke en diverse groep.

De sector kent sinds kort een sectororganisatie, de VO-Raad waarin binnenkort Schoolmanagers-VO zal opgaan. De VO-Raad heeft een eigen beleidsagenda in ontwikkeling, die de basis vormt voor de strategische keuzes van de VO-Raad, voor standpunten, voor de focus in de belangenbehartiging en als inzet voor de prestatieafspraken met de minister.

Voor het Sociaal en Cultureel Rapport 2002 (SCP, 2002a) is een groot aantal gegevens verzameld uit onderzoeken over 'klanttevredenheid' met onderwijs ouders en gebruikers. Er komen voornamelijk positieve antwoorden op de vraag aan ouders hoe goed de school van hun kinderen is. Dit komt overeen met uitkomsten van een Vlaams onderzoek waarin ouders het secundair onderwijs gemiddeld een 8,2 als rapportcijfer geven (Verhoeven e.a., 2003)⁴. Alleen de mate waarin de school erin slaagt het lesprogramma uit te voeren wordt als matig tot slecht beoordeeld. Op vrijwel alle punten komt vwo er wat positiever uit dan havo en vmbo. De kwaliteitsoordelen zijn wel wat meer gepolariseerd dan in het basisonderwijs: meer ouders die op alle punten tevreden zijn, maar ook meer die op veel punten ontevreden zijn. Het oordeel over de ontwikkeling van het voortgezet onderwijs in de vijf jaar voorafgaand aan 2002 is tamelijk negatief: 46% van de ouders met kinderen in het vo vindt het onderwijs achteruitgegaan, tegen 40% gelijk gebleven en 14% vooruitgegaan. Leerlingen zijn net als ouders overwegend tevreden, al beoordelen ze het inlevingsvermogen van docenten in leerlingen overwegend vrij laag. Ook vinden ze dat docenten nog niet goed weten vorm te geven aan het studiehuis; de werkdruk wordt erg hoog gevonden. Meisjes en jonge leerlingen zijn over het algemeen positiever; vbo-leerlingen zijn dat het minst en vwo-leerlingen het minst.

Ten aanzien van het onderwerp van dit onderzoek kunnen we betreft het voortgezet onderwijs de volgende aspecten onderscheiden. Qua formele organen is er de medezeggenschapsraad, met daarin vertegenwoordiging van personeel, ouders en leerlingen. Elke school heeft verplicht een medezeggenschapsraad, met uitzondering van enkele bijzondere scholen die daarvan vrijgesteld zijn. Scholen kunnen bovendien een leerlingenraad, een ouderraad en een personeelsraad hebben. Het is niet duidelijk hoeveel scholen precies over genoemde raden beschikken. In de door OCW uitgebrachte Gids Voortgezet Onderwijs staat in het hoofdstuk 'De stem van ouders en leerlingen' mooi beschreven wat de verschillende mogelijkheden voor participatie zijn, en welke bijbehorende rechten en plichten daarbij horen (www.minocw.nl/brochures/vogids/vogids2005nl.pdf).

In dit hoofdstuk besteden we eerst aandacht aan de deelname van ouders en leerlingen aan de medezeggenschapsraad, als enig formeel vertegenwoordigend orgaan in het voortgezet onderwijs. Hoewel niet formeel in de zin van de wet,

⁴ Zie www.ond.vlaanderen.be/obpwo voor onderwijsonderzoek in opdracht van het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming.

kijken we hier ook naar ouderraden en leerlingenraden. Ten aanzien van het laatste komt het Landelijk Actie Komitee Scholieren aan de orde. In paragraaf 4.3 wordt onderzoek naar het functioneren van de klachtenregeling beschreven, die als onderdeel van de Kwaliteitswet 1998 in het voortgezet onderwijs van kracht is, net zoals in het primair onderwijs. Voorts is nog gekeken naar andere vormen waarin ouders zich organiseren met het doel hun belangen in het onderwijs te (laten) behartigen.

Dit hoofdstuk bouwt voort op datgene dat in hoofdstuk 2 gezegd is over ouderbetrokkenheid bij het voortgezet onderwijs.

4.2 Participatie formele organen

Medezeggenschapsraad

De Medezeggenschapsraad is het enige vertegenwoordigende orgaan in het onderwijs met wettelijke bevoegdheden en bestaat uit twee geledingen: ouders en leerlingen enerzijds en onderwijzend en onderwijsondersteunend personeel anderzijds. De medezeggenschapsraad heeft twee soorten bevoegdheden. De algemene bevoegdheid is het recht op informatie en overleg, de bijzondere bevoegdheid is het advies- en instemmingsrecht. In Nederland is een en ander geregeld in de Wet medezeggenschap onderwijs 1992. In 1997 is werking van deze wet onderzocht (Smit e.a., 1997). In dit onderzoek beschrijft men het functioneren van de MR vanuit de perceptie van voorzitters/secretarissen van de MR, de geledingen, het bevoegd gezag en de directie. Vier garanties voor medezeggenschap worden onderscheiden: structuur, houding/habitus, kennis/vaardigheden en cultuur. Qua *structuur* bleken vrijwel alle scholen voor voortgezet onderwijs over een medezeggenschapsreglement te beschikken, waarvan men vindt dat daar voldoende elementen in zitten om goed te functioneren, met name ten aanzien van de adviesbevoegdheden. Vooral ten aanzien van passief kiesrecht van ouders zijn reglementen aangescherpt. Men wijst er op dat meer scholen van ouders en leerlingen vragen zich loyaal op te stellen ten aanzien van grondslag en doelstellingen van de school. In het licht van *houding/habitus* bleek men tevreden over de samenwerking tussen personeel en ouders, maar minder over de samenwerking tussen personeel en leerlingen. Willen ouders en leerlingen goed functioneren, dan is een goed functionerende geledingenraad en een geïnteresseerde achterban een positieve factor. Elke geleding ervaart hierbij knelpunten. Zo is dit afhankelijk van de manier waarop de MR tracht invloed op het beleid uit te oefenen, de beleids-

voering van het management of gezag, en van de acceptatie van elkaar als gesprekspartners. Ook communicatie naar de achterban is problematisch: doorgaans is er, net als in het basisonderwijs, weinig interesse voor het werk van de MR. De ouders in de MR blijken, eveneens net als in het basisonderwijs, veelal geen afspiegeling van alle ouders te vormen. Allochtone ouders zijn bijvoorbeeld (bijna) niet vertegenwoordigd. Op het gebied van *kennis/vaardigheden* is het van groot belang dat men goed geïnformeerd wordt door het bevoegd gezag en enige kennis van vergaderen heeft, wil men als volwaardige gesprekspartner kunnen optreden. In het voortgezet onderwijs is gebrekkige informatie van de kant van het bevoegd gezag de bron van de meest voorkomende problemen, naast het gegeven dat het bevoegd gezag (schoolbestuur) zich niet aan procedurele kwesties houdt. De voorzitters/secretarissen van de MR, overigens vrijwel altijd personeelsleden, zien het functioneren van leerlingen in de raad en gebrek aan informatie en scholing als grootste knelpunten. Qua *cultuur* stelt men in het onderzoek van Smit et al dat men het zo druk heeft met fusies dat men geen aandacht heeft voor arbeidsomstandigheden. Door schaalvergroting en bestuurlijke vernieuwing ontstaat behoefte aan nieuwe vormen van participatie. De helft van de MR'en zijn door het bevoegd gezag geïnformeerd over bestuurlijke vernieuwingen.

De onderzoekers concluderen dat onder invloed van de wet van 1992 het functioneren van de MR wel is verbeterd, maar nog niet optimaal is. Ouders en leerlingen hebben minder invloed dan personeel, leerlingen zijn de zwakste schakel, onder andere door hun regelmatige afwezigheid en het niet kunnen invullen van alle leerlingzetels vanwege gebrek aan belangstelling. Net als in het basisonderwijs zien ouders en personeel elkaar meer als partners dan als tegenspelers: de onderlinge verhoudingen zijn goed en men is tevreden over de samenwerking. Uit het onderzoek blijkt dat een cultuur van openheid, saamhorigheid en het bieden van ruimte en kansen door bevoegd gezag en directie belangrijk is voor het goed functioneren van de MR.

Ook in het voortgezet onderwijs is de participatie van ouders aan medezeggenschapsraden gering: in totaal 3% van de ouders met een kind in het voortgezet onderwijs is actief, 2% daarvan is lid van de ouderraad, 1% van de medezeggenschapsraad en 0,3% van het schoolbestuur (SCP, 2002b). Verdeeld over vaders en moeders zien we bij het schoolbestuur 65% mannen, bij de MR 40% en bij de ouderraad 37,5% mannen. Een deel van de ouders, ongeveer 10%, is actief in meer dan één orgaan.

Een analyse van kenmerken van actieve ouders in het voortgezet onderwijs, naar opleidingsniveau, geloofsovertuiging, denominatie school en omvang arbeidsbe-

trekking, levert in het SCP-onderzoek geen enkel significant resultaat op. Dit komt vooral doordat het aandeel in schoolorganen actieve ouders daar zo klein is. Wel is de participatie van hoogopgeleide ouders wat hoger dan die van de andere ouders, en dat komt vooral doordat de participerende vaders naar verhouding vaak hoogopgeleid zijn en hoger opgeleide vaders meer betrokken zijn bij de opvoeding en zorg voor de kinderen dan lager opgeleide vaders (o.a. Keuzenkamp en Hooghiemstra 2000).

Ten aanzien van het verhogen van participatie van ouders (en leerlingen) in formele organen bestaat er een limiet, gezien het aantal scholen in Nederland en daarmee het aantal in te vullen plaatsen in de MR. Bovendien is het aantal toegestane leden afhankelijk van de schoolgrootte en de grondslag van de school.

Hoewel, strikt gesproken, bij ouderraden en leerlingenraden geen sprake is van formele medezeggenschapsorganen zijn natuurlijk ook deze raden te beschouwen als kanalen waarlangs ouders en leerlingen hun stem kunnen laten horen over het onderwijs. Hieronder gaan we in op deze vormen van participatie.

Ouderraad

Een ouderraad (ook wel oudervereniging of oudercommissie) bestaat uit een groep ouders die activiteiten organiseert voor leerlingen en hun ouders. Een ouderraad is facultatief; er is geen verplichting dat die op elke school aanwezig moet zijn. Het initiatief voor het oprichten van zo'n raad ligt bij de ouders. Leden van de ouderraad hebben geen wettelijk geregelde rechten. Soms hebben ze een adviesfunctie, onder meer aan de medezeggenschapsraad. De ouderraad kan dan via de medezeggenschapsraad ongevraagd advies uitbrengen aan het bestuur over onderwerpen die de ouders aangaan. Maar meestal gaat om het organiseren van allerlei extra activiteiten in en rond de school, met hoogtepunten rond feestdagen en de organisatie van ouderavonden.

Er is op het Internet veel informatie te vinden over ouderraden, vaak gemengd voor primair en voortgezet onderwijs. Zo biedt de Vereniging Openbaar Onderwijs aan de 1.600 ouderraden die lid zijn allerlei brochures over ouderparticipatie. Tevens heeft de VOO de site www.ouderraden.nl in de lucht. Ook op Kennisnet is een sectie speciaal gewijd aan ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs. Er is geen Nederlands onderzoek gevonden dat zich specifiek richt op het functioneren van ouderraden in het voortgezet onderwijs.

In Vlaanderen is er wel enig onderzoek verricht (Verhoeven e.a., 2003). Het goede cijfer dat ouders het voortgezet onderwijs geven is al gemeld, maar 20% geeft aan dat men niet genoeg informatie krijgen van de school, en bijna eenderde vindt

dat leerkrachten en directeur niet altijd makkelijk aanspreekbaar zijn. Men is het meest tevreden over de duidelijkheid van schoolregels en de rapportering van resultaten. Ouders zijn het minst tevreden over de veiligheid van thuis naar school en over de aandacht voor pestgedrag op school. 30% van alle ouders die hebben meegedaan aan het onderzoek, ook met kinderen in primair en speciaal onderwijs, wenst geen inspraak op school. In het voortgezet onderwijs wenst 44% meer inspraak over de veiligheid, gezondheid en hygiëne van leerlingen, en 27% over de manier van lesgeven. Slechts 13% wil meepraten over uitgaven van de school en 8% over werving en ontslag van leraren en directie. Wat betreft het bijwonen van schoolactiviteiten scoren de oudercontacten op school met 83% van het totale aantal ouders het hoogst, opendeurdagen en schoolfeesten volgen met ongeveer 50%.

Van de ouders met een kind met leerproblemen neemt 15% contact op met de school. Dat is beduidend minder dan in het primair onderwijs. Overigens is ook het contact tussen ouders en school in het algemeen minder frequent. Daar waar in kleuter- en basisonderwijs regelmatig met leraren wordt gesproken bij het halen en brengen van leerlingen komt dat slechts bij 3% van de vo-ouders voor. En ouders die meehelpen in de klas zijn in het voortgezet onderwijs nauwelijks meer te vinden.

Leerlingen

Over de zeggenschap van leerlingen in het voortgezet onderwijs is enig relevant onderzoek gevonden. Zoals reeds beschreven worden leerlingen in de MR als de zwakste schakel beschouwd: weinig leerlingen zijn voor de klus te vinden, er is veel afwezigheid, en tijdens vergaderingen functioneren leerlingen veelal niet voldoende, althans in de ogen van voorzitters en secretarissen. Dezen zien dit en het gebrek aan scholing en informatie als grootste knelpunten. Smit e.a. (2005) bevestigen dat leerlingenparticipatie via de Wet medezeggenschap onderwijs in het voortgezet onderwijs grotendeels een abstractie is. Men stelt dat zonder concreet ondersteuningsaanbod vanuit docenten en directie medezeggenschap van leerlingen via formele organen veelal blijft steken in goede bedoelingen, zonder resultaat.

In Nederland beschikken niet alle scholen voor voortgezet onderwijs over een leerlingenraad, hoeveel scholen die wel hebben is niet duidelijk. In onderzoek in opdracht van het Vlaamse onderwijsministerie stelt ongeveer 85% van de Vlaamse schoolhoofden en leerkrachten dat hun school over een leerlingenraad beschikt (De Groof en Melchardus, 2003). Gemiddeld zijn leerlingen het minst tevreden

met hun inspraakmogelijkheden, hoewel schoolleiders en vooral leerkrachten wel tevreden zijn over de inspraak van leerlingen. De meerderheid van de leerlingen zou meer zeggenschap willen hebben. Hun vraag naar extra inspraak situeert zich echter voornamelijk rond 'ludieke' aspecten van de leefwereld op school, het huiswerk en vooral de regelgeving van de school. Bij de vraag in dit Vlaamse onderzoek hoe het zit met leerlingparticipatie blijkt dat nog geen 6% van de bevroegde leerlingen lid van een leerlingenraad is, terwijl 6,5% vroeger lid is geweest. De grootste groep leerlingen bevindt zich in de categorie niet-leden, en dan vooral in de categorie die geen ambitie of interesse heeft om ooit lid van de leerlingenraad te worden (40,5%).

Het Nederlandse Landelijk Actie Komitee Scholieren (LAKS) werd in 1984 opgericht en is uitgegroeid tot een door het veld en het ministerie erkende belangenorganisatie, hetgeen op zich kan wijzen op een toegenomen mondigheid onder jongeren. Een van de meest in het lopende activiteiten is de eindexamenklachtenlijn (EEKL). Eindexamenleerlingen kunnen daar hun klachten melden. Zo krijgt het LAKS een overzicht van de problemen, verstoringen en fouten rondom het Centraal Schriftelijke Eindexamen. In 2006 kreeg het LAKS maar liefst 75922 klachten binnen. De laatste jaren worden er steeds nieuwe records gevestigd. De organisatie geeft hiervoor drie verklaringen, namelijk de invoering van de Tweede Fase ('studiehuis'), de vernieuwde en verbeterde website en de uitgebreide promotie van het LAKS onder middelbare scholieren. Het LAKS merkt zelf op dat het geen grote waarde hecht aan het aantal klachten, maar de inhoud en motivering veel belangrijker vindt. De analyse van de klachten van het LAKS wordt mede betrokken in de vaststelling van de normering van de examens en het beleid van betrokken organisaties. De opmerkingen van het LAKS illustreren tevens dat drempelverlaging vermoedelijk gepaard gaat met 'inflatie' van klachten, maar dat er toch in de loop der jaren wel degelijk sprake is geweest van een transformatie in de verhouding tussen mondige (en georganiseerde) scholieren en de betrokkenen bij het 'aanbod' van de examens.

Het LAKS is verder actief op het gebied van leerlingenparticipatie. Zo zijn er cursussen MR en leerlingenraad, er is informatie in de vorm van een leerlingenraadgids, een model leerlingenstatuut etc. De nieuwste activiteit is '*Rule Your School*' (www.ruleyourschool.nl) om scholieren te stimuleren actief betrokken te worden bij hun school.

Uit een zeer recent onderzoek van het LAKS waarin 5500 leerlingen hun mening geven over leerlingenparticipatie blijkt het volgende (www.laks.nl). De respondenten zijn voor 90% afkomstig uit een eindexamenklas, vmbo, havo en vwo zijn

gelijk vertegenwoordigd, en de meisjes zijn in de overgrote meerderheid. Van de respondenten gaf een derde aan actief te zijn in een of meerdere bestaande activiteiten op school. Twee derde van de leerlingen is op school nergens bij betrokken. Het meest populair was de leerlingenraad, daarna de schoolkrant, hulpmentor, de medezeggenschapsraad of een klankbordgroep. Redenen voor activiteit zijn om te kunnen organiseren, om er iets van te leren en omdat ze dingen willen veranderen en problemen willen oplossen. De helft van degenen die niet actief zijn geeft tijdgebrek als reden. 72% van de leerlingen geeft aan het belangrijk te vinden meer inspraak te krijgen op school. Twintig procent had geen mening en bijna 10 procent vond dat leerlingen wel een stuk minder te zeggen kunnen hebben op school. Meisjes vinden het belangrijker om meer inspraak op school te krijgen dan jongens. Per schooltype uitgesplitst vinden havo'ers en vwo'ers meer inspraak belangrijker dan vmbo'ers. Qua onderwerpen waar leerlingen over meepraten eindigden de lesroosters onbetwist op nummer 1, daarna kwamen voorzieningen zoals bibliotheek, computers en studieruimtes, het beoordelen van leraren en de manier waarop er les wordt gegeven. Dat bijna alle respondenten in de eindexamenklas zitten vertekent dit onderzoek in enige mate.

Een verkennend onderzoek (Meerdink en Hameetman, 2001) naar leerlingenparticipatie in acht brede scholen in het voortgezet onderwijs, die alle een uitgebreid aanbod aan binnen- en buitenschoolse activiteiten en een structureel aanbod van leerlingbegeleiding hebben, blijkt dat de leerlingenraden meestal zodanig functioneren dat formele participatie nauwelijks van de grond komt. Vooral allochtone en laag opgeleide leerlingen worden vrijwel niet bereikt met vormen van georganiseerde participatie. Het ontbreekt vaak aan een 'cultuur' of een houding bij leerkrachten en directies die informele participatie mogelijk maakt. Betrokkenheid ten aanzien van les- en activiteiten aanbod scoort het laagst. Leerlingen hebben geen idee hoe het aanbod in elkaar steekt. Zelden wordt leerlingen vooraf gevraagd naar hun behoeften. Ook het aanbod van activiteiten en inhoud wordt zelden geëvalueerd, onder andere door leerlingen open naar hun mening te vragen. Wel zijn de leerlingen over het algemeen tevreden over de gedrevenheid van de leerkrachten.

Uit onderzoek naar leerlingenparticipatie in relatie tot ervaringen met het nieuwe leren (Smit e.a., 2005), waarin van leerlingen wordt verwacht dat zij actief en zelfstandig leren en een bijdrage leveren aan de school als 'lerende' gemeenschap, blijkt dat de participatiebereidheid van leerlingen toeneemt als zij op diverse manieren uitgedaagd worden om op individueel, groeps- en schoolniveau te participeren. Daarbij zijn missie- en visiediscussies en teamwork krachtige in-

strumenten waarmee het management de bereidheid van leerlingen kan beïnvloeden, in combinatie met een duidelijk omschreven concreet ondersteuningsaanbod vanuit docenten en directie. Participatiecultuur is belangrijk: een visie op leerlingenparticipatie, vormgeving van de leerlingenparticipatie, schoolontwikkeling in de richting van een lerende professionele gemeenschap met het doel om via gemeenschappelijke kennisontwikkeling (ook) de kwaliteit van de leerlingenparticipatie en het onderwijsaanbod te vergroten, interne en externe netwerken om te profiteren van elkaars kennis en aanpak, ruimte voor zelfstandigheid van leerlingen, die hiermee verantwoordelijkheid dragen voor hun eigen leerprocessen.

Onderwijsinspectie

Bij het tot stand komen van het nieuwe toezichtkader voor het voortgezet onderwijs van de Inspectie van het Onderwijs zijn nadrukkelijk de voornemens vanuit governance en de invulling van geïntegreerd toezicht betrokken (www.onderwijsinspectie.nl/Documents/pdf/Toezichtkader_vo_06_kort). Er zijn nu elf kwaliteitsaspecten, die door de Inspectie beoordeeld worden aan de hand van 81 indicatoren, waarvan 27 kernindicatoren. De rol van ouders wordt in verschillende veelal nieuwe (kern-) indicatoren genoemd:

- De school rapporteert inzichtelijk over de gerealiseerde kwaliteit van het onderwijs aan belanghebbenden.
- Bij de zorg voor kwaliteit zijn personeel, directie, leerlingen, ouders/verzorgers en bestuur betrokken.
- De ouders zijn betrokken bij de school, door de activiteiten die de school daartoe onderneemt.
- Leerlingen, personeel en ouders/verzorgers ervaren de schoolleiding als ondersteunend en stimulerend voor de sfeer op school.
- De school begeleidt de leerlingen en de ouders/verzorgers bij de keuzes tijdens de schoolloopbaan.
- De school begeleidt de leerlingen en de ouders/verzorgers bij de keuze van vervolgopleiding/ arbeidsmarkt.
- De school betreft de ouders/verzorgers van leerlingen bij de zorg voor hun kind.

In het Onderwijsverslag 2004/2005 (www.staatvanhetonderwijs.nl) staat vermeld dat ongeveer de helft van de scholen voor voortgezet onderwijs nu nog geen verantwoording aflegt aan belanghebbenden over de kwaliteit van haar onderwijs. Binnen de groep die dat wel doet, vormen de waarborging en verantwoording van de kwaliteit van het primaire proces (het lesgeven, de zorg en begeleiding) vaak

nog een zwak onderdeel. De Inspectie stelt dan ook dat scholen met voorrang een systematiek van inzicht geven, waarborgen en verantwoorden moeten ontwikkelen waardoor zij de kwaliteit van hun primair proces inzichtelijk kunnen maken en waarborgen.

4.3 Klachtenregeling

De klachtenregeling als onderdeel van de Kwaliteitswet is sinds 1998 van kracht. Ze betreft het primair en voortgezet onderwijs. Er is twee maal onderzoek naar gedaan. Het onderzoek uit 2000 (Vermaas en Wiersma, 2000) wees al uit dat er nog veel verbeterd diende te worden, onder andere ten aanzien van de communicatie tussen klager en school. Het tweede evaluatieonderzoek naar de klachtenregeling (Vermaas e.a., 2003) wijst uit dat ten aanzien van het voorkomen van klachten in het voortraject en de klachtafhandeling door klachtencommissies en scholen in het natraject nog veel winst te behalen valt. Zowel de onderlinge communicatie tussen de partijen ter voorkoming van klachten als de voorlichting en advisering door de klachtencommissie en het daadwerkelijk nemen van maatregelen door de scholen is voor verbetering vatbaar. De communicatie-, signaal- en juridische functie die de klachtenregeling (volgens de wet) zou moeten hebben, komen nog onvoldoende uit de verf. Er worden nog steeds te weinig klachten voortijdig opgelost, klachten worden nog te weinig gezien als een kans om het onderwijs te verbeteren en klagers lijken eerder naar de rechtbank te willen stappen dan naar de klachtencommissie. De resultaten van dit onderzoek maken opnieuw duidelijk dat een andere houding en aanpak nodig is van klagers, scholen, klachtencommissies en besturenorganisaties/overheid. Er is een open en serieuze dialoog nodig en een constructieve houding van zowel scholen als klagers. Als de klacht eenmaal bij de klachtencommissie gearriveerd is dienen zij in plaats van louter oordelen, scholen en klagers te begeleiden en mee te denken over oplossingen. En tot slot stelt men dat een heroriëntatie op het functioneren van de klachtenregeling, en dan met name op de beperkte mogelijkheden van de klachtencommissie, van de kant van de overheid en de besturenorganisaties noodzakelijk is. Inmiddels is dit jaar de Werkgroep Kotte ingesteld die moet komen tot nadere verbetering van de klachtenregeling.

In een onderzoek naar de groeiende stroom klachten in het katholiek onderwijs (van 40 in 98/99 naar 102 in 00/01) wordt deze groei toegeschreven aan een (te) laagdrempelige toegang tot deze klachtencommissies, zonder dat scholen eerst

zelf hebben geprobeerd om klachten op te lossen (Cluitmans-Souren, 2002). De meeste klachten hebben te maken met onbehoorlijk bestuur, gevolgd door de pedagogisch-didactische handelwijze van personeel. Een derde hoofdcategorie is de behandeling van leerlingen ((niet) bevordering, sancties). Tenslotte betreft een deel van de klachten seksuele intimidatie en discriminatie, agressie en geweld. In de betreffende publicatie wordt ook gewezen op de mogelijkheden om klachten zoveel mogelijk op schoolniveau te behandelen en af te doen. Het beeld komt naar voren, dat scholen (nog) niet erg 'handig' zijn in het omspringen met klachten en het vertalen daarvan in leerervaringen, hetgeen bevestigd wordt door het eerder genoemde SCP-rapport (SCP, 2002a). De hierboven genoemde laagdrempeligheid als factor bij toename van het aantal klachten wordt ook genoemd bij het aantal klachten over het eindexamen bij LAKS (de Vijlder, 2002).

Met betrekking tot het klachtrecht kan in zijn algemeenheid worden opgemerkt dat er op zich diverse mogelijkheden zijn om als deelnemer klachten te uiten, maar dat het gebruik van dat recht in de praktijk beperkt wordt, onder meer door een gebrek aan kennis over de rechten die men als deelnemer heeft en door de drempelhoogte die bij een aantal voorzieningen (zoals vertrouwenspersonen, de rechter) wordt ervaren (Dwarshuis, 1998).

4.4 Andere manieren van ouderparticipatie

Er is een Netwerk Landelijke Ouder-Organisaties (NLOO) waarin verschillende organisaties van en voor ouders samenwerken (Stichting Vrijwaardingschool, Ouders aan zet, Stichting Misplaatst, Nederlandse Stottervereniging Demosthenes, De Boxschool, Stichting.Onderwijsklachten.nl, Terecht Bezorgde Ouders (TBO), De Nederlandse Vereniging voor Thuisonderwijs (NVvTO), Vereniging Groot Gezin). Het is niet duidelijk in hoeverre en in welke omvang het NLOO optreedt als belangenbehartiger van ouders (www.nloo.nl) en in hoeverre er relaties zijn met directe horizontale verantwoording, hoewel er wel eisen geformuleerd worden voor de kwaliteit van onderwijs.

Een bijzondere vorm van behartiging van belangen van ouders en leerlingen is in voorbereiding in de gemeente Amsterdam. De gemeente heeft in 2005, op initiatief van de gemeenteraad, €300.000 per jaar beschikbaar gesteld voor een onafhankelijke en zelfstandige OnderwijsConsumentenOrganisatie. De organisatie moet de belangen behartigen van ouders en leerlingen, informatie geven bij het maken van een schoolkeuze en bij crisissituaties tijdens het doorlopen van de

school. Men stelt dat Amsterdam met deze organisatie een primeur heeft in Nederland. Inmiddels is er een ondernemingsplan en ligt het in de bedoeling de OCO eind 2006 van start te laten gaan (www.onderwijs.amsterdam.nl/live/index.jsp?nav=229&loc=52526).

In de voorfase zijn gesprekken gevoerd over het bestaan van een behoefte aan een dergelijke organisatie en wat men er van zou verwachten (Blanken en Knol, 2005). Gesprekken vonden plaats met ‘klantenpanels’ van respectievelijk Ghane- se ouders, Surinaamse ouders, Antilliaanse ouders, hoogopgeleide autochtone ou- ders, Marokkaanse ouders, laagopgeleide scholieren, hoogopgeleide scholieren, autochtone en allochtone scholieren. Hoewel hier geen sprake is van empirisch onderzoek blijkt uit de gespreksverslagen dat alle deelnemers van de klantenpa- nels het een goed idee vinden om een onderwijsconsumentenorganisatie op te richten. De vwo leerlingen en hoogopgeleide ouders hebben minder behoefte aan een onderwijsconsumentenorganisatie. Vwo leerlingen verwachten dat de OCO in zal spelen op knelpunten in het onderwijs die voor hen niet zo van belang zijn. Ze ervaren zelf geen afstand tussen de docenten en de leerlingen, de rector en de leerlingen/leerlingenraad. Ze vinden dat ze serieus worden genomen. Wanneer leerlingen klachten of problemen hebben kan dit snel en goed besproken worden met een docent of de rector. Omdat deze leerlingen vaak behoorlijk mondig zijn, is het bespreken van bijvoorbeeld problemen met een docent voor hen geen lasti- ge klus. Verder hebben deze leerlingen ouders die over het algemeen hoogopge- leid en mondig zijn. Wanneer hun zoon of dochter problemen heeft met bijvoorbeeld een docent en hun kind komt er met de docent niet uit, dan onder- nemen ze zelf actie. Dit betekent niet dat deze ouders en leerlingen helemaal geen gebruik zouden maken van de diensten van de OCO. Ze hebben wel degelijk ideeën aangedragen. Met name hoogopgeleide ouders vinden het belangrijk dat de OCO informatie verstrekt over de gaten in het onderwijsaanbod, dus wat scholen niet aanbieden. Ook hebben de ouders aangegeven dat de OCO mee zou kunnen denken met de onderwijsplannen van de gemeente. De OCO kent namelijk de be- hoefte van ouders en staat dicht bij ouders. De vmbo leerlingen verwachten wel dat de OCO hun belangen zou kunnen behartigen. De OCO zou volgens hen in kunnen spelen op klachten als: lesuitval, schoolleiding die beloften niet nakomt, ongemotiveerde en zelfs negatieve docenten, beoordelingen die volgens leerlin- gen onjuist zijn, afstand tussen leerlingen en docenten/rector, achterstand met on- derhoud van het gebouw, weinig activiteiten georganiseerd voor leerlingen, etc. Allochtone ouders gaven in de klantenpanels aan dat ze van de OCO verwachten dat deze rekening houdt met de verschillende culturele achtergronden van haar

doelgroep. Antilliaanse en Ghanese ouders gaven aan dat ze het belangrijk vinden dat de OCO meer aandacht op scholen vraagt voor culturele verschillen. Scholen kunnen in hun aanbod daar dan rekening mee houden. Alle leerlingen verwachten van de OCO dat onderwijsconsumenten zelf bij de organisatie terecht kunnen voor informatie en advies. Ook verwachten ze dat de OCO leerlingen en ouders betreft bij het oplossen van problemen. Ze willen niet dat de OCO met de schoolleiding gaat praten over problemen zonder leerlingen daarbij te betrekken. Met name vmbo leerlingen geven aan het belangrijk te vinden vertrouwen te krijgen in de OCO. Dat kan volgens hen alleen wanneer de OCO toegankelijk is voor alle onderwijsconsumenten en deze ook serieus neemt. Marokkaanse ouders gaven daarbij aan dat de OCO een toegevoegde waarde zou kunnen hebben wanneer deze onafhankelijk is (en dus vertrouwen geniet) en luistert naar de problemen van de ouders.

Een voorzichtig opkomend fenomeen in het voortgezet onderwijs zijn ouderpanels. Ouderpanels zijn een aanvulling op of een alternatief voor oudertevredenspeilingen en worden door scholen ingezet om de mening van de ouders te vragen over bepaalde aspecten van het schoolbeleid en/of om de communicatie tussen ouders en school te versterken. Ouderpanels zijn (eventueel wisselende) groepen ouders van 25 tot 30 personen die met het management van de school gesprekken voeren over onderwerpen die (meestal) door de schoolleiding worden aangedragen. Het zijn platforms waar de school zich tegenover ouders kan verantwoorden, maar meer nog instrumenten voor zowel school als ouders om meningen en verwachtingen uit te wisselen. Ouderpanels hoeven niet schoolbreed te worden ingezet, ze kunnen ook worden georganiseerd voor een specifiek thema of ene specifiek deel van de school. Door het ouderpanel een wisselende samenstelling te geven, kunnen meer ouders bereikt worden dan de ouders die al actief zijn in ouderraad of MR. Onderwerpen die geschikt zijn voor bespreking in een ouderpanel zijn bijvoorbeeld schoolregels, lesuitval, puberteitsproblemen, stages, veiligheid, vernieuwingen in de school (Van Rooijen, Sagasser & Seuren, 2006).

4.5 Conclusies

In het voortgezet onderwijs is de omvang van ouderparticipatie c.q. -betrokkenheid duidelijk minder dan in het basisonderwijs. Qua formele medezeggenschap is maar een zeer klein percentage ouders en leerlingen actief, hoewel dit gerelateerd is aan het aantal beschikbare plaatsen. Er is daarbij sprake van on-

gelijkheid tussen de oudervertegenwoordigers enerzijds en de personeelsvertegenwoordigers en de schoolleiding anderzijds. Ouders hebben vrijwel altijd een kennisachterstand, voelen zichzelf minder deskundig, en worden ook als minder deskundig gezien door de professionals in de school. Leerlingen zijn moeilijk te porren voor een plek in de MR, en vallen vaak uit. Daarbij is communicatie naar de achterban problematisch: er is meestal weinig interesse voor het werk van de MR van de kant van ouders en leerlingen.

De meer informele betrokkenheid in ouderraden en leerlingenraden lijkt ook niet over te houden. Er is wel veel informatie beschikbaar, vooral ook op het web, maar het is slechts een kleine groep actieve ouders die zich op meerdere terreinen inzet voor de school en/of graag wil meepraten, en een grote meerderheid inactieve ouders. En ook de leerlingen zeggen dan wel in meerderheid meer invloed en inspraak te willen hebben, maar ook hier is het een kleine groep die de daad bij het woord voegt.

De actieve betrokkenheid van ouders verschilt, net zoals in het basisonderwijs, naar opleidingsniveau en etnische herkomst. Bij het voortgezet onderwijs komt daar nog bij dat men hierover nog minder kan meepraten over de inhoud van het onderwijs naarmate men zelf lager opgeleid is of niet in Nederland op school heeft gezeten.

Op het gebied van klachten is in twee op elkaar volgende onderzoeken nagegaan hoe de uitvoering van de wet functioneert. Daaruit blijkt dat nog verbeteringen nodig zijn in alle trajecten van de procedure, zodat er dit jaar de Werkgroep Kotte is ingesteld.

Er is wel een min of meer duidelijke rol weggelegd voor organisaties die de belangen behartigen van leerlingen en ouders, ook in het enthousiasmeren tot en voorlichten over actieve participatie. Of dit nu echt leidt tot een aanzienlijke verhoging van het aantal actieve personen is niet duidelijk.

Het lijkt tot slot ook een duidelijke taak te worden voor de VO-Raad als sectororganisatie om tot landelijke afspraken te komen die moeten leiden tot de noodzakelijke voorwaarden voor het verbreiden van horizontale verantwoording.

Tijdens dit onderzoek hebben we impliciete en expliciete uitspraken, aanbevelingen en onderzoeksresultaten gevonden die kunnen bijdragen aan de verbetering van de interactie en samenwerking tussen scholen, ouders, leerlingen en andere stakeholders, en aan de totstandkoming van vormen van horizontale verantwoording en governance. De volgende elementen komen naar voren:

- Medezeggenschap van ouders en leerlingen wordt bevorderd door een *cultuur van openheid, saamhorigheid, en het bieden van ruimte en kansen* door bevoegd gezag en directie.
- Participatiebereidheid van leerlingen kan toenemen als zij op diverse manieren *uitgedaagd* worden om op individueel-, groeps- en schoolniveau te participeren.
- Daarbij zijn *missie- en visiediscussies en teamwork* krachtige instrumenten waarmee het management de bereidheid van leerlingen kan beïnvloeden, in combinatie met een duidelijk omschreven *concreet ondersteuningsaanbod* vanuit docenten en directie.
- Een andere belangrijke voorwaarde is verder een *schoolcultuur* waarin participatie van leerlingen vanzelfsprekend is en waarin ruimte bestaat voor zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van leerlingen.
- Ten aanzien van de klachtenregeling lezen we dat een *andere houding en aanpak* nodig is van klagers, scholen, klachtencommissies en besturenorganisaties/overheid.
- Er is een *open en serieuze dialoog* nodig, hetgeen gerelateerd is aan opstelling en communicatieve vaardigheden van de kant van de schoolse actoren, maar een constructieve houding van klagers is ook gewenst.
- Als de klacht eenmaal bij de klachtencommissie gearriveerd is dienen zij in plaats van louter oordelen, scholen en klagers te *begeleiden* en *mee te denken* over oplossingen.
- De Inspectie stelt dat scholen met voorrang een *systematiek van inzicht geven, waarborgen en verantwoorden* moeten ontwikkelen.

5 De Bve-sector

5.1 Inleiding

De Bve-sector is in vergelijking met het primair en voortgezet onderwijs tamelijk complex. De sector kent twee typen onderwijs: het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en de educatie. Het mbo bestaat uit de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) en de beroepsopleidende leerweg (bol). Binnen de bbl ligt de nadruk op de praktijk (in totaal minimaal 60 procent van de studieduur). Dit betekent over het algemeen dat de deelnemers meestal vier dagen per week in een bedrijf werkzaam zijn en één dag per week naar school gaan. Er nemen niet alleen jongeren aan deel (bijna 60% was in 2004 jonger dan 23 jaar), maar ook veel oudere werknemers (22% was in 2004 ouder dan 30 jaar). Omdat de deelnemers zich over het algemeen meer werknemer voelen dan leerling en ook sterk in leeftijd verschillen, is hun betrokkenheid bij de onderwijsinstellingen anders dan andere mbo-leerlingen en zeker leerlingen in het funderend onderwijs.

De beroepsopleidende leerweg (bol) is zowel in voltijd als in deeltijd (minder dan 850 uur onderwijsprogramma) te volgen. Daarom is ook hier een verschil in leeftijd en binding met de opleiding. De deeltijd-leerlingen zijn voor bijna de helft ouder dan 30 jaar. De meeste mbo-leerlingen (67% in 2004) volgen een voltijdsopleiding. Meer dan driekwart van hen volgt een lange opleiding op niveau 3 of 4. De overige deelnemers volgen een korte opleiding op niveau 1 of 2.

Educatie bestaat uit het voortgezet algemeen volwassenen onderwijs (vavo) en basiseducatie. Dit onderwijs wordt overwegend door volwassenen gevolgd; verreweg het grootste deel volgt NT2 cursussen en is van allochtone afkomst. Zeker in de educatie, maar ook in het mbo spelen ouders nauwelijks of geen rol.

De Bve-sector bestaat uit 42 ROC's (Regionale opleidingscentra), 12 AOC's (Agrarische opleidingscentra) en vakscholen. Deze ROC's kennen een forse schaalgrootte (gemiddeld 10 duizend deelnemers), maar zijn vaak verdeeld in een groot aantal locaties, eenheden of werkmaatschappijen. Daarnaast zijn er dertien vakinstellingen die zich, anders dan de ROC's, op één beroepenveld richten. Ten slotte zijn er ook nog particuliere, niet van overheidswege bekostigde onderwijsinstellingen die op commerciële basis opleidingen verzorgen.

De Bve-sector kent net als het hoger onderwijs een branche-organisatie, de Bve Raad. Deze Raad heeft in januari 2006 een *Governance Code BVE* opgesteld. In de Code is een aantal bepalingen voor de relatie met externe belanghebbenden (waartoe de deelnemers worden gerekend) en een klachtenregeling opgenomen. Daarnaast geeft de Code een aantal handreikingen ten behoeve van de relatie met externe belanghebbenden. Als voorbeelden van informatie en kanalen waarlangs de informatie kan worden overgebracht worden genoemd: website, jaarverslag en jaarrekening, presentatie aan genodigden, en de pers. Het organiseren van de inbreng van belanghebbenden kan volgens de Code op vele manieren gebeuren. Voorbeelden zijn: structurele raad van advies, ad hoc klankbord groep, gebruiker-panel, enquête, jaarlijks bezoek aan belanghebbenden, en thematische debatten. In dit hoofdstuk bespreken we achtereenvolgens het (geringe) onderzoek naar participatie in formele gezagsorganen, het klachtrecht en andere vormen van horizontale verantwoording.

5.2 Participatie formele organen

De drie belangrijkste formele organen zijn raad van toezicht, medezeggenschapsraad en leerlingenraad.

Naar *de raden van toezicht* in de Bve-sector is recent onderzoek gedaan door Hooge, Nusink en Van der Sluis (2006). Uit een enquête onder een representatieve steekproef van voorzitters van raden van toezicht blijkt over het algemeen dat de meeste leden van het mannelijk geslacht zijn, tussen de 50 en 59 jaar oud, werkzaam (geweest) in het bedrijfsleven of de zakelijke dienstverlening. Deze leden hebben vooral kennis en vaardigheden op het gebied van ondernemerschap, financiën en strategie. Dit profiel geeft aan vanuit welk perspectief de leden zijn gekozen en ook opereren.

De onderzochte raden van toezicht vinden zichzelf beter in hun toezichtrol dan in hun rol verbinding leggen met de samenleving en de deelnemers. Opvallend is dat driekwart van de onderzochte raden het perspectief van de deelnemers als toezichtperspectief hanteert, terwijl zij nauwelijks informatie ontvangen of proberen te vergaren onder deelnemers (en hun ouders) en de jongerenorganisatie in het beroepsonderwijs (JOB). De meeste informatie die zij ontvangen komt van het College van Bestuur en de externe accountant. Slechts acht procent van de raden ontvangt informatie van deelnemers (en hun ouders) en de JOB. De helft van de raden werft zelf actief informatie. Maar ook hier staat het College van Bestuur

centraal. Slechts vijf procent benut de deelnemers (en hun ouders) als informatiebron. Geen enkele raad zoekt informatie bij de JOB. In het onderzoek is helaas niet onderzocht hoe de deelnemers (en hun ouders) staan tegenover de raden van toezicht.

Ook naar de *medezeggenschap* in het beroepsonderwijs is recent onderzoek gedaan (Van Schoonhoven & Konings, 2006). Momenteel wordt nieuwe wetgeving over de vormgeving van medezeggenschap in de bve-sector voorbereid en is vooralsnog de Wet medezeggenschap onderwijs uit 1992 van kracht. Uit diverse beleidsdocumenten (zie bijvoorbeeld Koers Bve uit 2004) wordt duidelijk dat de minister streeft naar een versterking en vernieuwing van de medezeggenschap van de deelnemers als belangrijke vorm van horizontale verantwoording. Ook in de Governance Code Bve wordt dit uitgangspunt benadrukt.

In de studie van Van Schoonhoven en Konings (2006) is een schriftelijke enquête gehouden onder zowel voorzitters van colleges van bestuur als onder voorzitters van medezeggenschapsraden. Eveneens zijn vijf gevalsstudies verricht bij vier Roc's en één AOC. Uit het onderzoek komt naar voren dat de medezeggenschapsraad op dit moment geen belangrijke rol speelt in het kader van de horizontale verantwoording. Minder dan de helft van de respondenten vindt dat de medezeggenschapsraad *nu* in staat is deze rol te spelen. Over de toekomstige rol van de medezeggenschap bij de horizontale verantwoording is men iets optimistischer: een meerderheid is van mening dat deze rol zal toenemen. Uit de analyse blijkt overigens dat de voorzitters van de CvB daar minder positief over denken dan de voorzitters van de medezeggenschapsraden zelf. De onderzoekers stellen dan ook vast (mede op grond van de gevalsstudies) dat de medezeggenschapsraden zeker op het terrein van de interne verantwoording nog niet in beeld zijn. De MR wordt meer gezien als een orgaan om draagvlak (onder het personeel) te peilen en te creëren voor voorgenomen besluiten dan als intern verantwoordingsorgaan. Alleen op het terrein van het personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden speelt de medezeggenschapsraad enige rol van betekenis.

Nog droeviger is het gesteld met de deelnemersparticipatie. Deelnemers participeren in de bve-sector niet of nauwelijks in de medezeggenschapsraden. De respondenten geven de deelnemersparticipatie dan ook een ruime onvoldoende (3,4 op een schaal van 10). Soms zijn de deelnemers nog wel te vinden in school- en/of leerlingenraden binnen opleidingen (als die er zijn), maar participatie in de formele organen laat te wensen over. Daardoor hebben zij feitelijk geen invloed van betekenis. Volgens bestuurders en MR-leden doen de deelnemers niet mee aan de formele medezeggenschap omdat dit te abstract en complex zou zijn, de band met

de instelling niet al te intensief is (duale trajecten, stages, kortdurende opleidingen) en zij andere prioriteiten hebben zoals baantjes en dergelijke. Daar waar deelnemerskandidaten actief worden geworven en studiepunten worden toegekend, is de beoordeling over de deelnemersparticipatie minder negatief. Dit kan een indicatie zijn dat gerichte activiteiten kunnen bijdragen aan deelnemersparticipatie. Alleen als instellingen naast mbo ook vmbo verzorgen, maken ouders nog wel eens deel uit van de medezeggenschapsorganen. Over de stelling dat ouders geen rol hoeven te spelen bij de medezeggenschap zijn de meningen onder respondenten van het onderzoek verdeeld: 47% vindt van wel, 40% van niet en 13% is het om het even. Ten tijde van de interviews (najaar 2005) was de landelijke convenant ter bevordering van de deelnemersparticipatie nog maar bij een paar geïnterviewden bekend. De Jongerenorganisatie JOB kent men doorgaans van naam wel. De onderzoekers trekken op grond van hun bevindingen dan ook de conclusie dat de medezeggenschapsraad op dit moment nog niet een belangrijke weg is om de horizontale verantwoording, met name voor deelnemers en ouders, te realiseren.

Naar *leerlingenraden* in het beroepsonderwijs is geen afzonderlijk onderzoek gedaan. In het eerder genoemde onderzoek naar medezeggenschapsraden komen ook de leerlingraden aan de orde, maar er kan geen representatief beeld van gevormd worden. Zo blijkt dat er bij één van de vijf nader onderzochte cases geen structurele deelnemersorganen zijn, bij de overige vier in drie gevallen sprake is van gebrekkige participatie en tenslotte bij de vierde casus slechts op één van de vier vestigingen sprake is van deelnemers in een deelraad. In hoeverre dit weinig opwekkende beeld representatief is voor alle Roc's en AOC's valt niet te zeggen. Uit de JOB-monitor 2005 (JOB 2005) valt op te maken dat de deelnemers in het middelbaar beroepsonderwijs slecht op de hoogte zijn van het bestaan van een leerlingenraad: iets meer dan een kwart weet dat er een leerlingenraad op school is; één op de tien zegt dat die er niet is en maar liefst twee van de drie deelnemers heeft er geen behoefte aan bij het beleid betrokken te zijn; ongeveer twintig procent wil wel graag meedenken over het beleid. Verder komt naar voren dat eerstejaars deelnemers wat vaker dan ouderejaars deelnemers ervan overtuigd zijn dat hun inbreng door de school op prijs wordt gesteld. Het is tenslotte zo dat de oordelen over medezeggenschap verschillen naar sectoren, maar het onderzoek van de JOB geeft geen uitsluitsel over de vraag waarom deze verschillen bestaan.

5.3 Klachtrecht

In tegenstelling tot het primair en voortgezet onderwijs kent de Bve-sector geen wettelijke klachtenregeling, behoudens de beroepsmogelijkheid inzake examens en dergelijke. In het primair en voortgezet onderwijs zijn de schoolbesturen vanwege de Kwaliteitswet verplicht een klachtenregeling vast te stellen en op hun instelling in te voeren. De landelijke ouderorganisaties, vakorganisaties, besturenorganisaties en schoolleidersorganisaties hebben daartoe in gezamenlijkheid een model-klachtenregeling opgesteld. Ondanks het ontbreken van een dergelijke wettelijke verplichting heeft het ministerie van OCW er op aangedrongen dat ook voor het Bve-veld een voorbeeld-klachtenregeling werd opgesteld. Om die reden heeft de Bve raad een voorbeeld-klachtenregeling ontwikkeld. Deze model-regeling komt vrijwel volledig overeen met het landelijk model dat voor het primair en voortgezet onderwijs is ontwikkeld. Daarnaast is er in de Cao Bve een regeling verplicht gesteld ter behandeling van klachten inzake seksuele intimidatie, racisme en andere vormen van discriminatie. Tenslotte moet worden opgemerkt dat in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs een wettelijke grondslag is vastgelegd voor de zogenoemde vertrouwensinspecteurs bij de inspectie. In dat verband kunnen zowel personeelsleden als deelnemers slachtoffer zijn.

Het is de bedoeling dat klachten in eerste instantie tussen de betrokken personen zelf worden afgehandeld. Indien de aard en ernst van de klacht met zich meebrengt dat dit niet mogelijk is, kan een klacht overeenkomstig de model-klachtenregeling worden behandeld. De klachten kunnen betrekking hebben op seksuele intimidatie, discriminerend gedrag, agressie, racisme, geweld, pesten, toepassing van strafmaatregelen, beoordeling van deelnemers, de inrichting van de schoolorganisatie e.d. Klachten die bij andere commissies dienen te worden ingediend, zoals bijvoorbeeld de commissie van beroep voor de examens, zullen naar verwachting door deze commissie niet in behandeling worden genomen.

Naar de klachtenregeling in de Bve-sector is geen onderzoek verricht. Uit de Jaarverslagen van de Stichting Geschillencommissies Onderwijs valt op te maken dat vrijwel alle klachten die de landelijke geschillencommissie Bve bereiken, betrekking hebben op personeelskwesties. In 2006 was slechts in één geval sprake van een klacht van ouders. In dat geval waren de klagers de ouders van een 15-jarige leerlinge van de school. Zij klaagden tegen een docent dat uit MSN-contacten bleek dat deze zijn grenzen als docent ver had overschreden. De Commissie oordeelde dat verweerder seksueel getint MSN-contact met de dochter van klagers had onderhouden en achtte dit uitermate onprofessioneel en ongepast ge-

drag van verweerder. Aangezien de Commissie zowel van verweerder als van de werkgever had begrepen dat er inmiddels een verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst was ingediend, liet de Commissie zich niet uit over te nemen maatregelen.

5.4 Andere vormen van horizontale verantwoording

In de governancecode van de Bve Raad (2006) worden naast de meer formele en structurele vormen van horizontale verantwoording ook andere mogelijkheden genoemd: ad hoc klankbord of adviesgroep; gebruikerspanel; enquête en thematische debatten. Hoewel bij verschillende informanten uit de Bve-sector de indruk bestaat dat deze vormen (met name gebruikerspanels en deelnemersenquêtes) vrij gebruikelijk zijn bij instellingen, is er geen onderzoek bekend waarin verslag wordt gedaan van de participatie en waardering hiervan door de deelnemers.

In de eerder genoemde JOB-monitor (2005) wordt wel gerapporteerd over de informatievoorziening door de instellingen aan de deelnemers. Uit de resultaten blijkt dat de deelnemers redelijk tevreden zijn over de informatievoorziening van de instellingen betreffende de opleiding, de opbouw van het curriculum zoals weergegeven in de studiegids en kennis over de rechten en plichten van scholen en deelnemers. Een opvallend aspect is dat de jongste deelnemers (17 jaar en jonger) en oudste deelnemers (ouder dan 26 jaar) het meest positief zijn. De oudste groep is met name positiever over de informatievoorziening betreffende rechten en plichten.

In het onderzoek naar de rol van stakeholders (waaronder de ouders en deelnemers) in het middelbaar beroepsonderwijs (Hooge, Van der Sluis & De Vijlder, 2004) wordt een algemene indruk geschetst hoe bestuurders en managers aankijken tegen de relatie met stakeholders. Daarover schrijven de onderzoekers het volgende: "Bij het in kaart brengen van stakeholders worden het 'bedrijfsleven' en 'studenten of deelnemers' veel genoemd. Het 'bedrijfsleven' wordt opvallend vaak genoemd als stakeholder. Daarbij blijven sommige bestuurders en managers spreken in algemene termen, terwijl anderen zich richten op regionale bedrijven of concrete bedrijven, landelijk of regionaal. (...) Ook 'studenten of deelnemers' worden vaak genoemd als stakeholders, maar in verschillende rollen. Een manager vindt dat aspirant-studenten of deelnemers en hun ouders de belangrijkste belanghebbenden zijn, terwijl een ander juist de afgestudeerden als stakeholders ziet. (...) Studenten of deelnemers worden ook als belanghebbenden in de mede-

zeggenschapsstructuur genoemd en daar soms node gemist' (pp. 46-47). Het rapport geeft echter geen concrete informatie over hoe de deelnemers zelf hoe rol als stakeholder zien.

5.5 Conclusie

De Bve-sector geldt als sector waar de governancegedachte op bestuurlijk niveau redelijk goed ingang heeft gevonden. De sector beschikt over een brancheorganisatie, een governancecode, de instellingen kennen een redelijk grote mate van autonomie, de kwaliteitszorg is ook sterk ontwikkeld, en tenslotte beschikken vrijwel alle instellingen over een raad van toezicht met enige ervaring. Daardoor is het des te opvallender dat de horizontale verantwoording aan de kant van de deelnemers zwak ontwikkeld lijkt. Het geringe onderzoek naar de inbreng van deelnemers schetst een weinig positief beeld. Lichtpuntje is dat daar waar bestuurders en managers aandacht besteden aan de vergroting van de participatie, er wel verbetering optreedt. Op grond van het bestaande onderzoek valt niet vast te stellen of de oorzaak van de gebrekkige inbreng vooral toe te schrijven is aan kenmerken van de instellingen of aan die van de deelnemers. Vrijwel geheel afwezig zijn de ouders.

6 Het hoger onderwijs

6.1 Inleiding

De sector hoger onderwijs bestaat uit twee typen onderwijs: het hoger beroepsonderwijs (hbo) en het universitair onderwijs (wo). In 2005 studeren ongeveer 360.000 studenten aan één van de 42 hogescholen en 200.000 studenten aan één van de 14 universiteiten. Dit jaar begonnen bijna 110.000 studenten in het hbo aan een nieuwe opleidingen, een groei van 1,7% en hadden zich meer dan 41.000 studenten aangemeld in het wo, een groei van bijna 3%.

De geschiedenis van bestuur en medezeggenschap is sterk verschillend tussen hbo en wo. Tot 1986 maakte het hbo deel uit van de sector voortgezet onderwijs, daarna werd de wet HBO van kracht totdat in 1992 de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) hbo en wo samenbracht in één sector. Dit betekent niet dat regelgeving over medezeggenschap gelijk getrokken is. In het wo heeft in 1997 de wet MUB (medezeggenschap universitair bestuur) de plaats ingenomen van de WUB (wet universitair bestuur). In het hbo is de WMO (wet medezeggenschap onderwijs) van kracht. Ondanks deze verschillen in wettelijke regelingen is de positie van studenten in het hbo en in het wo niet fundamenteel anders geregeld. In de WHW is bepaald dat instellingen een studentenstatuut moeten opstellen, waarin de rechten en plichten van studenten en instelling worden vastgelegd.

De sector hoger onderwijs kent twee brancheorganisaties, de HBO-Raad en de VSNU. De HBO-Raad heeft de principes van 'good governance' in februari 2006 vastgelegd in een eigen Branchecode Governance. De code is het resultaat van jarenlange discussies over de kwaliteit van toezicht en bestuur. Het fundament voor de branchecode is aan het eind van de jaren '90 gelegd door de Commissie Glasz. De Code is een uitwerking van het principe van een transparant toezicht en bestuur, zoals dat in eerdere stukken van de HBO-Raad is voorgesteld. Voor de toezichtsrelatie op het bestuur is vastgelegd dat alle hogescholen een Raad van Toezicht gaan instellen. Met name voor de uitwerking van de horizontale dialoog met stakeholders wordt ruimte en leertijd gevraagd om via vele en diverse uitwerkingen misschien te komen tot meer eenheid, maar vooralsnog verwacht men niet dat de relatie met de diverse stakeholders (dus ook de studenten) via één model

voor alle hogescholen geregeld kan worden. (HBO-Raad, 2006; Van den Berg, 2001; Van den Broek, 2002). De VSNU heeft niet een dergelijke code ingesteld. In dit hoofdstuk bespreken we achtereenvolgens het onderzoek naar medezeggenschap, het klachtrecht en de relatie tussen kwaliteitszorg en horizontale verantwoording.

6.2 Medezeggenschap en horizontale verantwoording aan studenten

In 1997 is er een grote verandering doorgevoerd in de bestuursstructuur van de Nederlandse universiteiten met de inwerkingtreding van de MUB. Voor dit literatuuronderzoek zijn met name de MUB-doelstellingen: ‘Totstandkoming van heldere verantwoordingsrelaties’ en ‘Vormgeving van een volwaardige medezeggenschap’ relevant. Een eerste verkenning van de invoering is verricht door de commissie Datema. Uit het rapport van deze commissie kwam naar voren dat de bestuurlijke daadkracht leidt tot onderwaardering van medezeggenschap en dat de verantwoordingsrelaties verre van duidelijk zijn (Commissie Datema, 1998). Hierna zijn er verschillende evaluatieonderzoeken uitgevoerd.

Uit het eerste onderzoek van B&A Groep komt opnieuw naar voren dat volgens de studenten en docenten verantwoordingsrelaties niet helder zijn. Vooral op centraal en op facultair niveau is de situatie verre van goed geregeld, maar op het basisniveau verloopt de inspraak van medewerkers en studenten weer wat beter (Van den Berg et al, 2001).

In het onderzoek over medezeggenschap in het hbo van Van den Broek en Kersten (2002) blijkt dat het functioneren van medezeggenschap sterk verschilt per hogeschool. Knelpunten van medezeggenschap binnen hogescholen zijn vooral de geringe belangstelling en betrokkenheid van studenten. In het onderzoek zijn meerdere redenen genoemd om deze afnemende interesse nader te verklaren. Om ook in de toekomst volwaardige medezeggenschap te kunnen realiseren, zal er aanzienlijk moeten worden geïnvesteerd om alle betrokkenen meer en blijvend te interesseren. Eén van de aanbevelingen om medezeggenschap te optimaliseren luidt als volgt: *“Op de eerste plaats ligt een belangrijke verantwoordelijkheid bij de instellingen zelf. Uit dit onderzoek is het beeld ontstaan dat in sommige instellingen medezeggenschap zich in een vicieuze cirkel bevindt: wanneer er geen belang wordt toegekend aan volwaardige medezeggenschap, wordt er ook niet of nauwelijks in geïnvesteerd, waardoor een raad slechts marginaal functioneert en de belangstelling zal afnemen. Ten gevolge hiervan zal het belang dat het bestuur*

toekent aan medezeggenschap verder afnemen. De hierboven geschetste cyclus is toe te passen ter verklaring van het onderscheid tussen volwaardige en marginale medezeggenschapsraden. Centrale kenmerken van marginaal functionerende raden zijn de geringe belangstelling, het gevoel dat men door bestuurders niet serieus genomen wordt en een matig oordeel van raadsleden over hun eigen functioneren en over de ondersteuning die hen geboden wordt.”

Het recentere onderzoek naar de evaluatie van de MUB door CHEPS (De Boer et al, 2005) levert weinig informatie op over de mening van studenten, omdat er geen onderscheid naar geleding is gemaakt. Wel wordt er geconstateerd dat er grote verschillen bestaan in de beoordeling tussen bestuurders en bestuurd. Bestuurders vinden over het algemeen dat ze voldoende ruimte geven voor medezeggenschap, terwijl bestuurd (studenten en personeel) daar een stuk negatiever over zijn. Vooral gebrek aan (tijdige) informatie wordt als oorzaak aangewezen, maar ook een gebrek aan formele en duidelijke bevoegdheden.

Eén van de inperkingen van medezeggenschap is volgens leden van medezeggenschapsraden het bestuurlijk overleg van de decaan met het CvB. Besluiten worden al voorgekookt en kunnen slechts minimaal aangepast worden. Dit punt kwam ook in 2001 naar voren: Het is geen formeel overleg, dus er kan ook niet tegenin gegaan worden door medezeggenschapsorganen (LSVB, 2001).

Over het functioneren van opleidingscommissies zijn gegevens uit meerdere onderzoeken bekend. In 1999 is een landelijk onderzoek uitgevoerd (Haanstra & Voorthuis, 1999) waaruit naar voren komt dat studenten redelijk tevreden zijn over opleidingscommissies. In het hbo weliswaar minder dan in het wo. In hbo zijn er vacatures in bijna de helft van de commissies, in het wo slechts bij één op de tien. Het belangrijkste werk van de commissies is het geven van adviezen over de OER (Onderwijs- en examenregeling). In de meeste commissies wordt systematisch gecontroleerd wat er met de adviezen gebeurt. In het wo gebeurt dit meer dan in het hbo. Hier gaat het vooral om de rol van de opleidingsdirecteur. Zijn rol wordt als uiterst belangrijk ervaren. Zijn optreden dient gekenmerkt te worden door een grote mate van openheid tegenover initiatieven van studenten en bereidheid zich te verantwoorden over zijn beleid. Over het laatste punt zijn studenten vaker ontevreden, zeker in het hbo.

Het onderzoek van De Boer et al. (2005) laat zien dat ook recentelijk in veel gevallen de opleidingscommissie niet goed functioneert. Van de leden van opleidingscommissies zegt 21% nooit om een advies te zijn gevraagd.

Studentenorganisaties hebben ook zelf onderzoek gedaan naar het functioneren van de medezeggenschap. LSVB concludeert op basis van dit onderzoek dat de kennis van de bevoegdheden onder de MUB zowel voor de medezeggenschap als de bestuurders matig te noemen is. Men verwacht te vaak advies- met instemmingsrecht en omgekeerd. Daarnaast is het slecht gesteld met de kennis over geschillencommissie en –procedure. Met de ‘cultuur’ in de betekenis van een goede omgang met elkaar zit het wel goed. Daar liggen de problemen niet. Maar ondanks een goede omgang, voelen de leden van medezeggenschapsorganen zich niet serieus genomen door het bestuur. Er schort nogal wat aan het betrekken van de leden bij de besluitvorming. Daarnaast signaleert men dat leden van medezeggenschapsorganen niet over daadwerkelijke invloedrijke bevoegdheden beschikken om een duidelijk stempel te kunnen drukken op de universitaire of facultaire bestuursstructuur. De belemmeringen voor een goede medezeggenschap liggen dus in de ‘structuur’ waarin deze moet functioneren. (LSVB & LOF, 2002)

Opkomstpercentages

Na jaren van daling zijn de opkomstpercentages voor verkiezingen van studenten in medezeggenschapsraden in 2006 flink gestegen. Studentenorganisaties LSVB en ISO hebben zich hard ingezet om deze verbetering tot stand te brengen (ISO, 2006).

De hoogste opkomst wordt al meerdere jaren behaald bij de RUG. Studenten en bestuurders geven hiervoor dezelfde verklaring. Die wordt gezocht in de grote openheid van het CvB. In Groningen bestaat de unieke situatie dat een studentlid uit het presidium van de universiteitsraad aanwezig is bij alle vergaderingen van het College van Bestuur. *‘Bij de RUG wordt de medezeggenschap van studenten erg serieus genomen. Als student tel je mee, praat je mee en kun je wat betekenen. Het College is in de regel heel open over de beslissingen die ze nemen en er wordt, zeker bij belangrijke onderwerpen, goed geluisterd naar de mening van studenten. Dat is volgens mij de motor achter de betrokkenheid van de Groningse student bij de universitaire politiek, die groter is dan bij andere universiteiten. Dat zag je terug in de animo en het enthousiasme waarmee de studenten campagne hebben gevoerd voor de verkiezingen. De partijen hebben echt voor elke zetel geknukt!’* (studentvertegenwoordiger Oosterhuis in RUG-nieuwsberichten, 2006).

Onderzoek Engeland, Schotland, Zweden, Denemarken

Onder onderzoekers van de *special interest group* 'student experience' van EAIR zijn in juli 2006 een aantal korte informatievragen uitgezet over studentenvertegenwoordiging in het bestuur van de instellingen.

Hieruit zijn antwoorden gekomen over Denemarken, Zweden, Engeland en Portugal. In Portugal worden studenten op nationaal niveau alleen informeel geraadpleegd. Dit gebeurt door de vertegenwoordigers van studentenorganisaties uit te nodigen voor een hearing georganiseerd door het departement voor onderwerpen als collegegelden of onderwijsvormingen. Ook binnen instellingen zijn studenten vertegenwoordigd op elk niveau, waaronder senaat en de 'assembly' (verantwoordelijk voor het benoemen van de rector).

In Denemarken, Zweden en Engeland hebben studenten een formele plaats in de besturen van de instellingen. Het Groningse model lijkt erop. Ook in Schotland hebben studenten via de National Student Union inspraak op instellingsniveau.

De Zweedse Hoger Onderwijs wet bepaalt dat elke instelling een bestuur moet hebben met drie studentvertegenwoordigers. De vice-president wordt door dit bestuur voorgedragen en benoemd door de regering. Over gebrek aan belangstelling onder studenten wordt niet gesproken.

Conclusies medezeggenschap en horizontale verantwoordelijkheid

In Nederland zijn de onderlinge verhoudingen tussen studenten en bestuur op het niveau van opleidingen te typeren als een vertrouwensrelatie, maar toch wordt er in veel gevallen geklaagd over een gebrek aan het afleggen van verantwoording. Op hogere niveaus in de instellingen is de algehele onvrede over de verhoudingen groter. Vertegenwoordigers in medezeggenschapsorganen noemen vaak de gebrekkige informatie of tijdige informatie. Hieruit blijkt dat er in veel gevallen niet een goede horizontale verantwoordingsrelatie is ontwikkeld.

Dat het ook anders kan blijkt in Nederland uit de situatie bij de RUG. Ook in enkele Europese landen bestaat een grotere openheid naar studentenvertegenwoordigers. Dit duidt op meer vertrouwen in studenten.

6.3 Klachten en geschillen

In het hoger onderwijs zijn verschillende onderzoeken gedaan naar het functioneren van de regelingen omtrent de rechten van studenten om te protesteren tegen gedragingen van organen of personen van instellingen (klachtrecht) of tegen be-

slissingen van de instelling die betrekking hebben op rechten of plichten van de student (beroepsrecht). In deze paragraaf behandelen we de belangrijkste klachten en beroepsmogelijkheden.

In de WHW van 1992 zijn bepalingen opgenomen over de rechten van studenten om in beroep te gaan tegen bepaalde beslissingen van de instelling waar ze studeren. Voor die tijd hadden studenten aan een Nederlandse universiteit al wel bepaalde beroepsmogelijkheden, maar hbo studenten niet. Twee beroepscolleges worden in de WHW vastgelegd. Het eerste is het College van Beroep voor de examens, dat door iedere instelling moet worden ingesteld en beroepszaken behandelt die betrekking hebben op:

- de beslissing inzake de toelating tot de examens, de bacheloropleiding en initiële masteropleiding;
- een beslissing van de colloquium-doctum commissie;
- de beslissing van een examencommissie of examinator;
- de beslissing tot vaststelling van het aantal studiepunten dat een student in een studiejaar heeft behaald (voor de tempobeurs) en inzake het met goed gevolg afgelegd hebben van een afsluitend examen (voor de prestatiebeurs);
- de beslissing om een afwijzing te verbinden aan een (bindend) studieadvies;
- de beslissing tot een bindende verwijzing in de postpropedeutische fase.
- de beslissing, genomen op grond van aanvullend onderzoek voor toelating tot de opleiding (bij deficiënt diploma).

Het tweede is het College van Beroep voor het hoger onderwijs (CvBHO), een landelijk college, waar de publieke instellingen bij zijn aangesloten en waar de bijzondere instellingen zich vrijwillig bij kunnen aansluiten. In de 2006 zijn alle universiteiten aangesloten en een groot deel van de hogescholen. Sommige hogescholen kozen ervoor de uitvoering van de beroepsmogelijkheden anders te beleggen dan bij het College van Beroep voor het hoger onderwijs. In de jaarverslagen van het CvBHO (2005, 2004, 2003) wordt beschreven welke beroepsgronden er zijn:

- a. beslissingen genomen op grond van het bepaalde bij of krachtens titel 2 van hoofdstuk 7 van de WHW met het oog op inschrijving
- b. beslissingen van het instellingsbestuur genomen op grond van het bepaalde of krachtens titel 3 van hoofdstuk 7 van de WHW
- c. beslissingen van het instellingsbestuur genomen op grond van het bepaalde in artikel 7.57h van de WHW.

Onder a. vallen zaken die betrekking hebben op beslissingen over vakkenpakket-eisen, toelatingsonderzoek, toelating tot postpropedeutische fase, buitenlandse diploma's en eisen werkring. Onder b. vallen beslissingen die betrekking hebben op de hoogte van het collegegeld, restitutie van collegegeld, examengeld en andere financiële regelingen en beslissingen over decentrale toelating. Artikel 7.57h heeft betrekking op beslissingen over huisregels en ordemaatregelen (CvBHO, Jaarverslag 2005).

Uit onvrede met de mogelijkheden voor studenten om zich over de uitvoering van hun rechten door de instelling te beklagen, is in 1996 de wet 'Houdende wijziging van de WHW in verband met de bevordering van de kwaliteit en de studeerbaarheid van het onderwijs', (Staatsblad 1996, 434) ingevoerd. In de wet wordt elke universiteit verplicht gesteld om een studentenstatuut uit te brengen waarin direct en tevens onder verwijzing naar andere regelingen (waaronder de Onderwijs- en Examenregeling) de rechten en plichten van de deelnemer worden geregeld ten aanzien van het onderwijs en daarvan met name de vormgeving van de opleiding en de beoordeling van de prestaties van de deelnemer. In het studentenstatuut dienen de procedures voor bezwaar en beroep vermeld te worden. Daarnaast wordt de instelling van een ombudsfunctie aanbevolen. (Jaarverslag 2004, Ombudsman UvA) Dit heeft slechts een beperkt aantal instellingen ertoe gebracht daar daadwerkelijk toe over te gaan. "In 2004 hadden vier Nederlandse universiteiten een ombudsman. Dit waren de Universiteit van Amsterdam, de Universiteit Leiden, de Technische Universiteit Delft en de Vrije Universiteit Amsterdam. Voor zover bekend, hadden in 2004 vijf hogescholen een ombudsman. Drie daarvan hebben een ombudsman voor studenten (Hogeschool Inholland, Hogeschool Zuyd en de Hogeschool Arnhem en Nijmegen). De Haagse Hogeschool heeft besloten de ombudsfunctie niet meer in te vullen. Daarnaast heeft een hogeschool een ombudsman voor zowel studenten als personeel (Hogeschool Larenstein) en een hogeschool heeft een ombudsman voor personeel (Hogeschool van Utrecht) (ibidem, pag 11). Uit het jaarverslag van de ombudsman UvA komt naar voren dat het absolute aantal meldingen klein is, maar licht stijgt. Ook de ombudsman van de Vu geeft aan dat er meer studenten een zaak aanmelden. (Ombudsman-Vu, jaarverslag 2005).

De onderwijsraad constateert in 1998 dat de student weinig gebruikt maakt van de rechten uit het statuut: *"Verder blijkt dat hoewel de student van de instelling informatie krijgt over het statuut, de student er weinig over weet. Op het moment dat de student problemen ondervindt in zijn studie, klopt hij aan bij de decaan of de studieadviseur. Het studentenstatuut komt pas in tweede instantie op tafel, na-*

melijk op het moment dat de decaan hem erop wijst of er in mondeling overleg niet direct tot een oplossing gekomen kan worden. Het statuut heeft dus een vooral een vangnet-functie” (Onderwijsraad, 1998). Uit de aantallen beroepszaken die bij het College van Beroep Hoger Onderwijs zijn ingediend, kan worden afgeleid dat de situatie sinds 1998 slechts weinig is veranderd.

Onderstaande tabel laat zien dat er een lichte stijging zit in het aantal ingediende zaken als het uitzonderlijke hoge aantal van het jaar 2001 buiten beschouwing wordt gelaten. Het was en is het een zeer klein aandeel van de populatie die overgaat tot het starten van een beroepszaak tegen de instelling ook al nemen de absolute aantallen toe.

| Jaar | Aantal ingediende zaken |
|------|-------------------------|
| 1998 | 61 |
| 1999 | 76 |
| 2000 | 64 |
| 2001 | 197 |
| 2002 | 92 |
| 2003 | 88 |
| 2004 | 100 |
| 2005 | 121 |

Overzicht ingediende beroepszaken bij CvBHO 1998-2005

Zoals de Onderwijsraad stelt zullen studenten eerder naar de studentendecaan gaan als er iets is. Decanen (en soms ook de ombudsman) nemen vaak in geschillen de rol op zich van *mediator*: door een gesprek met beide partijen proberen tot een oplossing te komen. Hoewel er geen cijfers voorhanden zijn van aantallen studenten die bij een studentendecaan aankloppen met het verzoek om te helpen bij een klacht over de opleiding of faculteit, is toch uit de aantallen studentendecanen tegenover het aantal formele klachten en beroepszaken duidelijk dat de meeste studenten de voorkeur geven aan bemiddeling boven het starten van een formele procedure. Hieruit blijkt dat studenten meestal handelen vanuit een vertrouwensrelatie met de onderwijsinstelling en niet meteen de juridische weg bewandelen.

Naast het individuele klachtrecht is in de WHW ook het collectief klachtrecht van studenten vastgelegd. Dit recht heeft betrekking op naleving van verplichtingen van de instelling of faculteit tegenover studenten. Er is geen informatie gevonden over het daadwerkelijke gebruik van deze mogelijkheid.

Een woordvoerder van het universitair onderwijs stelde in het U-blad: “Veel pagina's met juridische formuleringen moeten worden doorgeworsteld om een idee te krijgen van de verhouding tussen student en universiteit. Uit angst voor claims hebben veel instellingen deze statuten laten opstellen door juristen. Daardoor zijn ze onleesbaar, vaag en in praktijk ook onwerkbaar.” (Vanhommerig & Houtsma, 1996)

De Onderwijsinspectie (2001) concludeerde in het onderwijsjaarverslag 2000 dat er bij veel instellingen het een en ander schort aan de uitvoering van de wettelijke bepalingen omtrent de uitvoering van het studentenstatuut en/of het klachtrecht. Ook door studentenorganisaties is vaak naar voren gebracht dat de regelingen onduidelijk zijn, of niet goed worden uitgevoerd. Zij wijzen daarnaast op het moeilijk te doorgronden jargon van de regelingen.

Situatie in andere landen

De zoekterm “student’s + right + complain” leverde bij Google 39,100,000 entries op. Veel ervan hebben betrekking op het reglement van een bepaalde instelling in de USA. Maar ook uit andere (Engelstalige) landen komen voorbeelden van klachtrecht van studenten.

Veel landen kennen speciale rechten en procedures voor studenten met een functiebeperking of handicap. In Australië bijvoorbeeld zijn de “Disability Standards for Education 2005” na tien jaar discussie ingevoerd.

Net als bij sommige Nederlandse instellingen worden studenten ook in sommige andere Europese landen bijgestaan door een ombudsman in hun beroep tegen beslissingen van hun instelling. Het jaarverslag van de UvA ombudsman uit 2005 (Ombudsman UvA, 2005) vermeldt het volgende:

België

In (...) Vlaanderen is kort geleden een decreet ingevoerd, waarbij de ombudsfunctie bij iedere universiteit verplicht is gesteld. Elke universiteit heeft nu een centrale, bezoldigde ombudsman, per faculteit is daarnaast een onbezoldigd ombudsman aangesteld. (..)

Engeland en Wales

In de loop van 2004 is in Engeland en Wales een proef gestart met de instelling van een centrale, nationale ombudsman voor het hoger onderwijs. Deze proef is inmiddels geslaagd gebleken en de functie zal met ingang van 1 januari 2005 permanent worden vervuld. Overigens duidt men deze functionaris niet aan als

ombudsman, maar als 'the Independent Adjudicator for Higher Education' (Ombudsman UvA, 2005).

De Independent Adjudicator for Higher Education meldt over 2005 een verdubbeling van het aantal zaken ten opzichte van 2004 tot 350. In totaal is aan studenten een schadevergoeding van meer dan £260,000 toegekend. Zo kreeg een student die klaagde dat hij niet geslaagd was voor een seminar omdat de lessen niet doorgingen een extra herkansing en £300 toegekend. Baroness Ruth Deech, hoofd van de OIA zei dat ze verwachtte dat het aantal zal blijven toenemen met de stijging van de collegegelden tot £3,000 per jaar. "Students feel they must get their money's worth," zei ze tegen BBC News (BBC, 2006).

Verenigde Staten

In de Verenigde Staten bestaat al meer dan vijfendertig jaar ervaring met het instituut universitaire ombudsman. (Ombudsman UvA, Jaarverslag 2005).

In de Verenigde Staten is in de jaren zeventig van de vorige eeuw een onderzoek uitgevoerd waaruit bleek dat een aanzienlijk deel van de vrouwelijke studenten geconfronteerd waren met seksuele intimidatie of verkrachting. Veel slachtoffers of hun familie begonnen een proces tegen de instelling met als inzet het gebrek aan informatie die verschaft was over de veiligheid op de campus. Dit heeft er toe geleid dat er een wet is ingevoerd die studenten het recht geeft op informatie over de omvang van bepaalde soorten van criminaliteit op de campus, de zogenoemde "Students' right to know act". Onderzoekers die de effecten van de wet hebben onderzocht wijzen erop dat de vorm van criminaliteit die het hoogst scoort op campussen niet in de wet is opgenomen, namelijk diefstal en ontvreemding. Afgaande op de omvang van de gerapporteerde criminaliteit concluderen de onderzoekers dat deze wet een hoog symbolisch gehalte heeft. De uitvoering is 'questionable at best and, at worst, misleading' (Fisher, Hartman, Cullen & Turner, 2002).

Conclusies met betrekking tot het klachtrecht

In Nederland heeft elke instelling een studentenstatuut waarin het klachtrecht is geregeld. Op sommige instellingen is een ombudsman aangewezen die studenten ondersteunt bij het vinden van een oplossing voor een klacht. Studenten kunnen zich ook wenden tot het College van Beroep voor het hoger onderwijs of een vergelijkbare instantie. Dit is een beroepsinstantie voor studenten tegen beslissingen van instellingen voor hoger onderwijs. Alom is men van mening dat de rechten van de student momenteel niet transparant genoeg zijn geregeld. Er is een tendens

zichtbaar dat het aantal klachten enigszins toeneemt, dit geldt zowel op instellingsniveau als op landelijk niveau. Numeriek blijft het om kleine aantallen gaan. Het lijkt erop dat de regelingen zoals die bestaan goed functioneren en geen problemen oproepen. Toch zijn er nog steeds de nodige uitvoeringsproblemen bij instellingen. Gelukkig wordt voor de meeste klachten van studenten een oplossing gevonden in de vorm van redelijk overleg, al dan niet met hulp van een mediator in de persoon van studentendecaan of ombudsman. Empirisch onderzoek naar tevredenheid onder studenten over klachtenregelingen is schaars. Dit kan een gevolg zijn van het ontbreken van dit aspect in het kwaliteitszorgsysteem in de meeste instellingen. In veel andere sectoren is het wel een goed uitgewerkt onderdeel van de kwaliteitszorg, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg.

Door het ministerie is al een tijd gewerkt aan verbeteringen van de rechten van studenten. In de notitie “Noodzaak nieuwe wetgeving” (OCW, 2005) wordt een uitbreiding van de rechten van studenten voorgesteld. Een belangrijke uitbreiding heeft betrekking op het recht op transparante informatie ten behoeve van de keuze van studenten. Met nadruk wordt gesteld dat het niet de bedoeling is een soort Student’s-Right-know-act in te voeren. Gezien de ervaringen in de Verenigde Staten daarmee lijkt dat een juiste beslissing. In de Verenigde Staten is deze wet ingevoerd om studenten het recht te geven op informatie over de omvang van de criminaliteit op de campus. Onderzoekers wijzen erop dat deze wet een hoog symbolisch gehalte heeft. De uitvoering is *‘questionable at best and, at worst, misleading.’*

6.4 Kwaliteitszorg en horizontale verantwoording

Studentenfeedback

In de tachtiger jaren was feedback van studenten aan de opleidingen over hun ervaringen in het hoger onderwijs een uitzondering. Met de uitbreiding van de sector hoger onderwijs, het toenemen van het belang van kwaliteit en de groei van het “consumentisme” is ook het verzamelen van meningen van studenten over hun onderwijs enorm toegenomen.

De meeste instellingen voor hoger onderwijs in de wereld verzamelen op de een of andere manier feedback *van* studenten over hun ervaringen. ‘Feedback’ in deze betekenis refereert aan geuite meningen over de diensten die studenten ontvangen. Dit kan betrekking hebben op percepties over het leren en het onderwijs, de onderwijsleeromgeving (zoals collegezalen, werkgroep ruimtes), onderwijsvoor-

zienen (zoals laboratoria, computers, bibliotheken, etc), studentenvoorzieningen (zoals studentenhuisvesting, gezondheidszorg, sport en cultuur) en externe aspecten van het student zijn (zoals financiën, vervoermogelijkheden).

Hoewel feedback van studenten vaak zeer toegewijd wordt verzameld is het nog maar de vraag of de mogelijkheden die de feedback bieden wel ten volle worden benut. Harvey (2001) onderscheidt twee aparte functies van feedback van studenten:

- internal information to guide improvement;
- external information for potential students and other stakeholders.

Hij geeft een opsomming van de ervaringen met studentenfeedback op diverse universiteiten in Groot Brittannië en daarbuiten. Op basis van deze uitkomsten doet Harvey de volgende aanbevelingen die relevant zijn voor horizontale verantwoordelijkheid:

- If the improvement function is to be effective it is first necessary to establish an action cycle that clearly identifies lines of responsibility and feedback.
- Surveys need to be tailored to fit the improvement needs of the institution. Making use of stakeholder inputs (especially those of students) in the design of questionnaires is a useful process in making the survey relevant.
- Importance as well as satisfaction ratings are recommended as this provides key indicators of what students regard as crucial in their experience and thus enables a clear action focus.
- For improvement purposes, reporting needs to be to the level at which effective action can be implemented. So, for example, programme organisation needs to be reported to the level of programmes, computing facilities to the level of faculties, learning resources to the level of libraries and resource centres, and so on.
- If the survey is to provide information for external stakeholders then surveys need to include a generic set of questions to enable some comparison of student perceptions.
- Reports need to be published, or at least the responses to the generic questions need to be made available either on the institutions' web site or in a central location (or both).
- For external information purposes, reporting of the responses to generic questions needs to be to the level of programmes or subject areas.

Sinds deze publicatie uit 2001 is er veel meer geschreven over de relatie tussen onderwijskwaliteit en feedback van studenten. Richardson (2005) concludeert in een review van onderzoeksresultaten dat er nog steeds veel instellingen zijn waar studenten feedback op onderwijs en onderwijsprogramma's niet serieus wordt genomen. Een grootschaliger project waarin geprobeerd is wel een goede relatie te leggen tussen studenten feedback en kwaliteitszorg is het "Urban Universities Portfolio Project" (UUPP). Met het UUPP begonnen een zestal Amerikaanse universiteiten uit grote steden invulling te geven aan het publiekelijk verantwoording afleggen aan hun stakeholders. Een *institutional portfolio* omvat informatie over de stand van zaken op de instelling en op de faculteiten over de doelen die gesteld zijn. Voor de doelen zijn meetbare prestatie-indicatoren opgesteld. In een jaarlijks rapport worden de resultaten bekend gemaakt en op de website van de universiteit bekend gemaakt. (IUPUI, 2005).

In Nederland is het afnemen van enquêtes onder studenten in het kader van de kwaliteitszorg enorm toegenomen. Niet elke instelling heeft evenwel een helder beoordelingskader voor de uitkomsten. In veel gevallen wordt er geen terugkoppeling gemaakt naar eerder vastgestelde prestatie-indicatoren of anderszins een koppeling tot stand gebracht tussen doelen en vraagstellingen in de vragenlijsten. Voor de feedback die gevraagd wordt bij afgestudeerden ligt dit enigszins anders. De vraagstelling is in de meeste gevallen goed afgestemd op landelijke indicatoren (wo-monitor en hbo-monitor) en worden behalve in de interne kwaliteitszorg ook gebruikt in de voorlichting aan aankomende studenten. Ook de feedback die gevraagd wordt van studenten die de opleiding voortijdig hebben verlaten, geeft in ieder geval antwoord op de vraag of het vertrek een vorm van stemmen met de voeten was of dat er andere redenen waren waarom men gestopt is met een opleiding. Er zijn evenwel nog maar weinig instellingen die deze informatie openbaar maken.

De Inspectie van het Onderwijs (2006) constateert in "De Staat van het Onderwijs" dat in Nederland ook na de invoering van het accreditatiestelsel in 2002 de interne kwaliteitszorg nog steeds hoort bij de facetten die de laagste beoordeling krijgen in de accreditatierapporten. Toch is het aantal negatieve beoordelingen flink afgenomen. In haar conclusies stelt de Inspectie dan ook dat de interne verantwoordingsplicht een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt, maar nog wel voor verbetering vatbaar is.

Studievoorlichting

In 2006 is de website Studiekeuze123.nl van start gegaan. Deze site biedt aankomende studenten de mogelijkheid verschillende opleidingen met elkaar te vergelijken op basis van informatie uit een bestand met gegevens per opleiding. Het bestand bevat onder andere gegevens over rendement, gemiddeld inkomen van pas afgestudeerden en beoordelingen van studenten van de opleiding. Uit een secundaire analyse van de data is gebleken dat de studentenoordelen waarschijnlijk mede beïnvloed worden door berichtgeving in de pers (De Jong & Koopmans, 2005). Dit zou ertoe kunnen leiden dat een negatieve berichtgeving die betrekking heeft op incidenten, jarenlang kunnen doorwerken in de studiekeuze van studenten. Daarmee zou de voorlichting een bias bevatten die voor bepaalde instellingen bijzonder schadelijk kan zijn. Tot nu toe is het effect van dit soort informatie beperkt gebleven. Uit het onderzoek onder eerstejaars bleek dat slechts een beperkt deel waarde hecht aan de informatie van keuzegids of Elsevier-enquête (Warps, 2006). De vraag is of dat zo blijft nu de informatie veel toegankelijker is geworden.

In de studentenstatuten van instellingen staan ook de rechten van aankomende studenten die betrekking hebben op het recht op juiste informatie. Toch zijn er geen gevallen aan het licht gekomen van studenten die een instelling hebben aangeklaagd voor het geven van onjuiste informatie. Wel is er dit jaar op verzoek van een hogeschool een uitspraak gedaan door de Commissie Omgang Opleidingen-aanbod HBO dat een andere instelling het voorlichtingsmateriaal moet aanpassen, omdat er een onjuiste suggestie wordt gewekt over een keuzemogelijkheid (HBO-Raad, 2006). De onderlinge concurrentie tussen instellingen zorgt er in dit soort gevallen voor dat de aankomende student de juiste informatie krijgt.

Conclusies kwaliteitszorg

Onder invloed van de gegroeide studentenaantallen, de aandacht voor onderwijskwaliteit en de externe belangstelling voor studiekeuze is in vele landen de feedback van studenten op hun onderwijs in ruime betekenis enorm toegenomen. Bijna overal ter wereld wordt op velerlei wijzen aan studenten gevraagd een oordeel te geven over hun studie-ervaringen. Toch voldoen lang niet alle inspanningen aan de voorwaarden om ze te kunnen benoemen tot voorbeelden van het afleggen van horizontale verantwoording. Harvey geeft in 2001 dan ook als belangrijke aanbeveling *“If the improvement function is to be effective it is first necessary to establish an action cycle that clearly identifies lines of responsibility and feedback.”*

Hier sluit de uitkomst van de Inspectie van het Onderwijs (2006) in “De Staat van het Onderwijs” bij aan dat ook na de invoering van het accreditatiestelsel in 2002 de interne kwaliteitszorg nog steeds hoort bij de facetten die het laagst beoordeeld worden. Toch is het aantal negatieve beoordelingen flink afgenomen. In haar conclusies stelt de Inspectie dan ook dat de interne verantwoordingsplicht een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt, maar nog wel voor verbetering vatbaar is.

6.5 Conclusies Hoger Onderwijs

In Nederland zijn de onderlinge verhoudingen tussen studenten en bestuur op het niveau van opleidingen te typeren als een vertrouwensrelatie, maar toch wordt er in veel gevallen geklaagd over een gebrek aan het afleggen van verantwoording. Dit lijkt in veel gevallen samen te vallen met een onvoldoende uitgewerkte en/of onderhouden cyclus in de kwaliteitszorg. Op hogere niveaus in de instellingen is de algehele onvrede over de verhoudingen groter. Vertegenwoordigers in medezeggenschapsorganen noemen vaak de gebrekkige informatie of tijdige informatie. Hieruit blijkt dat er in veel gevallen niet een goede horizontale verantwoordingsrelatie is ontwikkeld.

Aanvullend op de formele medezeggenschap is de aandacht voor de feedback van studenten op hun onderwijs en hun onderwijsleeromgeving enorm toegenomen. Het vormt een belangrijk onderdeel van de kwaliteitszorg van het onderwijs. Bijna overal ter wereld wordt op velerlei wijzen aan studenten gevraagd een oordeel te geven over hun studie ervaringen. Toch voldoen lang niet alle inspanningen aan de voorwaarden om ze te kunnen benoemen tot voorbeelden van het afleggen horizontale verantwoording. Harvey geeft in 2001 dan ook als belangrijke aanbeveling *“If the improvement function is to be effective it is first necessary to establish an action cycle that clearly identifies lines of responsibility and feedback.”*

Hier sluit de uitkomst van de Inspectie van het Onderwijs (2006) in “De Staat van het Onderwijs” bij aan dat ook na de invoering van het accreditatiestelsel in 2002 de interne kwaliteitszorg nog steeds hoort bij de facetten die het laagst beoordeeld worden. Toch is het aantal negatieve beoordelingen flink afgenomen. In haar conclusies stelt de Inspectie dan ook dat de interne verantwoordingsplicht een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt, maar nog wel voor verbetering vatbaar is.

In Nederland heeft elke instelling een studentenstatuut waarin het klachtrecht is geregeld. Op sommige instellingen is een ombudsman aangewezen die studenten ondersteunt een oplossing te vinden voor klacht. Studenten kunnen zich ook wenden tot het College van Beroep voor het hoger onderwijs of een vergelijkbare instantie. Dit is een beroepsinstantie voor studenten tegen beslissingen van instellingen voor hoger onderwijs. Alom is men van mening dat de transparantie van de rechten van de student momenteel niet optimaal zijn geregeld. Er is een tendens zichtbaar dat het aantal klachten enigszins toeneemt, dit geldt zowel op instellingsniveau als op landelijk niveau. Numeriek blijft het om kleine aantallen gaan. Het lijkt erop dat de regelingen zoals die bestaan goed functioneren en geen problemen oproepen. Toch zijn er nog steeds de nodige uitvoeringsproblemen bij instellingen. Gelukkig dat voor de meeste klachten van studenten een oplossing wordt gevonden in de vorm van redelijk overleg, al dan niet met hulp van een mediator in de persoon van studentendecaan of ombudsman. Empirisch onderzoek naar tevredenheid onder studenten over klachtenregelingen is schaars. Dit kan een gevolg zijn van het ontbreken van dit aspect in het kwaliteitssystem in de meeste instellingen. In veel andere economische sectoren is het wel een goed uitgewerkt onderdeel van de kwaliteitszorg, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg.

7 Conclusies

7.1 Inleiding

In de nieuwe governancefilosofie wordt van onderwijsinstellingen verwacht dat zij zich niet alleen tegenover de overheid willen verantwoorden, maar ook tegenover stakeholders (horizontale verantwoording). Aan de andere kant wordt van die stakeholders verwacht dat zij kennis nemen van de benodigde informatie en hun betrokkenheid tonen bij de instelling. Dat betekent dat zij bereid en in staat moeten zijn om zich een mening te vormen over de kwaliteit van de instelling, deze te uiten en de mogelijkheden om die kwaliteit te beïnvloeden te benutten.

Voor het onderwijs zijn ouders en leerlingen belangrijke stakeholders. De vraag of zij de rol kunnen en willen vervullen die hen in het governancebeleid wordt toebedeeld is nog niet systematisch doordacht. In deze studie hebben wij geprobeerd hierop vanuit beschikbare onderzoeksliteratuur een antwoord te geven. Conform de opdracht voor het onderzoek is gezocht naar *empirisch* materiaal over wensen, houding en gedrag van ouders en leerlingen jegens het onderwijs in het licht van de verwachtingen in het governancebeleid. Aan de hand daarvan zijn voor vier verschillende onderwijssectoren (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, Bve en hoger onderwijs) de mogelijkheden en risico's voor het governancemodel onderzocht, voor wat betreft de rol van ouders en leerlingen.

In dit afsluitende hoofdstuk brengen wij de gegevens over de verschillende sectoren bij elkaar. Dat gebeurt in twee stappen. Eerst vatten wij samen wat op dit moment bekend is over ouders (7.2) en leerlingen (7.3) wat betreft het tonen van betrokkenheid en het uitoefenen van invloed op het onderwijs. Vervolgens (7.4) trekken wij daaruit conclusies voor het governancebeleid. We grijpen daarbij terug op de in hoofdstuk 1 geschetste kenmerken van en condities voor horizontale verantwoording en op de drie vormen van beïnvloeding die we daar hebben onderscheiden (exit, voice en stilte). We besteden ook enige aandacht aan de wijze waarop overheid en onderwijsinstellingen zouden

kunnen bevorderen dat ouders en leerlingen de hen toebedachte rol (meer) gaan vervullen en aan onderwerpen waarop verder onderzoek gewenst is.

7.2 Ouders

In de huidige situatie varieert de rol van de ouders met de sectoren in het onderwijs. In het basisonderwijs zijn zij de dominante stakeholder, in het voortgezet onderwijs moeten zij deze positie delen met enerzijds leerlingen en anderzijds aanpalende opleidingen, in de Bve-sector en vooral in het hoger onderwijs worden zij niet als belangrijke ‘belanghebbenden’ gezien, met uitzondering van de onderwerpen studiekeuze en (alleen in de Bve) loopbaanbegeleiding. Voor de Bve en het hoger onderwijs hebben wij in deze studie ook geen relevant onderzoek gevonden naar betrokkenheid of zeggenschap van ouders.

Over ouderbetrokkenheid, ouderparticipatie en invloed van ouders op schoolbeleid is voor het basisonderwijs en (zij het in iets mindere mate) het voortgezet onderwijs juist een zeer grote hoeveelheid onderzoek beschikbaar. Veel van dit onderzoek gaat echter over de relatie tussen ouderbetrokkenheid en leerprestaties van leerlingen en is voor het onderwerp van deze studie niet direct relevant. Soms wel indirect, omdat het onderzoek naar dit onderwerp vaak tevens informatie biedt over mogelijkheden om (vooral laag opgeleide) ouders meer te betrekken bij het onderwijs. Het doel daarvan is in dit type studies echter niet zozeer het stimuleren van ouders om hun wensen en opinies ten aanzien van de school van hun kind te uiten, maar veel meer het mobiliseren van ouders met het oog op het vergroten van de succesansen van hun kind op school. Bijvoorbeeld door ouders te motiveren om thuis onderwijsondersteunende activiteiten uit te voeren, deel te nemen aan cursussen opvoedingsondersteuning, contact te zoeken met de leerkrachten en te helpen in de klas. Als ouders op die terreinen actief worden kan dat er toe leiden dat ze ook meer interesse krijgen in de inhoud van het onderwijs en als gevolg daarvan ook meer geneigd zullen zijn om hun stem te laten horen. Maar dat is niet het eerste doel van dergelijke activiteiten, hooguit een neveneffect.

Een ander deel van het onderzoek gaat in algemenere zin over de relatie tussen ouders en scholen. Daaruit komt het volgende beeld dat naar voren over attitude, intenties en gedrag van ouders en over de interactie tussen school en ouders.

Verschillende rollen

De relatie tussen ouders en school kan vanuit diverse invalshoeken bekeken worden. Ouders vervullen verschillende rollen (SCP, 2002), namelijk die van

- consument: vooral op het moment van schoolkeuze
- constituent (medevormgever): meepraten en meebeslissen over de inrichting van het onderwijs via deelname aan bestuur, inspraakorganen of door actieve deelname binnen de school (meehelpen, ouderavonden bezoeken, in commissies zitten etc.)
- cliënt: eisen stellen aan de uitvoering van het werk van de professionals en gebruik maken van klachtrecht in het geval van ontevredenheid en tekortkomingen.

De *consumentenrol* vervullen alle ouders in bepaalde fasen van de schoolloopbaan. Ze hebben dan behoefte aan vergelijkbare en onafhankelijke informatie en hechten daar ook aan. Niettemin gebruiken zij deze informatie (bijvoorbeeld kwaliteitskaarten van de inspectie) maar weinig bij hun feitelijke keuze. Meer dan naar de objectieve kwaliteit van de school kijken ze naar de sfeer en de overeenstemming tussen de opvattingen over opvoeding en onderwijs tussen school en gezin. Ook de ‘kleur’ en het publiek van de school spelen een rol bij de keuze. De gedachte dat ouders de school kiezen met de beste (aantoonbare) kwaliteit en via ‘stemmen met de voeten’ de scholen voorzien van feedback over hun kwaliteit heeft weinig empirische steun. Imago speelt in het schoolkeuzeproces een belangrijker rol dan kwaliteit. Tussentijds verlaten van een school bij ontevredenheid komt weinig voor en kan velerlei oorzaken hebben. Ook dit kan zeker niet zonder meer worden opgevat als een vorm van feedback over de kwaliteit van de school.

De *rol als constituent* is in het bijzonder onderwijs van oudsher vervuld door ouders die zitting namen in schoolbesturen. Het bewaken van de levensbeschouwelijke grondslag van de school stond daarbij voorop. Inmiddels is dit geëvolueerd naar meer en andere vormen van meepraten en meebeslissen, ook buiten het bijzonder onderwijs, zoals deelname aan medezeggenschapsorganen, ouderraden, schoolcommissies, bezoeken van ouderavonden. Ouders hechten aan deze rol veel waarde, maar het aantal ouders dat op dit gebied werkelijk actief is, is gering. De meeste scholen kennen een kleine groep actieve ouders die zich op meerdere terreinen inzet voor de school en/of graag wil meepraten en daarnaast een grote meerderheid inactieve ouders. Vooral in het voortgezet onderwijs is het aantal actieve ouders klein.

De deelname aan medezeggenschapsorganen is per definitie maar voor weinig ouders mogelijk. Onderzoek naar het functioneren van deze organen in het primair en voortgezet onderwijs laat zien dat er sprake is van aanzienlijke ongelijkheid tussen de oudervertegenwoordigers enerzijds en de personeelsvertegenwoordigers en de schoolleiding anderzijds. Ouders hebben bijna altijd een kennisachterstand, voelen zichzelf minder deskundig, en worden ook als minder deskundig gezien door de professionals in de school. De zeggenschap die ouders langs deze weg kunnen uitoefenen is meer symbolisch dan een vorm van werkelijke invloed op beslissingen in en over de school. Dat geldt nog sterker voor de in opkomst verkerende gemeenschappelijke medezeggenschapsraden (GMR). Ouders in een GMR moeten kunnen kijken met een ‘bovenschoolse blik’ en dat blijkt in de praktijk slecht te lukken. Schoolleiding en bestuur zien deze vorm van ouderlijke inspraak vaak vooral als een mogelijkheid om draagvlak voor hun beleid te verwerven en niet als een kanaal voor eigen inbreng en initiatieven van ouders of personeel. Het feit dat de communicatie van de MR-ouders naar hun achterban problematisch is (doorgaans is er bij ouders weinig interesse voor het werk van de MR) maakt de positie van de ouders ook niet sterker. Verder bestaat er in medezeggenschapsorganen een consensuscultuur. Ouders en personeel zien elkaar meer als partners dan als tegenspelers. Ouders willen binnen deze cultuur hun belang niet graag uitspelen, enerzijds uit loyaliteit met de school en anderzijds omdat ze hun kind niet willen benadelen.

Bij *de rol als cliënt* ligt het accent op de mogelijkheid van ouders om te reclameren als zij niet tevreden zijn over de geleverde diensten. Meepraten is in deze rol niet essentieel, omdat het uitgangspunt is dat professionals de deskundigen zijn. Invloed is mogelijk via het indienen van klachten. De meeste ouders herkennen zich niet sterk in deze rol, zij voelen zich meer ‘partners’ en meedenkers dan klant. Een klacht indienen is ook geen gemakkelijke of vanzelfsprekende stap en scholen voelen zich vaak gekrenkt als ouders een klacht indienen.

Uit onderzoek naar het functioneren van de Klachtenregeling als onderdeel van de Kwaliteitswet die geldt voor primair en voortgezet onderwijs blijkt dat er nog veel te verbeteren valt, onder andere ten aanzien van de communicatie tussen klager en school, het voorkómen van klachten in het voortraject en de klachtafhandeling door klachtencommissies. De communicatie-, signaal- en juridische functie die de klachtenregeling (volgens de wet) zou moeten hebben, komen nog onvoldoende uit de verf. Er worden nog steeds te weinig klachten voortijdig opgelost, klachten worden nog te weinig gezien als een kans om het onderwijs te verbeteren

en klagers lijken eerder naar de rechtbank te willen stappen dan naar de klachtencommissie. De resultaten van dit onderzoek maken duidelijk dat een andere houding en aanpak nodig is van klagers, scholen, klachtencommissies en besturenorganisaties/overheid. Klagen is overigens een zwaar middel, dat alleen ingezet wordt als ouders zich echt benadeeld voelen (bijvoorbeeld bij conflicten over handelen van leerkrachten, bevordering van leerlingen, seksuele intimidatie en agressie). De motivatie om een klacht in te dienen komt voort uit een persoonlijk gevoel van tekort gedaan worden en niet zozeer uit een behoefte om een mening te geven over de school in meer algemene zin. Dat maakt dat benutten van het klachtrecht moeilijk op te vatten valt als een vorm van ‘stem uiten’ zoals dat gewenst wordt in het governancebeleid.

Verschillen tussen groepen ouders

Uit onderzoek naar de relatie tussen ouders en school blijkt stevast dat er grote verschillen zijn in de mate waarin ouders zich actief betrokken tonen jegens de school en dat die verschillen samenhangen met het opleidingsniveau en de etnische herkomst van de ouders. Op dit moment voelt slechts een minderheid van de ouders zich *zeer* betrokken bij de school en voldoet daarmee aan het ‘ideaalbeeld’ van de ouder die bij verschillende soorten van betrokkenheid een substantiële inbreng heeft. Deze groep wordt vooral aangetroffen onder ouders met een hoge sociaal-economische status en een niet-confessionele levensbeschouwing. Ze zijn het meest te vinden op scholen die vallen onder het algemeen bijzonder onderwijs. Op deze scholen is dan ook de volgens het governancebeleid gewenste situatie (een ‘betrokken omgeving’ die in staat en bereid is zich een mening te vormen over de kwaliteit van de instelling, deze te uiten en de mogelijkheden om die kwaliteit te beïnvloeden wil benutten) het meest aanwezig.

Aan de andere kant van het spectrum staan de ‘onzichtbare’ ouders: zij participeren niet in formele schoolorganen en nemen weinig deel aan ouderactiviteiten op school. Dit zijn vooral laag opgeleide ouders van autochtone en allochtone afkomst. Hun kennis van het onderwijs is gering en zij zien meer dan andere ouders de leerkracht als de professional en zichzelf niet als iemand die op gelijkwaardige basis met die professional over onderwijs en de kwaliteit daarvan kan communiceren. Ze voelen zich minder dan andere ouders gehoord door de school, maar hebben en zoeken ook weinig mogelijkheden om gehoor te vinden. Ze zijn ook vaker dan andere ouders bang om als ‘probleemzoeker’ gezien te worden als ze contact zoeken met de school en ze weten minder vaak de weg naar een klachtenprocedure. Scholen met veel van deze ouders maken zich meer druk over het in-

zetten van ouders bij het bestrijden van onderwijsachterstanden dan over de invloed van ouders via inspraak en zeggenschap.

Tussen deze twee groepen ouders in bevindt zich de grootste groep: ouders met een gemiddeld opleidingsniveau, overwegend autochtoon, die wel een bijdrage (willen) leveren aan klussen die op of voor de school gedaan moeten worden, ook geïnteresseerd zijn in wat op school gebeurt, maar minder bereid tot deelname aan de formele mogelijkheden van zeggenschap.

Behalve naar sociale en etnische achtergrond zijn er nog andere relevante verschillen tussen ouders: internationaal is de onderwijsbetrokkenheid groter bij ouders met kinderen in het primair onderwijs dan die met kinderen in het voortgezet onderwijs, groter bij moeders dan vaders (behalve als het gaat om deelname aan formele zeggenschapsorganen), en groter bij ouders die part time werken dan bij ouders die full time werken.

Scholen die graag de mening van ouders over het onderwijs willen kennen om daarmee rekening te houden bij de ontwikkeling van het onderwijs hebben te maken met het lastige punt dat ouders niet allemaal dezelfde opvattingen hebben over opvoeding en onderwijs en dus niet allemaal dezelfde maatstaven hanteren bij het beoordelen van de kwaliteit van de school. De verwachtingen van ouders variëren met leefstijl en religie: ouders met een gereformeerde en reformatoische achtergrond beschouwen de leerkrachten als de deskundigen en wensen weinig invloed, ouders die kiezen voor het algemeen bijzonder onderwijs (Montessori, Jenaplan e.d.) hechten daar juist zeer veel waarde aan.

Naarmate de schoolbevolking heterogener is, wordt het daardoor voor de school moeilijker om in de wensen van de ouders te voorzien.

Ouders hebben niet allemaal dezelfde belangen

Een voor het governancebeleid relevant aandachtspunt is dat de betrokkenheid van ouders bij het onderwijs allereerst voortkomt uit de betrokkenheid bij het eigen kind. Dat betekent dat ouders niet neutraal staan tegenover de school. Een ouder van een kind met gedragsproblemen stelt bijvoorbeeld andere eisen aan de school en zal anders oordelen over de kwaliteit daarvan dan een ouder van een hoogbegaafd kind. Er kan ook sprake zijn van tegenstrijdige belangen, bijvoorbeeld tussen ouders van zorgleerlingen (belang bij zo goed mogelijke zorg voor het eigen kind, specifieke aandacht) en ouders van niet-zorgleerlingen (belang bij een ongestoord verloop van de lessen en bij een leerkracht die niet overmatig in beslag wordt genomen door kinderen met specifieke behoeften). Een ander voor-

beeld zijn de verschillende belangen/verlangens van witte en zwarte ouders wat betreft sfeer en cultuur op school en de aandacht voor verschillende soorten activiteiten.

De betrokkenheid op het eigen kind maakt dat ouders niet goed objectief kunnen oordelen over de kwaliteit van de school. De feedback die zij kunnen leveren is altijd gekleurd door de ervaringen met/van het eigen kind. Zo hebben ouders van kinderen die problemen ondervinden op school eerder en vaker contact met de school dan andere ouders; zij hebben ook meer uitgesproken opvattingen over wat de school/de leerkracht wel of niet goed doet.

Willen ouders meer inbreng?

Er zijn verschillende vormen van ouderbetrokkenheid en ouders vertonen die vormen van betrokkenheid in verschillende mate. Vrijwel alle ouders zijn gemotiveerd om naar school te komen voor hun eigen kind en bezoeken daarom rapportbesprekingen en ouderavonden. Veel minder ouders, maar nog altijd een aanzienlijk aantal, zijn actieve ‘meehulpers’ op school. Ouders die op school ondersteunende activiteiten uitvoeren (vooral moeders) doen dat echter niet in de eerste plaats om hun stem te laten horen over de school. Slechts een klein deel van deze ouders is/wordt actief omdat ze langs die weg meer invloed kunnen hebben op het onderwijs.

Een algemene conclusie is dat er bij ouders heel weinig animo is om de betrokkenheid te vergroten op terreinen die betrekking hebben op het algemene beleid van de school: bijvoorbeeld inrichting en personeelsbeleid. De vorderingen van het eigen kind en de begeleiding bij buiten-curriculaire activiteiten zijn de voornaamste onderwerpen waar ouders een belangrijke inbreng in willen hebben.

De houding van schoolleiders en leerkrachten

Schoolleiders en leerkrachten hechten veel waarde aan ouders die hun betrokkenheid jegens het onderwijs tonen, maar nemen in de praktijk de inbreng van ouders niet altijd serieus. Leerkrachten zien ouders niet als gelijkwaardige partners bij onderwerpen waarop zij menen zelf bij uitstek de expert te zijn; ze bewaken hun professionele identiteit. De verhouding tussen leerkrachten en ouders is ook niet altijd harmonieus, conflicten en strijd doen zich ook voor. Leerkrachten willen liever niet dat ouders werkelijk meepraten of meebeslissen over onderwerpen die zij tot hun exclusieve expertise rekenen. Aan de andere kant hebben leerkrachten ook belang bij actieve ouders, dat betekent

immers meer hulp in de school. Het is dus zoeken naar een evenwicht: enerzijds bemoeienis van ouders afhouden, anderzijds aanmoedigen.

In het kader van kwaliteitszorg zijn scholen in primair en voortgezet onderwijs wel steeds meer bezig om de mening van ouders actief te horen. Het uitvoeren van een tevredenheidsonderzoek bij ouders vormt niet zelden een onderdeel van een meer algemeen kwaliteitszorginstrument. Verder experimenteren sommige scholen met ouderpanels. Bevorderend werkt hier dat de Inspectie van het onderwijs scholen tegenwoordig beoordeelt op de mate waarin zij ouders betrekken bij de zorg voor de kwaliteit.

Een alternatieve vorm om ouders een stem te geven is een ouderconsumentenorganisatie, zoals onlangs opgericht in Amsterdam.

7.3 Leerlingen en studenten

Ook voor leerlingen/studenten geldt dat hun rol varieert met de sectoren in het onderwijs. We zien hier het omgekeerde van het beeld bij de ouders. In de Bve-sector en vooral in het hoger onderwijs is er veel aandacht voor de rol van de studenten en worden zij ook als stakeholders beschouwd, in het basisonderwijs is dat vrijwel niet het geval en het voortgezet onderwijs neemt wat dit betreft een middenpositie in.

In het primair onderwijs en in het voortgezet onderwijs wordt het betrekken van leerlingen bij de inrichting van het onderwijs gezien als onderdeel van het brede begrip leerlingenparticipatie. De aandacht daarvoor komt niet in eerste instantie voort uit de wens om leerlingen te betrekken bij de kwaliteitszorg in de school, maar uit pedagogische opvattingen over burgerschap, actief leren en opvoeden tot verantwoordelijkheid. Een element daarin is het creëren van mogelijkheden in de school om leerlingen te laten meepraten en meedenken, via de formele organen MR en leerlingenraad maar ook via schoolkranten, enquêtes, leerlingeninspecties, klankbordgroepen of vernieuwingscommissies.

Voor het primair onderwijs is weinig bekend over ervaringen hiermee. Leerlingen ‘een stem geven’ lijkt daar vooral een informeel gebeuren en afhankelijk van de (pedagogische) opvattingen van schoolleiding en leerkrachten. Leerlingenraden zijn in het basisonderwijs geen vast voorkomend verschijnsel en de MR kent in

het primair onderwijs geen vertegenwoordiging van leerlingen. Wel zijn leerlingtevredenheidsmetingen in opkomst.

Over het voortgezet onderwijs is wel meer bekend. Daar blijkt de positie van leerlingen in de MR weinig rooskleurig: weinig leerlingen zijn voor de klus te vinden, er is veel afwezigheid, en tijdens vergaderingen functioneren leerlingen veelal niet voldoende, althans in de ogen van voorzitters en secretarissen. Leerlingen vormen in de MR duidelijk de 'zwakste schakel'. Leerlingenraden zijn het voortgezet onderwijs niet verplicht, maar veel scholen hebben wel zo'n orgaan. In Vlaanderen blijkt uit evaluaties dat leerlingen enerzijds en schoolleiding en docenten anderzijds verschillend oordelen over het verloop van de leerlingenspraak: schoolleiding en docenten zijn daarover wel tevreden, maar de leerlingen zelf duidelijk minder. De meerderheid van de leerlingen zou meer zeggenschap willen hebben. Hun vraag naar extra inspraak situeert zich echter voornamelijk rond 'ludieke' aspecten van de leefwereld op school, het huiswerk en vooral de regelgeving van de school. Een relatief groot deel van de leerlingen heeft echter geen ambitie of interesse heeft om ooit lid van de leerlingenraad te worden.

Uit een zeer recent onderzoek van LAKS, de scholierenvereniging voor het voortgezet onderwijs in Nederland, blijkt dat een derde deel actief is in een of meerdere bestaande activiteiten op school, zoals leerlingenraad, schoolkrant, hulpmentor, medezeggenschapsraad of klankbordgroep. De voornaamste redenen om te participeren in zulke activiteiten zijn 'er iets van leren', dingen willen veranderen en problemen oplossen. Twee derde van de leerlingen is op school nergens bij betrokken. Bijna drie kwart geeft aan het belangrijk te vinden meer inspraak te krijgen op school, meisjes meer dan jongens en leerlingen uit havo/vwo meer dan vmbo-leerlingen. De onderwerpen waarover leerlingen willen meepraten zijn de lesroosters, voorzieningen zoals bibliotheek, computers en studieruimtes, het beoordelen van leraren en de manier waarop er les wordt gegeven. Uit dit laatste blijkt dat er bij leerlingen in het voortgezet onderwijs zeker belangstelling is voor het geven van hun mening over het onderwijs op hun school. De 'formele' weg van bijvoorbeeld deelname aan leerlingenraad en MR kiezen ze daarvoor echter niet. Meer informele vormen van participatie zouden dus wenselijk kunnen zijn, maar de ervaringen op dat vlak zijn nog gering in aantal. Er zijn wel aanwijzingen dat de participatiebereidheid van leerlingen kan toenemen als zij op diverse manieren uitgedaagd worden om op individueel-, groeps- en schoolniveau te participeren. Daarbij zijn missie- en visiediscussies en teamwork krachtige instrumenten waarmee het management de bereidheid van leerlingen

kan beïnvloeden, in combinatie met een duidelijk omschreven concreet ondersteuningsaanbod vanuit docenten en directie. Een andere belangrijke voorwaarde is verder een schoolcultuur waarin participatie van leerlingen vanzelfsprekend is en waarin ruimte bestaat voor zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van leerlingen.

Verder zijn leerlingenorganisaties, zoals het LAKS, ook te beschouwen als kanalen waarlangs de meningen van leerlingen tot uiting kunnen komen. Een voordeel van dergelijke 'georganiseerde zeggenschap' is dat andere partijen hier een aanspreekpunt kunnen vinden. Vooral voor het verzamelen van klachten lijkt een scholierenorganisatie effectiever dan een klachtenregeling.

De Bve-sector geldt als sector waar de governancegedachte op bestuurlijk niveau redelijk goed ingang heeft gevonden. De sector beschikt over een brancheorganisatie, een governancecode, de instellingen kennen een redelijk grote mate van autonomie, de kwaliteitszorg is sterk ontwikkeld en vrijwel alle instellingen beschikken over een raad van toezicht met enige ervaring. Daardoor is het des te opvallender dat de horizontale verantwoording aan de kant van de deelnemers zwak ontwikkeld lijkt. Het geringe onderzoek naar de inbreng van deelnemers schetst een weinig positief beeld. De Raden van Toezicht zijn eenzijdig samengesteld en zien het niet als hun eerste taak om verbinding te leggen met de samenleving en de deelnemers en hun ouders; ze zijn vooral gericht op de informatie van de kant van het management. De medezeggenschapsraad speelt op dit moment (nog) geen belangrijke rol in het kader van de horizontale verantwoording, maar wordt (net als in het primair en voortgezet onderwijs) meer gezien als een orgaan om draagvlak (onder het personeel) te peilen en te creëren voor voorgenomen besluiten dan als intern verantwoordingsorgaan. Deelnemers participeren in de bve-sector niet of nauwelijks in de medezeggenschapsraden. Studenten geven de deelnemersparticipatie dan ook een ruime onvoldoende (3,4 op een schaal van 10). Volgens bestuurders en personeelsvertegenwoordigers onder de MR-leden doen de deelnemers niet mee aan de formele medezeggenschap omdat dit te abstract en complex zou zijn, de band met de instelling niet al te intensief is (duale trajecten, stages, kortdurende opleidingen) en zij andere prioriteiten hebben zoals baantjes en dergelijke.

De bve-sector kent verder geen formele klachtenregeling en het aantal klachten van ouders is vrijwel nul.

Wel bestaat de indruk dat, net als in het primair en voortgezet onderwijs, instellingen in toenemende mate bezig zijn gebruikerspanels en deelnemersen-

quêtes te organiseren. Er is echter geen onderzoek bekend waarin verslag wordt gedaan van de ervaringen hiermee.

Ook is voor de bve-sector geen onderzoek naar leerlingenraden gevonden. Uit een monitoronderzoek bij studenten in deze sector valt op te maken dat de deelnemers in het middelbaar beroepsonderwijs slecht op de hoogte zijn van het bestaan van een leerlingenraad en dat slechts een kleine minderheid graag wil meedenken over het beleid van de eigen school of instelling. Eerstejaars deelnemers zijn er wat vaker dan ouderejaars deelnemers van overtuigd dat hun inbreng door de school op prijs wordt gesteld.

Voor het hoger onderwijs is vrij veel onderzoek beschikbaar naar participatie en zeggenschap van studenten. Het hoger onderwijs kent daarvoor drie kanalen: studententevredenheidsonderzoek, formele medezeggenschap en de mogelijkheid om klachten te uiten.

Het *studententevredenheidsonderzoek* staat het meest in het teken van kwaliteitsbeleid van instellingen. Onder invloed van de gegroeide studentenaantallen, de aandacht voor onderwijskwaliteit en de externe belangstelling voor studiekeuze is in vele landen de feedback van studenten op hun onderwijs in ruime betekenis enorm toegenomen. Bijna overal ter wereld wordt op velerlei wijzen aan studenten gevraagd een oordeel te geven over hun studie ervaringen. Toch voldoen lang niet alle inspanningen aan de voorwaarden om ze te kunnen benoemen tot voorbeelden van het afleggen van horizontale verantwoording. Een vaak ontbrekend element is (een procedure voor) het gebruik van de verkregen gegevens voor aanpassingen van het onderwijs en de terugkoppeling daarvan naar studenten.

De *medezeggenschap* van studenten in het hoger onderwijs is geregeld in de MUB. Onderzoek naar de evaluatie van de MUB toont aan dat er grote verschillen bestaan tussen bestuurders en bestuurdens in hun oordeel over de MUB. Bestuurders vinden over het algemeen dat ze voldoende ruimte geven voor medezeggenschap, terwijl bestuurdens daar negatiever over zijn. Vooral gebrek aan (tijdige) informatie wordt als oorzaak aangewezen, maar ook een gebrek aan formele en duidelijke bevoegdheden. We zien hier duidelijke parallellen met de klachten die oudervertegenwoordigers in MR en GMR hebben in andere sectoren van het onderwijs. De belangstelling voor deelname aan medezeggenschapsorganen is bij studenten ook niet groot, vooral niet in het hbo waar in de helft van de opleidingscommissies vacatures voor studentenzetels bestaan. Wel is er recent

sprake van een stijging van de opkomstpercentages voor verkiezingen van studenten in medezeggenschapsraden.

De hoogste opkomst wordt al meerdere jaren behaald bij de RUG. De verklaring daarvoor wordt gezocht in de grote openheid van het CvB van de Groningse universiteit. In Groningen bestaat de unieke situatie dat een studentlid uit het presidium van de universiteitsraad aanwezig is bij alle vergaderingen van het College van Bestuur.

Zowel studenten als docenten in het hoger onderwijs blijken de verantwoordingsrelaties verre van helder te vinden. Vooral op centraal en op facultair niveau is de situatie niet goed geregeld; op het basisniveau verloopt de inspraak van medewerkers en studenten weer wat beter. De medezeggenschapsstructuren lijken echter op dit moment in Nederland nog weinig betekenisvol in de kwaliteitszorgcyclus. In veel Europese landen is er sprake van een toenemend belang dat gehecht wordt aan de medezeggenschap van studenten. In Schotland, Zweden en Noorwegen hebben studenten veel mogelijkheden om deel te nemen aan de processen rond kwaliteitszorg.

Voor het uiten van *klachten* bestaan in het hoger onderwijs formele procedures. Elke instelling heeft een studentenstatuut waarin het klachtrecht is geregeld. Op sommige instellingen is een ombudsman aangewezen die studenten ondersteunt een oplossing te vinden voor klacht. Studenten kunnen zich ook wenden tot het College van Beroep voor het hoger onderwijs. Dit is een beroepsinstantie voor studenten tegen beslissingen van instellingen voor hoger onderwijs. Er is een tendens zichtbaar dat het aantal klachten enigszins toeneemt, dit geldt zowel op instellingsniveau als op landelijk niveau. Numeriek blijft het om kleine aantallen gaan. Het lijkt erop dat de regelingen zoals die bestaan goed functioneren en geen problemen oproepen.

7.4 Implicaties voor het governancebeleid

De verwachting in het governancebeleid is dat onderwijsinstellingen zich tegenover stakeholders willen verantwoorden en van stakeholders dat zij kennis nemen van de benodigde informatie en hun betrokkenheid tonen bij de instelling. Daarbij wordt verondersteld dat er sprake is van een ‘betrokken omgeving’ die in staat en bereid is zich een mening te vormen over de kwaliteit van de instelling, deze te uiten en de mogelijkheden om die kwaliteit te beïnvloeden wil benutten.

Horizontale verantwoording, zo hebben we vermeld in hoofdstuk 1, heeft tot doel belanghebbenden bij een bepaalde overheidsdienst een stem en een direct correctiemiddel te geven ten opzichte van de aanbieder van die dienst. Voorwaarden zijn dat er sprake is van nevenschikking van de betrokken actoren, een symmetrische communicatie en mogelijkheden tot onderhandeling. Instrumenten in dat onderhandelingsproces voor de belanghebbenden (in ons geval ouders en leerlingen) zijn ‘exit’ (de aanbieder van de dienst, i.c. de school, inruilen voor een andere) en ‘voice’ (mening kenbaar maken en langs die weg tot beïnvloeding komen). Afzien van de onderhandeling, respectievelijk niet gebruik maken van de mogelijkheden, hebben we omschreven als ‘stilte’.

In de ‘governancebrief’ wordt gesteld dat de overheid ervoor moet zorgen dat zij die bij de ontwikkeling van de instelling betrokken willen worden, daartoe ook de mogelijkheden krijgen. Dit kan in de eerste plaats door partijen in stelling te brengen via het verschaffen van de benodigde informatie (vanuit het idee dat informatie verstrekken betrokkenheid uitlokt); in de tweede plaats door het opleggen van een zorgplicht aan besturen om de horizontale verantwoording goed vorm te geven (met impliciet de taak om de betrokkenheid van bepaalde groepen belanghebbenden te vergroten); ten slotte door betrokkenen in stelling te brengen door actief empowerment (zorgen dat partijen hun rol opnemen) en te zorgen voor (juridisch gefundeerde) rechten voor betrokkenen.

Bezien we in dit licht de onderzoeksbevindingen, dan zijn er verschillende conclusies mogelijk, afhankelijk van de interpretatie van de bedoelingen van het governancebeleid. Bij een ‘lichte’ interpretatie hiervan kan gesteld worden dat in de huidige situatie al veel van deze bedoelingen worden gerealiseerd. Vrijwel alle ouders zijn in ieder geval betrokken bij hun eigen kind en maken gebruik van de mogelijkheid om, op uitnodiging van de school of op eigen initiatief, met de school te communiceren over het functioneren van hun kind. Deze vorm van ouderbetrokkenheid is voor een hoog percentage ouders gewoon en zal in de regel ook benut worden om eventuele wensen of klachten naar voren te brengen. Scholen bieden deze mogelijkheid ook aan alle ouders, in de vorm van rapportgesprekken, tien minuten gesprekken, etc. Zo bezien voldoet voor ouders de huidige situatie al aan de verwachtingen van het governancebeleid. Er is echter ook een andere, veeleisender interpretatie van het governancebeleid mogelijk, wanneer we kijken naar de formuleringen in de governancebrief. Als de verwachting is dat alle ouders zich actief een oordeel zullen willen en vormen over het schoolbeleid en bereid en in staat moeten zijn om dat aan de school kenbaar te maken en hun invloed uit te oefenen om bij te dragen aan de verhoging van de kwaliteit, dan lijkt

er nog een lange weg te gaan. Immers, de meeste ouders willen noch kunnen meepraten over de inrichting en kwaliteit van het onderwijs. Voor 'voice' (stem laten horen) staan weliswaar verschillende wegen open, maar niet alle ouders hebben daar behoefte aan en de mogelijkheden tot gebruik daarvan zijn bovendien ongelijk verdeeld. De kleine groep ouders die deze mogelijkheden (tot en met deelname aan medezeggenschapsorganen) ten volle kan en wil benutten bestaat voornamelijk uit hoog opgeleiden en kan dus niet als representatief voor alle ouders worden beschouwd. Exit-gedrag van ouders (bepaalde scholen verlaten respectievelijk niet kiezen) heeft heel pluriforme achtergronden en kan daardoor moeilijk worden beschouwd als een kwaliteitsoordeel.

Bij scholen is de houding tegenover ouders die meepraten over beleid en kwaliteit ambivalent. Enerzijds ziet men graag betrokken ouders, anderzijds wil men de eigen professionele identiteit beschermen als het gaat om zaken waarop men meent bij uitstek expert te zijn. Dat laatste zorgt er voor dat vanuit de scholen de ouders niet worden gezien als gelijkwaardige partners en dat dus aan de voorwaarden voor een symmetrische relatie niet wordt voldaan. Verder heeft een school te maken met een mix van meningen, vooral als het leerlingenpubliek van de school heterogeen is. Dat maakt het ook niet gemakkelijk om de stem van de ouders een duidelijke plaats te geven. Een positief stemmend punt is echter wel dat scholen in toenemende mate geneigd lijken om te zoeken naar mogelijkheden om ouders meer systematisch uit te nodigen tot meedenken en hun oordeel over de school te geven. Ouderpanels en oudertevredenheidsmetingen in het kader van kwaliteitszorgprocessen getuigen daarvan. Over ervaringen hiermee is echter nog heel weinig bekend.

Over de rol van de leerlingen kan worden opgemerkt dat er nog twee belangrijke belemmeringen zijn als het gaat om mogelijkheden tot meepraten en meedelen over de school. Dat zijn het gebrek aan interesse bij leerlingen voor deelname aan formele organen en de ongelijkheid in positie tussen docenten en schoolleiding enerzijds en de leerlingen anderzijds. Op dit moment is de invloed van leerlingen in het primair en secundair onderwijs en in de bve van weinig betekenis: hun ruimte voor 'voice' is beperkt en de optie 'exit' staat, zeker bij jongere leerlingen, helemaal niet open.

In het hoger onderwijs is de situatie wat dit betreft gunstiger. Het is daar gebruikelijk studenten te vragen om hun oordeel over de studie en er wordt in toenemende mate belang gehecht aan de medezeggenschap van studenten. Hier geldt opnieuw dat bij een lichte interpretatie van de bedoelingen van het governancebeleid gesteld kan worden dat de huidige situatie al aardig aan die bedoelingen vol-

doet. Maar bij een zwaardere interpretatie van die bedoelingen kan gesteld worden dat nog niet alle inspanningen voldoen aan de eisen: er mankeert nog veel aan de acties die onderwijsinstellingen ondernemen op basis van studentenevaluaties. Na de invoering van het accreditatiestelsel in 2002 hoort de interne kwaliteitszorg nog steeds bij de facetten die het laagst beoordeeld worden. Het aantal negatieve beoordelingen op dit punt is echter wel flink afgenomen. In haar conclusies stelt de inspectie dan ook dat de interne verantwoordingsplicht een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt. Voor het hoger onderwijs zou dan ook geconcludeerd kunnen worden dat het uitoefenen van verticaal toezicht (accreditatie en inspectie) bevordert dat instellingen werk maken van horizontaal toezicht.

Over het geheel genomen kunnen we voor de rol van leerlingen concluderen dat het niet genoeg is om alleen formele wegen open te stellen voor meedenken en meepraten, zoals deelname aan medezeggenschapsraden en klachtrecht. Het moet in de cultuur van scholen en instellingen zitten om de meningen van leerlingen en studenten te willen kennen en serieus te nemen (zie verder de conclusies bij hoofdstuk 4).

Tot slot wijzen we nog op enkele witte vlekken in het onderzoek. Uit de searches die voor dit onderzoek zijn verricht kunnen we concluderen dat er zeer veel onderzoek beschikbaar is over de relatie tussen ouders en school, zij het vrijwel uitsluitend voor het funderend onderwijs. Toch is er heel weinig bekend over de rol die ouders kunnen spelen in processen van kwaliteitszorg. Het zou wenselijk zijn hiernaar meer onderzoek te verrichten, vooral naar ervaringen met concrete activiteiten van scholen en instellingen om meningen van ouders systematisch te verzamelen en ouders daadwerkelijk een stem te geven.

Over leerlingen blijkt veel minder bekend. Eigenlijk is alleen voor het hoger onderwijs sprake van onderzoek van enige omvang naar invloed van studenten, en dan nog vooral naar de werking van wetten en regels en nauwelijks naar wat instellingen zelf doen om studenten bij het onderwijs en de evaluatie daarvan te betrekken en naar de effecten daarvan op processen van kwaliteitsverbetering. In de andere onderwijssectoren is vrijwel geen onderzoek gedaan naar de rol van leerlingen als ‘meedenker’. Het beschikbare onderzoek gaat over de (beperkte) rol van leerlingen in medezeggenschapsorganen, of staat in het teken van vormingsprocessen van de leerlingen (sociaal leren, opvoeden tot burgerschap). Ook voor leerlingen is het daarom gewenst meer onderzoek te doen naar hun rol in kwaliteitsbeleid en verantwoordingsprocessen van scholen en naar methodieken om die rol te versterken.

8 Literatuur

- Abrams, L.S., & Taylor Gibbs, J. (2002). Disrupting the logic of home-parent relations. *Urban Education*, 37 (3), 384-407.
- Autar, K., Gelauff-Hanzon, C., Jong, M-J. de, & Walraven, G. (1996). *Ouders en school. Strategieën voor versterking van de relatie tussen ouders en school*. Alphen aan den Rijn: Samsom
- Bassler, O.C., Brissie, J.S., Hoover-Dempsey, K.V., (1992) Explorations in Parent-School Relations. *Journal of Educational Research*, 85(5).
- BBC News. (2006, Wednesday, 2 August 2006, 23:02 GMT 00:02 UK). Student complaints 'mishandled'. Retrieved 25-09-2006, 2006, from <http://news.bbc.co.uk/1/hi/education/5239622.stm>
- Berg van den, J.-J., Bergen van, H., & Schouten, R. (2001). *De bezinning op de mub. Een tussenstand*. Den Haag: B&A Groep.
- Birenbaum-Carmeli, D. (1999) Parents who get what they want; on the empowerment of the powerful. *Sociological review* (1999), 62-88.
- Blanken, M. en Knol, W. (2005). *Gespreksverslag klantenpanels OCO*. Amsterdam: Radar.
- Blanton, P.W., & Bruckman, M (2003). Welfare-to-Work single mothers' perspectives on parent involvement in Head Start: Implications for parent-teacher collaboration. *Early childhood education journal*, 37 (3), 145-150.
- Bodin-Barends, C. (1996). *Ouders en leerkrachten over leermoeilijkheden. De ontwikkeling van contacten in de eerste jaren van het basisonderwijs*. (diss.) Amsterdam: POW/UvA.
- Boer de, H., Goedegebuure, L., & Huisman, J. (2005). *Gezonde spanning. Beleidsevaluatie mub. Eindrapport*. Enschede: CHEPS.
- Boer de, H., Goedegebuure, L., & Huisman, J. (2005). *Gezonde spanning. Beleidsevaluatie mub. Eindrapport*. Enschede: CHEPS.
- Bovens, M. (2004). Public Accountability. In E. Ferlie, L. Lynne & C. Pollitt (eds), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Broek van den, J. F. L. H., & Kerstens, J. W. M. (2002). *Ieder zijn zeg*
- Broekhof, K. (2006). Ouderbetrokkenheid: waarom eigenlijk? *Didaktief*, 7, 8-9
- Broek-van-den, J. F. L. H., & Kerstens, J. W. M. (2002). *Ieder zijn zeg over me-dezeggenschap in het hbo*. Nijmegen: IOWO.

- Bronneman-Helmers, H.M. (1999). *Scholen onder druk*. Den Haag: SCP.
- Bve Raad (2006). *Governance Code BVE*. De Bilt: Bve Raad.
- Cairney, T.H. (2000). Beyond the Classroom walls: the rediscovery of the family and community as partners in education. *Educational Review*, 52 (2), 163-174.
- CBS (2005). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2006*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Cluitmans-Souren, A. (2002). Klachtopvang op het niveau van de school en de behandeling van klachten door de klachtencommissie voor het katholiek onderwijs. *School en wet*, nr 5, 144-154.
- Commissie Datema. (1998). *Kanteling in het universitaire bestuur, rapport*. Zoetermeer: Ministerie OCenW.
- Cullingford, C., Morrisson, M. (1999). Relationships Between Parents and Schools, a case study. *Educational review*, vol. 51, No. 3
- Dam, G. ten, M. Volman (1999). *Scholen voor sociale competentie. Een pedagogisch-didactische benadering*. Lisse: Swets & Zeitlinger
- De Groof, S. en Elchardus, M. (2003). *Leerlingenparticipatie nader bekeken. Een kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar de betekenis en het belang van participatie op school*. Brussel: OBPWO 00.01
- De Jong, U., & Koopman, P. N. (2005). *Een second opinion van de methode waarop het choice-databestand wordt gebruikt*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Desforges, Ch., & Abouchaar, A. (2003). *The impact of parental involvement, parental support and family education on pupil achievement and adjustment: a literature review*. UK: Department of Education and Skills. Research Report no. 433.
- Dijkstra, A.B., Karsten, S., Veenstra, R. & Visscher, A. (2001). *Het oog der natie: scholen op rapport*. Assen: Van Gorcum.
- Dom, L. (2004). *Ouders en scholen: partnerschap of (ongelijke) strijd? De relatie tussen ouders en leerkrachten in het lager onderwijs*. Paper voor de Onderwijs Research Dagen, juni 2004. Leuven: KU Leuven
- Downey, Douglas B. (2002). *Parental and family involvement in education*, Ohio State University.
- Driessen, G. & Smit, F.(2000) *Allochtone ouders en de pedagogische functie van de basisschool*. Nijmegen, ITS.
- Driessen, G., J. Doesborgh, G. Ledoux, I. van der Veen, & M. Vergeer (2003). *Sociale integratie in het primair onderwijs. Een studie naar de relatie tussen sociale, etnische, religieuze en cognitieve schoolcompositie en de cognitieve en*

- niet-cognitieve positie van verschillende groepen leerlingen* Analyses bij het PRIMA cohort onderzoek, 3^e meting. Nijmegen/Amsterdam: ITS/SCO-Kohnstamm Instituut
- Dwarshuis, S. (1998). Vertrouwensleerling 'heeft toch ander taalgebruik', in: *PMVO-Journaal*, 1998, nr.20, 4 februari, 19-21.
- Edwards, A. & Warin, J. (1999). Parental involvement in raising the achievement of primary school pupils: why bother? *Oxford Review of Education*, 25, 325-342.
- Elzinga, D.J. (1989). Politieke verantwoordelijkheid. Over verval en vooruitgang in de politieke democratie. In M.A.P. Bovens, S.J.M. Schuyt & W.J. Witteveen (eds), *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit*. Zwolle: W.E.J.Tjeenk Wilink.
- Epstein, J.L. (1995b). Perspectives and previews on research and policy for school, family, and community partnerships. In A. Booth & J. Dunn (Eds.), *Family-school links: How do they affect educational outcomes?* Hillsdal, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.
- Epstein, J.L., (1995a) School/Family/community partnerships: Caring for the children we share. *Phi Delta Kappan*, 76(9), 701-712. (ERIC Journal No. EJ502937)
- Erp, van M., & Veen, A. (1990). *De relatie met de ouders op Amsterdamse onderwijsvoorrangsscholen; een onderzoek naar de stand van zaken op het thema schoolouders in het Amsterdamse OVB*. Amsterdam: SCO UVA Amsterdam.
- Es, W. van, Hubbard, F., Tilborg L. van, & Vedder, P. (2002). *Schakels tussen thuis en school*. Den Haag: PMPO.
- Fan, X., Chen, M. (2001). Parental involvement and students' academic achievement: a meta-analysis. *Educational Psychology Review*, 13, no.1.
- Fine, M. (1993). (Ap)parent Involvement: Reflections on parents, Power, and Urban Public Schools. *Teacher College Record*, 94 (4), 682-724.
- Fisher, B., Jennifer Hartman, Cullen, F. T., & Turner, M. G. (2002). Making campuses safer for students: The clery act as a symbolic legal reform. *Stetson Law Review*.
- Gelauff-Hanzon, G.W., van den Hoek, J. (1996). *Migrantengezinnen versterken, de Betrokkenheid van migrantenouders bij het onderwijs*, PEWA Advies. Rijksuniversiteit Leiden.
- Goldring, E.B. & Shapira, R. (1993). Choice, Empowerment, and Involvement: What Satisfies Parents? *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 15 (4), 396-409

- Haanstra, F., & Voorthuis, M. (1999). *Het functioneren van opleidingscommissies in het hbo en wo*. Zoetermeer: Ministerie van OCenW.
- Haanstra, F., & Voorthuis, M. (1999). *Het functioneren van opleidingscommissies in het hbo en wo*. Zoetermeer: Ministerie van OCenW.
- Harvey, L. (2001). *A report to the higher education funding council for england*. Birmingham: The University of Central England in Birmingham, Centre for Research into Quality.
- Harvey, L. (2005). A history and critique of quality evaluation in the uk. *Quality Assurance in Education*, 13(4), 263 - 276.
- HBO-Raad. (2006a). *Branchecode governance*. Den Haag: HBO-Raad.
- HBO-Raad. (2006b). Uitspraak commissie omgang opleidingenaanbod hbo. Retrieved 13-10-2006, 2006, from <http://www.hbo-raad.nl/?i=1205&t=doc>
- Henderson, A.T., & Mapp, K.L. (2002). *A New Wave of Evidence. The Impact of School, Family, and Community Connections on Student Achievement*. Austin, Texas: National Center for Family & Community Connections with Schools.
- Herweijer, L., & Vogels, R. (2004). *Ouders over opvoeding en onderwijs*. Den Haag: SCP.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge/London: Harvard University Press.
- Hoger Onderwijs Persbureau. (1998). Inspraak van studenten komt niet uit de verf. *Delta*, 30(17).
- Hooge, E., Nusink, F. & Sluis, M. van der (2006). *Zicht op intern toezicht*. Amsterdam: MGK
- Hooge, E.H., Sluis, M.E. van der & Vijlder, F.J. de (2004). *Stakeholders in beeld*. Amsterdam: MGK
- Huss-Keeler, R.L. (1997). Teacher perception of ethnic and linguistic minority parental involvement and it's relationships to children's language and literacy learning: A case study. *Teaching and Teacher education*. Vol 13, 171-182
- Include Training Advice Consultancy (2003). *A Literature Review of Research into Parental Aspirations and Parental Involvement in Young People's Education*. Swansea: Include
- Inspectie van het onderwijs (2006). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie van het Onderwijs. (2001). *Onderwijsjaarverslag*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2006). *De staat van het onderwijs: Onderwijsverslag 2004 - 2005*.
- ISO (2006). Medezeggenschap leeft! Retrieved 29-08-2006, 2006, from http://www.iso.nl/listitem.php?menu_id=29&page_id=899

- ISO. (2006). Medezeggenschap leeft! Retrieved 29-08-2006, 2006, from http://www.iso.nl/listitem.php?menu_id=29&page_id=899
- IUPUI. (2005). About the portfolio. Retrieved 26-09-2006, 2006, from <http://www.iport.iupui.edu/about/>
- Izzo, C. V., Weissberg, R. P., Kaspro, W. J., & Fendrich, M. (1999). A longitudinal assessment of teacher perceptions of parent involvement in children's education and school performance. *American Journal of Community Psychology*, 27(6), 817-839.
- Jepma, IJ (2005). *Partners in opvoeding en onderwijs. Een onderzoek naar het educatief en opvoedkundig partnerschap tussen scholen en ouders in relatie tot de culturele diversiteit in het Amsterdamse basisonderwijs*. Amsterdam: Eduquality/DSO/A&E Consultancy
- Jeynes, W.H. (2005). *Parental Involvement and Student Achievement: A Meta-Analysis*. Long Beach: California State University.
- JOB (2005). *JOB-monitor 2005. Onderzoeksresultaten ODIN 3*. Amsterdam: JOB
- Karsten, S., J. Roeleveld, G.Ledoux, C. Felix. D. Elshof (2002). *Schoolkeuze in een multi-etnische samenleving*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut
- Keuzenkamp, S. en E. Hooghiemstra (red.) (2000). *De kunst van het combineren: taakverdeling onder partners*. Den Haag: SCP
- Klaassen, C.A., (2002). *Teacher pedagogical competence and sensibility: Teacher and teacher education*, 151-158 Department of Educational Sciences, University of Nijmegen, The Netherlands
- Ledoux, G., Boogaard, M., Veen, A., & Bremer, F. (2005). *Evalueren van onderwijsverbetering op scholen. Handreikingen bij het kiezen van instrumenten en het inrichten van een schoolspecifieke monitor*. Rotterdam/Amsterdam: Dienst Stedelijk Onderwijs Gemeente Rotterdam/ SCO-Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G., Karsten, S., Breetvelt, I., Emmelot, Y. & Heim, M. (2006, concept). *Vernieuwing van zorgstructuren in het primair en voorgezet onderwijs. Een analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut
- Ledoux, G., Y. Leeman, T. Moerkamp, M. Robijns (2000). *Ervaringen met intercultureel leren in het onderwijs. Evaluatie van het Project Intercultureel Leren in de Klas*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut
- Leithwood, K., Jantzi, D., & Steinbach, R. (1999). Do School Councils Matter? *Educational Policy*, vol. 13 (4), 467-493

- Levine, L. A. (2002) *Teacher's Perceptions of parental involvement: how it affects our children's development in literacy*. New York. Eric Digest. ED 465.438
- LSVB, & LOF. (2002). *Mub. Een echte evaluatie*. Utrecht: LSBV.
- LSVB. (2001). *Reactie op de bezinning van de mub*. Utrecht: LSBV.
- Manna, P.F. (2002). The Signals Parents Send When They Choose Their Children's Schools. *Educational Policy*, 16, 3, 425-447.
- Marshall, N. L., Noonan, A. E., McCartney, K., Marx, F., & Keefe, N. (2001). It takes an urban village. *Journal of Family Issues*, 22, 163-182.
- Meerdink, Jorien en Hameetman, Margot (2001). *Een verkennend onderzoek naar leerlingenparticipatie en de brede school in het voortgezet onderwijs*. Amsterdam: SWP
- Menon, M. E. (2003). Student involvement in university governance: A need for negotiated educational aims? *Tertiary Education and Management*, 9(1), 233-246.
- Ministerie van OCW (2005). Governancebrief 7 juli 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 30 183, nr. 1). Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur, Wetenschap (OCW).
- Ministerie van OCW (2005). *Kerncijfers 2000-2004. Onderwijs Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur, Wetenschap (OCW).
- Ministerie van OCW (2005). *Noodzaak nieuwe wetgeving*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Nakagawa, K. (2000). Unthreading the Ties That Bind: Questioning the Discourse of Parent Involvement. *Educational Policy*, 14 (4), 443-472.
- Nichols-Solomon, R. (2001). Barriers to serious parent involvement. *Education digest*, 66, 53-58 9
- Noorlander, N., & Zoontjes, P. (2005). Onderwijs, keuzevrijheid voor iedereen, maar niet altijd. In M. Hurenkamp & M. Kremer (Eds.), *Vrijheid verplicht. Over tevredenheid en de grenzen van keuzevrijheid* (pp. 109-129). Amsterdam: Van Gennip.
- Nugent, M. A. (2004). *The transformation of the student career: University study in germany, the netherlands, and sweden*. New York: RoutledgeFalmer.
- Oenen, S. van, & Hajer, F. (2001). *De school en het echte leven. Leren binnen en buiten de school*. Utrecht: NIZW.
- Ombudsman UvA. (2005). *Jaarverslag 2005*. Amsterdam: UvA.
- Ombudsman VU. *Jaarverslag 2005*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Onderwijsraad. (1998). *Positie van de deelnemer*. Den Haag: Onderwijsraad. *over medezeggenschap in het hbo*. Nijmegen: IOWO.

- Overmaat, M., & Boogaard, M. (2004). *Neemt ouderparticipatie af? Stand van zaken en tips voor scholen en ouderraden*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Pels, T. (red) (1994). *Opvoeding in Chinese, Marokkaanse en Surinaams-Creoolse gezinnen*. Rotterdam: ISEO.
- Pena, D.C. (2000). Parent involvement: influencing factors and implications. *Journal of Educational Research*, 94(1), 42-55.
- Pond, W.K. (2001). How to get involved in your child's school. *Mothering*, 62, 34-37.
- Public Agenda, (1999). *Playing Their Parts: Parents and Teachers Talk about Parental Involvement in Public Schools*. Retrieved on 19-6-2006 from www.publicagenda.org/specials/parent/parent.htm
- Richardson, J. T. E. (2005). Instruments for obtaining student feedback: A review of the literature. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 30(4), 387 - 415.
- Rooijen, A. van, Sagasser, I. & Seuren, W. (2006). *Ouderpanels in het vmbo en het praktijkonderwijs. Een handreiking voor managementteams en coördinatoren ouderbetrokkenheid*. Den Bosch: KPC Groep.
- Rosenfeld, P.h. L. B., Richman, Ph. D. J. M., & Bowen, Ph. G. L. (2000). Social Support Networks and school outcomes: The centrality of the teacher. *Child and Adolescent Social Work Journal*, 17 (3), 205 – 224
- RUG nieuwsberichten. (2006). In groningen wederom grootste opkomst studentenverkiezingen. Retrieved 29-08-2006, 2006, from http://www.rug.nl/Corporate/nieuws/archief/archief2006/persberichten/058_06
- RUG-nieuwsberichten. (2006). In Groningen wederom grootste opkomst studentenverkiezingen. Retrieved 29-08-2006, 2006, from http://www.rug.nl/Corporate/nieuws/archief/archief2006/persberichten/058_06
- Schillemans, T. (2005). *Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen*. Den Haag: RMO.
- Schmalze, U.(2001). The importance of schools and families for the identity formation of children and adolescents. *International journal of Education and Religion*, 2(1), 27-42
- Schoonhoven, R van & Konings, D. (2006). *Tussen wil en wet – naar volwaardige medezeggenschap in het beroepsonderwijs?* Amsterdam: MGK
- Sheldon, Steven B. (2002) Parent' Social Networks and beliefs as Predictors of Parent Involvement. *The elementary school journal*, 102 (4), 301-315

- Sheldon, Steven B. en Epstein, Joyce L. (2002). Improving student behavior and School discipline with family and Community involvement. *Education And Urban Society*, Vol. 35 No. 1, November 2002 4-26
- Sloan, J. J., III, Fisher, B. S., & Cullen, F. T. (1997). Assessing the student right-to-know and campus security act of 1990: An analysis of the victim reporting practices of college and university students. *Crime Delinquency*, 43(2), 148-168.
- Slot, W., Duivenvoorden, Y., Geeraets, M., Orobio de Castro, B., Afkirin, A. en Speekenbrink, M. (2000). Voortgang van het SPRINT-project (pilot-studie preventieve interventies voor jongeren met antisociaal gedrag). The SPRINT-project: Preventive Interventions for Antisocial Youngsters. In W. de Mey (red.), *Preventie van antisociaal gedrag: starten bij de (per-)conceptie?* (p. 115- 137). Vormingscentrum voor het de begeleiding van het Jonge Kind.
- Smit, F. (1991). *De rol van ouderparticipatie in het basisonderwijs: een onderzoek naar vorm, inhoud en effecten van ouderparticipatie in het basisonderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Smit, F., Doesborgh, J. & Kessel, van N. (2000). *Ouderparticipatie, een nieuw missie-statement?* Nijmegen: ITS
- Smit, F., Driessen, G., & Doesborgh, J. (2005). *Opvattingen van allochtone ouders over onderwijs: tussen wens en realiteit*. Een inventarisatie van de verwachtingen en wensen van ouders ten aanzien van de basisschool en educatieve activiteiten in Rotterdam. Nijmegen: ITS.
- Smit, F., Mensink, J., Doesborgh, J. & Kessel, van N. (2000). *Een extra klontje roomboter* (blz. 9-32). Nijmegen: ITS.
- Smit, F., Ojen, Q. van, Vegt, A. van der, Brink, M. & Claessen, J. (1997). *Werking van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992*. Nijmegen/Ubbergen: ITS/Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Smit, F., Vriezen, G. & Kuijk, van J. (2005) *Leerlingenparticipatie in het voortgezet onderwijs. Onderzoek naar ervaringen met nieuwe vormen van leren*. Nijmegen: ITS
- Smrekar, C. & Cohen-Vogel, L. (2001). The voices of parents: rethinking the intersection of family and school. *Peabody journal of education*, 76(2), 75-100.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2002a). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: SCP
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2002b). *Ouders bij de les*. Den Haag: SCP
- Stichting Geschillencommissies Onderwijs (2006). *Jaarverslag 2005*. Utrecht: SGO

- Swick, Kevin J. (1992) *Teacher-Parent Partnerships*. Eric Digest. Eric Clearinghouse on elementary and early childhood education, Urbana I11. Washington DC, ED 351.149
- Tett, L. (2001). Parents as problems or parents as people? Parental involvement programmes, schools and adult educators. *International journal of lifelong education*, 20(3), 188-198.
- Vaden-Kiernan, N. (2006). *Parents' Report of School Practices to Provide Information to Families: 1996 and 2003*. Washington D.C.: U.S. Department of Education.
- Van Oord, L. Wendte, R. & Schieven, P. (2005). *Onderwijsmeter 2005*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Vanhommerig, & Houtsma. (1996). Studenten-cao. *Ublad-online*, 31(37).
- Vedder, P., Hubbard, F. en Tilborg, L. van. (2002). *Schakels tussen school en thuis. Het bestrijden en voorkomen van een onderwijsachterstand, samenwerken met ouders*. Universiteit van Leiden afdeling onderwijsstudies
- Veen, A. en M. Van Erp (1995). *Stappen op weg naar onderwijsondersteuning. Deel I: Allochtone ouders in Rotterdam over de relatie tussen ouders en basisschool*. Amsterdam/Rotterdam: SCO-Kohnstamm Instituut/Fonds Achterstandsbestrijding Rotterdam. SCO-rapport 420
- Veen, A. en M. van Erp (1997). *Stappen op weg naar onderwijsondersteuning. Deel II: Basisscholen in Rotterdam over de relatie met de ouders*. Amsterdam/Rotterdam: SCO-Kohnstamm Instituut/Dienst Stedelijk Onderwijs Rotterdam. SCO-rapport 420
- Verhoeven, J.C., & Heddegem, I. van (1999). Parents' Representatives in the New Participatory School Council in Belgium (Flanders). *Educational Management & Administration*, vol. 2 (4), 415-429
- Verhoeven, Jef, C., Devos, Geert, Stassen, Koen en Warmoes, Véronique (2003). *Ouders over scholen*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant
- Vermaas, J. en Wiersma, H. (2000). *De klachtenregeling in het primair en voortgezet onderwijs: spiegel of bliksemafleider?* Tilburg: IVA
- Vermaas, J., Wiersma, H. en Hoogenberg, I. (2003). *Kritische blik op de klacht-afhandeling in het onderwijs. Klagers en scholen evalueren de klachtenregeling*. Tilburg: IVA
- Veugelers, W., Derriks, M., & Kat, E. de (2004). *Actieve participatie leerlingen en burgerschapsvorming*. Amsterdam: Instituut voor de Lerarenopleiding.
- Vijlder, F.J. de & Westerhuis, A. (2002). *Meervoudige publieke verantwoording*. Amsterdam: MGK

- Vijlder, Frans J. de (2002). *Schaarste aan en ontevredenheid met onderwijs*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum, Universiteit van Amsterdam
- Vogels, R. (2002). *Ouders bij de les. Betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind*. Den Haag: SCP.
- Warps, J. (2006). *Instroommonitor*. Nijmegen: IOWO.
- Waterman, J.M. en Zellman, G.L., (1998) Understanding the impact of parent school involvement on children's educational outcomes. *The Journal of Educational Research*, 91(6) 370-380.
- Watt, J.S. (1989). *Parents and schools: the contemporary challenge*. London: Falmer Press.
- Williams, B., Williams, J. & Ullman, A. (2002). *Parental Involvement in Education*. Research Report RR332. Department for Education and Skills.
- WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.