



Eindrapportage pilot
horizontale dialoog
onderwijstijd vo

Eindrapportage pilot horizontale dialoog onderwijstijd vo

Opdrachtgever: Ministerie van OCW

Utrecht, april 2011

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

Inhoudsopgave

1	Achtergrond van de pilot	5
1.1	Voorstellen nieuwe wet- en regelgeving onderwijstijd	5
1.2	Achtergrond van horizontale verantwoording en horizontale dialoog	6
1.3	Horizontale dialoog en onderwijstijd	8
1.4	Leeswijzer	9
2	Onderzoeksopzet	11
2.1	Onderzoeksvragen	11
2.2	Opzet van fase 2 van de pilot	12
2.2.1	Vorbereiding	12
2.2.2	Activiteiten per pilotschool	13
2.2.3	Interviews niet-pilotscholen	14
2.2.4	Pilotbrede activiteiten	14
3	Horizontale dialoog op de pilotscholen	15
3.1	Plannen van aanpak	15
3.2	Uitvoering pilotactiviteiten door de scholen	16
3.3	Bevorderende en belemmerende factoren	17
3.4	Samenvattend	20
4	Brede invoering	23
4.1	Regelgeving en toezicht Inspectie	23
4.2	Informatie- en ondersteuningsbehoefte	25
4.3	Samenvattend	27
	Literatuur	29
	Bijlage 1 Begeleidingscommissie	30
	Bijlage 2 Deelnemende scholen	31
	Bijlage 3 Aan de slag met de horizontale dialoog over de kwalitatieve invulling van onderwijstijd	32
	Bijlage 4 Format: Beknopt plan van aanpak	38

1 Achtergrond van de pilot

Eind 2008 verscheen het eindrapport *De waarde van een norm* van de Commissie Onderwijstijd. Eén van de aanbevelingen uit dit advies was dat scholen in het voortgezet onderwijs zich horizontaal moeten verantwoorden over de kwantitatieve realisatie en kwalitatieve invulling van de wettelijke norm voor onderwijstijd. Verder moesten scholen volgens de Commissie gestimuleerd worden om leerlingen en ouders actief te betrekken bij het schoolbeleid inzake de realisatie en kwalitatieve invulling van de norm. Tot slot zou de school zichtbaar moeten maken hoe met de reacties van de omgeving wordt omgegaan. Uit de *Beleidsreactie onderwijstijd* bleek dat de toenmalige staatssecretaris deze aanbevelingen van de Commissie heeft overgenomen. Verder gaf zij aan veel waarde te hechten aan een zorgvuldig invoeringstraject. Als onderdeel daarvan heeft in de periode september 2009 tot en met februari 2011 een pilot plaatsgevonden. In opdracht van het ministerie van OCW heeft Oberon deze pilot uitgevoerd. De pilot bestond uit twee fasen. Het doel van fase 1 was om op basis van een verkenning bij een beperkt aantal voorloperscholen goede voorbeelden in beeld te brengen van een horizontale dialoog tussen enerzijds scholen en anderzijds ouders en leerlingen over de kwalitatieve en kwantitatieve invulling van onderwijstijd. In fase 2 is een aantal 'gemiddelde' scholen aan de slag gegaan met de uitkomsten van fase 1.

In dit hoofdstuk 1 starten we met een bespreking op hoofdlijnen van de voorstellen voor de nieuwe wet- en regelgeving rondom onderwijstijd. In de pilot staat één van de onderdelen uit de nieuwe wet- en regelgeving centraal, namelijk de horizontale dialoog tussen enerzijds scholen en anderzijds ouders en leerlingen. In paragraaf 2 bespreken we de achtergrond van dit onderdeel. In de derde paragraaf besteden we aandacht aan de manieren waarop de horizontale dialoog vorm kan krijgen en aan de relevante huidige en toekomstige regelgeving. We sluiten dit hoofdstuk af met een leeswijzer voor de rest van de rapportage.

1.1 Voorstellen nieuwe wet- en regelgeving onderwijstijd

De afgelopen jaren is er veel ophef geweest over onderwijstijd in het voortgezet onderwijs. Om tot een oplossing te komen heeft de toenmalige staatssecretaris van OCW in mei 2008 de Commissie Onderwijstijd geïnstalleerd. In december 2008 presenteerde deze Commissie haar eindrapport. Uit de *Beleidsreactie* bleek dat de voorgestelde maatregelen integraal zijn overgenomen. De belangrijkste wijzigingen betreffen (ministerie van OCW, 2009b):

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

In de **pilot** staat de **derde wijziging centraal**: de pilot richt zich op de **horizontale dialoog** over de kwalitatieve en kwantitatieve invulling van onderwijstijd. Bij de kwalitatieve invulling van onderwijstijd hebben scholen meer ruimte dan voorheen, doordat de definitie van onderwijstijd verruimd is. In de oude definitie van onderwijstijd ging het om begeleid onderwijs; er moest altijd een docent beschikbaar zijn. Met de nieuwe definitie wordt erkend dat er ook zinvolle onderwijsactiviteiten kunnen

zijn waarbij niet direct een docent beschikbaar is. Er dient wel altijd een docent verantwoordelijk te zijn. De nieuwe definitie van onderwijstijd omvat drie criteria:

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

De verantwoordelijkheid voor de kwalitatieve invulling van onderwijstijd ligt primair bij de scholen. Er worden dan ook geen inhoudelijke richtlijnen gegeven voor wat verstaan dient te worden onder een inspirerend en uitdagend karakter. Scholen dienen daarover een horizontale dialoog te voeren met ouders en leerlingen en alleen onderwijsactiviteiten waarmee ouders en leerlingen hebben ingestemd mogen opgenomen worden in het onderwijsprogramma.

Dynamisch referentiekader

In de loop van de pilot is ook aandacht besteed aan de vierde wijziging, het dynamisch referentiekader. In het beoordelingskader van de Inspectie staan onderwijsactiviteiten die geaccepteerd zijn als een goede invulling van onderwijstijd. Op basis van de nieuwe wet- en regelgeving wordt dit beoordelingskader een dynamisch referentiekader. Scholen mogen onderwijsactiviteiten aanbieden die niet in het oorspronkelijke beoordelingskader zijn opgenomen op voorwaarde dat ouders, leerlingen en docenten ermee hebben ingestemd. De Inspectie inventariseert jaarlijks welke onderwijsactiviteiten zijn aangeboden die niet passen binnen het meest recente kader. Vervolgens worden de VO-raad en scholen gevraagd op basis van de inventarisatie een advies uit te brengen aan het ministerie over een nieuw referentiekader. Aan de hand van dat advies stelt het ministerie een referentiekader vast. Dat kan ertoe leiden dat onderwijsactiviteiten het volgend schooljaar niet langer meetellen als onderwijstijd of dat activiteiten worden toegevoegd aan het kader.

Invoeringstermijn

In februari 2011 is het Wetsvoorstel voor de nieuwe regeling voor de onderwijstijd in het vo (Wetsvoorstel onderwijstijd) door de regering ingediend bij de Tweede Kamer. De hoofdlijnen uit het wetsvoorstel komen overeen met de hoofdlijnen uit de Beleidsreactie die aan het begin van deze paragraaf zijn beschreven. Onder voorwaarde dat de Eerste Kamer en de Tweede Kamer akkoord gaan met het wetsvoorstel kan het ingevoerd worden in het schooljaar 2012/13. Vooruitlopend op de inwerkingtreding wordt bij de handhaving nu reeds de nieuwe norm van 1.000 uren gehanteerd. Tevens hebben scholen meer ruimte bij de invulling van hun onderwijsprogramma onder voorwaarde dat de medezeggenschapsraad heeft ingestemd.

1.2 Achtergrond van horizontale verantwoording en horizontale dialoog

In het onderwijsbeleid heeft het idee van horizontale verantwoording en horizontale dialoog al geruime tijd de aandacht, vooral vanuit de gedachte dat een school over haar beleidskeuzen en prestaties met ouders moet communiceren. Behalve via de medezeggenschap wordt dit onder meer gerealiseerd door middel van schoolgidsen, schoolplannen en jaarverslagen. In de jaren 2004 en 2005 heeft het nieuwe bestuurlijke denken waar horizontale verantwoording en dialoog onderdelen van zijn in het onderwijs een stevige impuls gekregen. Eind 2004 verscheen het advies van de Onderwijsraad *Degelijk onderwijsbestuur*. In dit advies formuleert de Onderwijsraad twee principes voor degelijk onderwijsbestuur. Eén daarvan is evenwicht tussen verticale en horizontale verantwoording.

Ook het ministerie van OCW zelf heeft horizontale verantwoording en horizontale dialoog in diverse beleidsstukken aan de orde gesteld. Dit gebeurde onder meer in het meerjarenbeleidsplan *Koers VO* (2004), de *Governance-brief* (OCW, 2005) en de OCW-begroting 2006. Met name in de *Governance-brief* wordt vrij uitvoerig ingegaan op het belang van het voeren van een horizontale dialoog door onderwijsinstellingen. Gesteld wordt dat de omgeving van deze instellingen directer moet worden betrokken bij de (prestaties van de) instellingen. Er dient sprake te zijn van een dynamiek van 'checks and balances', waarbij de instelling niet alleen verantwoording aflegt, maar ook betekenisvol overleg voert met stakeholders uit haar omgeving. De omgeving van de school zal reële invloed moeten hebben op de strategie en het beleid van de instelling. Dit vereist een dynamisch stelsel, dat tot stand komt door informatierechten te geven aan sommige belanghebbenden (bijvoorbeeld ouders en leerlingen), door ontwikkelingen rond benchmarking van vergelijkende gegevens over de onderwijsresultaten te stimuleren en door informatie te ontsluiten en terug te geven aan betrokkenen.

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

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

Horizontale dialoog in de praktijk

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

Ook de sector zelf is inmiddels druk aan de slag met horizontale dialoog. Een duidelijk voorbeeld is het project Vensters voor Verantwoording waar de VO-raad eind 2007 mee is gestart. Het doel van dit project was te komen tot een set van twintig indicatoren die samen een goed beeld geven van de prestaties en kwaliteit van een school. Drie van de indicatoren hebben een directe relatie met de

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

² Zie hiervoor www.venstersvoorverantwoording.nl.

voorstellen voor de nieuwe wet- en regelgeving rondom onderwijstijd: tevredenheid van leerlingen, tevredenheid van ouders en lesuitval/onderwijstijd. De informatie behorend bij de twintig indicatoren biedt scholen een betrouwbare basis voor de dialoog met belanghebbenden en voor een vergelijking met andere scholen. Inmiddels is de website www.schoolvo.nl online. Op deze site zijn de 'vensters' van alle vo-scholen beschikbaar.

1.3 Horizontale dialoog en onderwijstijd

In voorliggende pilot gaat het om de horizontale dialoog van scholen over de kwantitatieve realisatie en kwalitatieve invulling van de wettelijke norm voor onderwijstijd. Deze dialoog kan op meerdere manier vorm krijgen. We maken daarbij een onderscheid tussen formele en informele vormen van horizontale dialoog. De *formele* dialoog heeft betrekking op verantwoording die wettelijk verplicht is. Het gaat daarbij in elk geval om onderstaande vormen die zich lenen voor dialoog.

- **Medezeggenschap:**
 - Volgens de huidige Wet medezeggenschap op scholen (WMS) heeft de ouder- en leerlinggeleding van de medezeggenschapsraad (MR) instemmingsbevoegdheid bij de vaststelling van de onderwijstijd (artikel 14 WMS). In het Wetsvoorstel onderwijstijd wordt dit aangescherpt in die zin dat de ouder- en leerlinggeleding een afzonderlijke instemmingsbevoegdheid heeft bij de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van een onderwijsprogramma en het beleid ten aanzien van lesuitval (wijziging artikel 14 WMS). Deze afzonderlijke instemming dient vooraf te gaan aan instemming van de ouder- en leerlinggeleding van de MR met de schoolgids waarin deze informatie ook opgenomen moet worden (artikel 14 WMS).
 - De MR heeft een algemeen informatierecht dat inhoudt dat een bevoegd gezag aan de MR alle inlichtingen geeft die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taken (artikel 8 WMS). In het Wetsvoorstel onderwijstijd wordt het daadwerkelijk aantal verzorgde uren onderwijs van het onderwijsprogramma toegevoegd als onderwerp waarover de MR informatie dient te ontvangen van het bevoegd gezag.
 - In het Wetsvoorstel onderwijstijd wordt geregeld dat de MR instemmingsrecht heeft bij het vaststellen van de data voor de vijf roostervrije dagen voor leerlingen die in plaats komen van de week waarmee de zomervakantie wordt ingekort (wijziging artikel 10 WMS). Tevens wordt in het wetsvoorstel geregeld dat de personeelsgeleding van de MR instemmingsrecht heeft bij de invulling voor docenten van de vijf roostervrije dagen (wijziging artikel 12 WMS).
- **Schoolgids:** elke school is wettelijk verplicht een schoolgids te hebben (artikel 24a Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO)). De schoolgids dient om ouders en leerlingen te informeren over de werkwijze van de school. Volgens de huidige wetgeving moet in de schoolgids in elk geval informatie staan over de wijze waarop de verplichte onderwijstijd wordt benut. In het wetsvoorstel wordt dit onderwerp aangescherpt tot informatie over de wijze waarop een onderwijsprogramma kwantitatief en kwalitatief wordt ingevuld, de vakanties en andere dagen waarop geen onderwijs wordt verzorgd, alsmede wat het beleid is ten aanzien van lesuitval (wijziging artikel 24a WVO).
- **Schoolplan:** elke school is wettelijk verplicht een schoolplan te hebben (artikel 24 WVO). Het schoolplan dient een beschrijving te bevatten van het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs en omvat in elk geval het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het beleid met betrekking tot de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. In hun schoolplan zullen scholen dus, in meer of mindere mate, aandacht besteden aan (de kwalitatieve invulling van) onderwijstijd.³
- **Jaarverslag:** het bevoegd gezag dient jaarlijks een jaarverslag op te stellen (artikel 103 WVO). Volgens de *Richtlijn Jaarverslag Onderwijs* dient dit jaarverslag niet alleen financiële gegevens te

³ De medezeggenschapsraad heeft instemmingsbevoegdheid bij het vaststellen of wijzigen van het schoolplan (artikel 10 WMS).

bevatten, maar alle relevante ontwikkelingen te beschrijven. Bij de beschrijving van het gevoerde beleid moet onder meer aandacht worden besteed aan onderwijskundige en programmatische zaken. Conform de wet Goed onderwijs, goed bestuur (artikel 103 WVO) dient in het jaarverslag tevens te worden aangegeven hoe de code goed bestuur wordt toegepast. Een onderdeel van deze code goed bestuur is horizontale dialoog. Zo is opgenomen dat onderwijsinstellingen beleid moeten hebben voor de communicatie met en invloed van belanghebbenden, waaronder in elk geval personeel, ouders en leerlingen.

Naast de formele betrokkenheid is een bredere betrokkenheid van docenten, ouders en leerlingen van belang. Bij deze *informele* horizontale dialoog kan het gaan om zeer diverse vormen die zich lenen voor dialoog.

- Klankbordgroep: ouder- en leerlingraden hebben een belangrijke rol als klankbordgroep voor medezeggenschapsraden. Uit het eerder genoemde pilotproject horizontale dialoog vo is gebleken dat het instellen van aparte klankbordgroepen van ouders en leerlingen een goede manier kan zijn om vorm te geven aan horizontale dialoog.
- Periodieke tevredenheidspeilingen: aan personeel, ouders en leerlingen wordt periodiek gevraagd hoe tevreden zij zijn over de onderwijstijd. Ook deze vorm wordt genoemd in de Beleidsreactie.
- Naast deze twee vormen is in het eerder genoemde pilotproject ook ervaring opgedaan met andere vormen van informele horizontale dialoog zoals een adviesraad, een leerlingconferentie en ouderkringen.

Als we de twee hoofdvormen van horizontale dialoog (formeel en informeel) combineren met de twee kanten die aan horizontale dialoog zijn te onderscheiden (zie 1.2) komen we tot vier vormen (zie figuur 1).

Figuur 1 Voorbeelden van vier vormen die zich lenen voor horizontale dialoog

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

1.4 Leeswijzer

In de rest van deze rapportage doen we verslag van de uitkomsten van de pilot, waarbij de nadruk ligt op fase 2.⁴ We starten in hoofdstuk 2 met onderzoeksvragen en de uitgevoerde activiteiten. In hoofdstuk 3 gaan we in op de door de pilotscholen uitgevoerde vormen van horizontale dialoog en op factoren die daarbij bevorderend en belemmerend waren. In hoofdstuk 4 blikken we vooruit naar de beoogde brede invoering van de voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving rondom onderwijstijd. Daarbij gaan we in op de regelgeving en het toezicht van de Inspectie en op de informatie- en ondersteuningsbehoefte van scholen.

⁴ De uitkomsten van fase 1 zijn beschreven in: Oomens, M. & Kooij, D. (2010). *Pilot horizontale verantwoording kwalitatieve invulling onderwijstijd vo. Eindrapportage fase 1*. Utrecht: Oberon.

2 Onderzoeksoopzet

De pilot bestond uit twee fasen. Over de opzet, uitvoering en rapportage van deze fasen is overleg geweest met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie van het onderzoek.⁵ Fase 1 bestond uit een verkenning bij een beperkt aantal voorloperscholen. In deze fase dienden goede voorbeelden in beeld gebracht te worden van een horizontale dialoog tussen enerzijds scholen en anderzijds ouders en leerlingen over de kwalitatieve en kwantitatieve invulling van onderwijstijd. In fase 2 is een groter aantal 'gemiddelde' scholen aan de slag gegaan met de uitkomsten van fase 1. Na afloop van elke fase wilde het ministerie van OCW antwoord krijgen op de volgende hoofdvragen:

1. Fase 1 – verkenning bij een beperkt aantal voorloperscholen
Kunnen scholen op een verantwoorde manier vormgeven aan een horizontale dialoog met ouders en leerlingen over de kwalitatieve en kwantitatieve invulling van onderwijstijd en zo ja, op welke manier?
2. Fase 2 – een groter aantal 'gemiddelde scholen' gaat aan de slag met de uitkomsten uit fase 1
Zijn de uitkomsten uit fase 1 bruikbaar voor scholen voor het vormgeven aan een horizontale dialoog met ouders en leerlingen over de kwalitatieve en kwantitatieve invulling van onderwijstijd en wat zijn aanbevelingen voor een brede invoering?

2.1 Onderzoeksvragen

Per fase hebben wij de hoofdvragen vertaald in onderzoeksvragen.

Fase 1 – verkenning bij een beperkt aantal voorloperscholen

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

Fase 1 is begin 2010 afgerond. De hoofdconclusie van deze fase was dat de voorloperscholen die meededen aan de pilot ieder op hun eigen manier een horizontale dialoog over onderwijstijd voerden met ouders en leerlingen. Er bleken meerdere manieren om vorm te geven aan de horizontale dialoog, bijvoorbeeld MR, jaarverslag, ouder- en leerlingraad, ouder- of leerlingpanel en tevredenheidsenquêtes. Tevens heeft fase 1 zicht gegeven op factoren die bevorderend en belemmerend werken bij het realiseren van een horizontale dialoog met ouders en leerlingen. Bevorderende factoren zijn onder meer maatwerk, een dialoog op locatieniveau, een open cultuur en gebruik maken van informele vormen van horizontale dialoog. Tot slot heeft fase 1 een overzicht

⁵ In bijlage 1 staat een overzicht van de leden van de begeleidingscommissie.

opgeleverd van websites met goede voorbeelden en tips. Tot deze voorbeelden behoort ook materiaal dat afkomstig is uit fase 1 zelf. Voor een uitgebreidere beschrijving van de uitkomsten van fase 1 van de pilot verwijzen wij u naar bijlage 3 van deze rapportage. Daarin hebben we de notitie *Aan de slag met de horizontale dialoog over de kwalitatieve invulling van onderwijstijd* opgenomen. Deze notitie bevat een samenvatting van de uitkomsten van fase 1 en een overzicht van websites met tips en voorbeelden voor het vormgeven van de horizontale dialoog. Een volledige beschrijving van fase 1 van de pilot en de uitkomsten is te vinden in *Pilot horizontale verantwoording kwalitatieve invulling onderwijstijd vo. Eindrapportage fase 1*.

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

In fase 2 zijn de scholen aan de slag gegaan met de uitkomsten van fase 1 uit de pilot. Hiertoe hebben zij bij aanvang de notitie *Aan de slag met de horizontale dialoog over de kwalitatieve invulling van onderwijstijd* ontvangen. We hebben onderzocht of deze notitie bruikbaar is. Verder hebben we gekeken of de bevindingen met betrekking tot de vormen van horizontale dialoog en de bevorderende en belemmerende factoren aanvulling behoeven en naar suggesties voor brede invoering van de nieuwe wet- en regelgeving rondom onderwijstijd. De onderzoeksvragen voor fase 2 waren:

1. Op welke wijze geven de scholen vorm aan de horizontale dialoog over onderwijstijd en hoe passen zij deze dialoog in in hun beleidscyclus?
2. Wat zijn bevorderende en belemmerende factoren bij het vormgeven van horizontale dialoog over onderwijstijd?
3. In welke mate is de notitie *Aan de slag met de horizontale dialoog over de kwalitatieve invulling van onderwijstijd* voor de scholen bruikbaar bij het vormgeven van een horizontale dialoog over onderwijstijd?
4. Wat zijn volgens scholen aanbevelingen voor brede invoering van de nieuwe wet- en regelgeving rondom onderwijstijd?
5. Wat is de mening van scholen over het dynamisch referentiekader?

2.2 Opzet van fase 2 van de pilot

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen van fase 2 hebben we een onderzoeksopzet uitgewerkt die bestaat uit meerdere activiteiten:

- voorbereiding: werving en selectie pilotscholen en opstellen format plan van aanpak;
- activiteiten per pilotschool: beknopte documentenanalyse, schoolbezoek bij een deel van de pilotscholen, (telefonische) voortgangsgesprekken en slotgesprekken op de scholen;
- telefonische interviews bij niet-pilotscholen;
- pilotbrede activiteiten: gezamenlijke bijeenkomsten pilotscholen.

2.2.1 Voorbereiding

We zijn fase 2 van de pilot in het voorjaar van 2010 gestart met het werven en selecteren van de pilotscholen. Om scholen te werven hebben we alle scholen die hebben deelgenomen aan één van de vier landelijke conferenties over de voorstellen voor de nieuwe wet- en regelgeving over onderwijstijd via e-mail een uitnodiging voor deelname aan fase 2 van de pilot gestuurd.⁶ Tevens heeft de VO-raad een oproep voor deelname in zijn digitale nieuwsbrief geplaatst. Tot slot hebben we alle AOC's met een vmbo-afdeling via e-mail benaderd. Op basis van deze wervingsactiviteiten is een lijst opgesteld van ruim veertig scholen die nadere informatie hebben ontvangen over het doel en de opzet van fase 2 van de pilot. Na intern overleg door de scholen bleken uiteindelijk 18 scholen bereid tot deelname aan de pilot. In de periode juni tot en met september 2010 besloten drie scholen af te zien van verdere

⁶ Deze conferenties zijn georganiseerd door het ministerie van OCW en vonden eind 2009 en begin 2010 plaats. De bevindingen van de conferenties zijn te vinden op www.cfi.nl (subpagina VO, thema onderwijstijd).

deelname aan de pilot. De belangrijkste reden hiervoor was dat horizontale dialoog en/of onderwijstijd op de betreffende scholen vanwege tijdgebrek weinig prioriteit hadden. Er bleven 15 scholen over, waaronder één school waarvan twee locaties deelnemen.⁷ De groep scholen laat een redelijke spreiding zien wat betreft onderwijstijpe en geografische ligging. Ter vervanging van de drie afvallers hebben we geen nieuwe scholen geworven voor volledige deelname aan de pilot, omdat dat vanwege het tijdpad niet haalbaar was. Wel hebben we extra scholen geworven voor een interview (zie 2.2.3).

Tijdens fase 2 van de pilot zijn de deelnemende scholen aan de slag gegaan met door hen zelf gekozen vormen van horizontale dialoog. Om zicht te krijgen op de voornemens van de scholen hebben we een format voor een plan van aanpak opgesteld. Op basis van dit format heeft elke school zijn eigen plan van aanpak gemaakt.

2.2.2 Activiteiten per pilotschool

Bij elke pilotschool zijn we gestart met een documentenanalyse. Daartoe hebben de scholen ons documenten opgestuurd waarin informatie over de horizontale dialoog onderwijstijd opgenomen zou kunnen zijn. Het ging daarbij in elk geval om de meest recente versies van schoolplan, jaarplan, jaarverslag en schoolgids. Verder hebben we documenten opgevraagd die betrekking hebben op schoolspecifieke activiteiten met betrekking tot de horizontale dialoog over onderwijstijd. Van alle scholen hebben we de opgestuurde documenten en het plan van aanpak voor de pilot geanalyseerd. Op basis daarvan hebben we een goed beeld gekregen van de startsituatie bij aanvang van de pilot en van de voornemens voor de pilotperiode. Daar waar nodig hebben we aanvullende informatie opgevraagd of hebben we de scholen bezocht voor een gesprek waarin we hulp hebben geboden bij het maken van het plan van aanpak.

Gedurende de pilotperiode hebben we met de deelnemende pilotscholen twee telefonische voortgangsgesprekken gevoerd. Op basis daarvan hadden we zicht op het verloop van de pilotactiviteiten van de scholen en hadden we gelegenheid om vragen van scholen te beantwoorden. Enkele scholen gaven voor het beantwoorden van hun vragen de voorkeur aan een schoolbezoek. Bij deze scholen zijn we in de loop van de pilot langs geweest om gezamenlijk een antwoord te vinden op hun vragen. Het ging daarbij bijvoorbeeld om het gezamenlijk opstellen van thema's voor een vragenlijst voor ouders en leerlingen over de kwalitatieve en kwantitatieve invulling van onderwijstijd. Tijdens de voortgangsgesprekken konden de scholen tevens hun eventuele wensen voor de gezamenlijke bijeenkomsten van de pilotscholen kenbaar maken.

In december 2010 en in januari 2011 hebben we op elke pilotschool een slotgesprek gevoerd. Op basis van de onderzoeksvragen voor fase 2 en de bevindingen uit de telefonische voortgangsgesprekken hebben we een lijst opgesteld van onderwerpen voor de slotgesprekken. De opdrachtgever en de leden van de begeleidingscommissie hebben via e-mail aanvullingen gegeven op deze onderwerpen. Vervolgens hebben we de onderwerpen uitgewerkt in schoolspecifieke gespreksleidraden. Bij de slotgesprekken waren meerdere geledingen van de school vertegenwoordigd: directie, teamleiders, docenten, ouders en leerlingen. De samenstelling van de gespreksgroep was per school afgestemd op de uitgevoerde vormen van horizontale dialoog. Als een school tijdens de pilot bijvoorbeeld wel een dialoog had gevoerd met ouders, maar niet met leerlingen dan waren ouders wel aanwezig bij het slotgesprek en leerlingen niet. Van elk gesprek is een verslag gemaakt dat voor akkoord is voorgelegd aan de gesprekspartners.

⁷ In bijlage 2 staat een overzicht van de deelnemende scholen.

2.2.3 Interviews niet-pilotscholen

Het streven was om met vijf scholen interviews te houden rondom met name de onderwerpen brede invoering van de nieuwe wet- en regelgeving rondom onderwijstijd en dynamisch referentiekader. We hebben acht scholen een e-mail gestuurd met de vraag of zij bereid waren mee te werken aan een interview. Zes van de acht scholen hebben hun medewerking verleend. Onder deze scholen waren twee scholen met vernieuwende onderwijsactiviteiten of -vormen, twee scholen die in eerste instantie volledige deelname aan fase 2 van de pilot hadden toegezegd en twee scholen die al enige ervaring hebben met het voeren van een horizontale dialoog. De bevindingen van deze interviews hebben we in combinatie met de bevindingen van de overige pilotactiviteiten gebruikt ter beantwoording van de onderzoeksvragen.

2.2.4 Pilotbrede activiteiten

Gedurende fase 2 van de pilot hebben we vier keer een gezamenlijke bijeenkomst georganiseerd voor de pilotscholen. Naast de pilotscholen was ook de opdrachtgever aanwezig bij deze bijeenkomsten. De eerste bijeenkomst vond plaats bij de daadwerkelijke start van fase 2 begin april 2010. Tijdens deze bijeenkomst hebben we de scholen geïnformeerd over de achtergrond van de pilot en over de uitkomsten van fase 1. Tevens hebben we de opzet van fase 2 van de pilot en het format voor het plan van aanpak toegelicht. Aan het einde van de bijeenkomst hebben de scholen van gedachten gewisseld over hun doelen en verwachtingen van deelname aan de pilot. De tweede bijeenkomst was in juni 2010. Tijdens het eerste deel van deze bijeenkomst zijn we ingegaan op de ervaringen met het schrijven van het plan van aanpak en op de schooloverstijgende bevindingen uit de plannen van aanpak. Voor het tweede deel van de bijeenkomst was een teamleider van een vmbo-school met veel ervaring met klankbordgroepen voor ouders en leerlingen uitgenodigd als gastspreker. De derde bijeenkomst voor de pilotscholen vond plaats in november 2010. Deze bijeenkomst stond geheel in het teken van uitwisselen van ervaringen met het voeren van een horizontale dialoog over onderwijstijd en van meningen over de beoogde brede invoering. Tijdens de laatste bijeenkomst in februari 2011 hebben we de conclusies van fase 2 van de pilot gepresenteerd. We hebben de directies van de pilotscholen gevraagd of deze bevindingen herkenbaar waren en of zij nog aanvullingen hadden. Tevens hebben we de opdrachtgever de mogelijkheid geboden om vragen te stellen aan de pilotscholen. Tot slot hebben we wederom enige tijd ingeruimd voor het uitwisselen van ervaringen. Van alle bijeenkomsten voor de pilotscholen hebben we een verslag gemaakt.

3 Horizontale dialoog op de pilotscholen

Tijdens fase 2 van de pilot zijn de deelnemende scholen aan de slag gegaan met de uitvoering van de activiteiten uit hun eigen plan van aanpak. We starten dit hoofdstuk met een samenvatting van de plannen van aanpak. Vervolgens gaan we kort in op de uitvoering van de geplande vormen van horizontale dialoog. Opvallend daarbij is dat de plannen van aanpak en de uitvoering, met één uitzondering, betrekking hebben op het locatieniveau.⁸ Dat sluit aan bij de bevinding uit fase 1 van de pilot dat de horizontale dialoog het beste kan worden uitgevoerd op het niveau van de locatie. Vervolgens beschrijven we de bevorderende en belemmerende factoren. In dit hoofdstuk besteden we op deze manier aandacht aan de eerste twee onderzoeksvragen van fase 2:

1. Op welke wijze geven de scholen vorm aan de horizontale dialoog over onderwijstijd en hoe passen zij deze dialoog in in hun beleidscyclus?
2. Wat zijn bevorderende en belemmerende factoren bij het vormgeven van horizontale dialoog over onderwijstijd?

3.1 Plannen van aanpak

Elke school heeft op basis van een door ons opgesteld format een plan van aanpak voor de pilot opgesteld (zie bijlage 4). Om het gebruik van de uitkomsten van fase 1 van de pilot te bevorderen hebben we in dit format bij een aantal onderwerpen verwezen naar specifieke passages uit de notitie *Aan de slag met de horizontale dialoog over de kwalitatieve invulling van onderwijstijd*. In het plan van aanpak hebben de scholen een aantal zaken beschreven:

- huidige situatie: hoe stelt de school haar onderwijsprogramma vast en welke vormen van horizontale dialoog voert de school uit?
- vormen van horizontale dialoog waarmee de school aan de slag gaat tijdens de pilot;
- eventuele vragen aan Oberon.

De wijze waarop scholen uit fase 2 voor aanvang van de pilot de kwalitatieve invulling van hun onderwijsprogramma bepalen is grotendeels vergelijkbaar met de wijze die we gezien hebben bij de scholen die deelnamen aan fase 1 van de pilot. De kwalitatieve invulling van de onderwijstijd wordt beïnvloed door een mix van meerdere factoren: onderwijsconcept, historie, praktische en randvoorwaardelijke zaken. Naast de directie hebben docenten, via teams of secties, op vrijwel alle scholen inbreng bij het vaststellen van het onderwijsprogramma. De invloed van ouders en leerlingen op de inhoud van het onderwijsprogramma is meestal beperkt tot de MR.

Voor aanvang van de pilot voerden alle deelnemende scholen al meerdere vormen van horizontale dialoog met ouders en leerlingen uit. Het gaat daarbij om de dialoog in brede zin en niet specifiek om de dialoog over onderwijstijd. De meest voorkomende vormen betreffen een ouderraad en een leerlingraad. Andere vormen die relatief veel voorkomen zijn klankbordgroepen⁹ voor ouders en/of leerlingen en overleg in de MR, vestigings- of deelraad.¹⁰ Bij de overlegvormen met ouders en leerlingen staat het onderwerp onderwijstijd op de meeste scholen 'soms' op de agenda. In schriftelijke bronnen (onder meer enquêtes en jaarverslagen) komt het onderwerp vaker aan de orde. Deze bronnen komen in de meeste gevallen echter maar één keer per schooljaar of minder frequent voor, terwijl de overleggen meerdere keren per schooljaar worden gehouden.

⁸ Vanwege de leesbaarheid duiden we locaties in de rest van deze rapportage aan met de term 'school'.

⁹ Klankbordgroepen worden ook wel aangeduid als panels of resonansgroepen.

¹⁰ Met de deelraad wordt een MR op locatieniveau bedoeld.

Wat betreft de vormen van horizontale dialoog waarmee de scholen tijdens de pilot aan de slag wilden gaan, kan een onderscheid gemaakt worden tussen bestaande en nieuwe activiteiten. In veel gevallen gaat het om bestaande vormen van horizontale dialoog waarvoor het onderwerp onderwijstijd nieuw is dan wel vaker geagendeerd zal gaan worden. In sommige gevallen gaat het om nieuwe activiteiten, bijvoorbeeld afnemen van enquêtes specifiek over het thema onderwijstijd of het inrichten van een digitaal discussieforum voor ouders.

Tijdens een gezamenlijke bijeenkomst voor de pilotscholen is ingegaan op het nut van het plan van aanpak. De scholen zijn van mening dat het schrijven van het plan van aanpak een nuttige eerste stap was. Door het invullen van het format kregen de scholen een goed overzicht van de vormen van horizontale dialoog die zij al uitvoerden. In een aantal gevallen bleek dat de scholen meer deden dan zij zelf in eerste instantie dachten. Het schrijven van het plan van aanpak kost volgens de scholen niet veel tijd. Een deel van de scholen geeft aan dat het van belang is om over 'nieuwe' activiteiten te overleggen met bijvoorbeeld MR, teamleiders, docenten, ouderraad of leerlingraad. Voor dit overleg moet voldoende tijd worden uitgetrokken.

3.2 Uitvoering pilotactiviteiten door de scholen

Een kleine meerderheid van de scholen heeft de geplande vormen van horizontale dialoog ook daadwerkelijk uitgevoerd tijdens de pilot. Deze scholen beschouwen leerlingen en/of ouders als een belangrijke gesprekspartner. Het gesprek vindt veelal plaats in de leerling- of ouderraad of in klankbordgroepen. Ook de MR of de deelraad is voor de scholen een gesprekspartner. Andere vormen van dialoog over onderwijstijd op de pilotscholen zijn onder meer klassengesprekken door mentoren, een ouderforum¹¹ of overleg in de oudervereniging.¹² In sommige gevallen waren uitkomsten van een door leerlingen of ouders ingevulde enquête startpunt voor het gesprek. Andere gespreksonderwerpen waren onder meer de invulling van buitenlesactiviteiten, kenmerken van een goede les, voorwaarden waaronder e-learning meetelt als onderwijstijd en oplossingen voor lesuitval. De scholen beschouwen het einde van de pilot niet als het eindpunt van hun activiteiten. Zij zijn van plan om ook na afloop van de pilot door te gaan met de horizontale dialoog met leerlingen en ouders. Zij geven daarbij nadrukkelijk aan dat de kwalitatieve invulling van onderwijstijd niet het enige gespreksonderwerp is, maar dat een dialoog ook bij andere onderwerpen waardevol is.

Naast de scholen die de geplande activiteiten hebben uitgevoerd zijn er ook scholen waar niet alle activiteiten zijn uitgevoerd. Bij deze scholen is een onderscheid te maken tussen twee groepen scholen. Een deel van de scholen heeft tijdens de pilotperiode weinig activiteiten ondernomen rondom het voeren van een horizontale dialoog met ouders en/of leerlingen over onderwijstijd. De belangrijkste redenen hiervoor zijn tijdgebrek, andere prioriteiten of een beperkt draagvlak bij directie, docenten en/of ouders en leerlingen. Een ander deel van de scholen heeft gedurende de pilot met name geïnvesteerd in het opzetten van een overlegstructuur of een infrastructuur. Bij het opzetten van een overlegstructuur gaat het om het instellen van klankbordgroepen van ouders of leerlingen of om het uitbreiden van een ouder- of leerlingraad van "hulpouders" of een "feestcomité" tot raden die tevens functioneren als klankbord. Activiteiten die daarbij van belang zijn, zijn onder meer het werven van ouders en leerlingen, het bepalen van gespreksonderwerpen en het inpassen van het overleg met ouders en leerlingen in de beleidscyclus. Bij het opzetten van een infrastructuur gaat het om het gebruik van nieuwe media, bijvoorbeeld een digitaal discussieforum.

¹¹ Het verschil tussen een ouderforum en een klankbordgroep is in dit geval dat bij een ouderforum ouders eenmalig worden uitgenodigd om mee te praten over een specifiek onderwerp, terwijl een klankbordgroep meerdere keren per schooljaar bij elkaar komt en over meerdere onderwerpen praat.

¹² In de eindrapportage van fase 1 van de pilot is een uitgebreide beschrijving opgenomen van de verschillende vormen van horizontale dialoog.

Onderwijstijd: kwalitatief versus kwantitatief

We zien bij de pilotscholen een verschil in de insteek die zij hoofdzakelijk hebben bij de dialoog over onderwijstijd. Een minderheid van de scholen legt de nadruk op de kwantiteit. Gespreksonderwerpen bij deze scholen zijn met name het al dan niet halen van de urennorm en oplossingen voor lesuitval. Een meerderheid van de scholen legt de nadruk op de kwalitatieve invulling van onderwijstijd. Gespreksonderwerpen bij deze scholen zijn onder meer het nut en het verloop van buitenlesactiviteiten, vernieuwende onderwijsactiviteiten en manieren om het onderwijs leerzamer én leuker te maken. Op basis van de slotgesprekken op de scholen zijn wij van mening dat deze tweede insteek het meest kansrijk is. In de eerste plaats zien we dat de horizontale dialoog over onderwijstijd op scholen met deze insteek beter van de grond komt dan op scholen waar de kwantiteit centraal staat. Ten tweede lijken deze scholen meer overtuigd van de ruimte die de nieuwe definitie van onderwijstijd biedt. Door buiten de bestaande 'kaders' te denken en overleggen, staan ze open voor nieuwe oplossingen om het onderwijs uitdagend en inspirerend te maken en om de urennorm te halen.

Meerwaarde deelname pilot

Ongevraagd heeft een deel van de pilotscholen tijdens de slotgesprekken aangegeven dat deelname aan de pilot voor hen meerwaarde had. Al deze scholen noemden in dit verband het uitwisselen van ervaringen met andere scholen. Het gaat daarbij vaak om praktische vragen die bij scholen leven, zoals op welke manier ouders of leerlingen geworven kunnen worden voor een klankbordgroep of de wijze waarop het onderwerp kwalitatieve invulling van onderwijstijd geïntroduceerd kan worden bij ouders en leerlingen. Verder zien we bij een deel van de scholen dat de deelname aan de pilot als het ware 'een stok achter de deur was'. De telefonische voortgangsgesprekken en de gezamenlijke bijeenkomsten voor de pilotscholen waren voor deze scholen een reden om prioriteit te geven aan de uitvoering van de geplande activiteiten. Argumenten waren bijvoorbeeld: "Ik wil dan wel wat nieuws te melden hebben" of "Ik wil niet alleen maar halen, maar ook iets brengen". Op sommige scholen waar de dialoog lastiger van de grond kwam, waren wel leerlingen en/ouders bij het slotgesprek aanwezig. De aanwezige gesprekspartners gaven aan dat dit gesprek wat hen betrof een goede start was van de dialoog en dat zij daarmee zeker verder wilden gaan. Achterliggende reden daarvan is volgens ons dat deze scholen in eerste instantie bewust of onbewust niet volledig overtuigd waren van de inbreng van leerlingen en/of ouders en dat tijdens het gesprek bleek dat leerlingen en/of ouders zeer bruikbare informatie inbrachten over onderwijstijd.

Meerwaarde dialoog

Bijna alle scholen zijn van mening dat het voeren van een horizontale dialoog met leerlingen en ouders meerwaarde heeft bij het onderwerp onderwijstijd. Zeker directies en teamleiders hebben deze mening. In de slotgesprekken wordt de meerwaarde van de dialoog als volgt toegelicht. Door met leerlingen en ouders in gesprek te gaan weet een school beter wat er onder hen leeft. Ouders en leerlingen zijn als het ware "een spiegel voor de school". Vragen van ouders en leerlingen "houden de school scherp". Ouders en leerlingen komen met suggesties of oplossingen waar een school zelf niet aan gedacht heeft en voorkomen zo dat een school "een blinde vlek" heeft. Ook ouders en leerlingen vinden dat de dialoog meerwaarde heeft. Zij voelen zich meer betrokken bij de school en denken dat een dialoog kwaliteitsverhogend kan werken. Bovendien zijn leerlingen van mening dat zij de ervaringsdeskundigen zijn als het gaat om de vraag of het onderwijs leerzaam én leuk is.

3.3 Bevorderende en belemmerende factoren

In de rapportage van fase 1 van de pilot hebben we reeds aandacht besteed aan factoren die bevorderend en belemmerend zijn voor het voeren van een horizontale dialoog met ouders en leerlingen over de kwalitatieve invulling van onderwijstijd. Aan fase 1 van de pilot namen scholen deel

die beschouwd kunnen worden als 'voorlopers' op het gebied van horizontale dialoog over onderwijstijd. Bij de selectie van de scholen voor fase 2 was ervaring met horizontale dialoog geen criterium. Met het oog op brede invoering is het interessant of deze scholen dezelfde bevorderende en belemmerende factoren ervaren als de 'voorlopers'. In grote lijnen blijkt dat het geval te zijn. Bovendien zien we ook nu weer dat de bevorderende en belemmerende factoren in veel gevallen 'elkaars spiegelbeeld' vormen. Uitzondering daarop zijn twee **belemmerende factoren** die nieuw zijn voor fase 2. Ten eerste gaat het dan om tijdgebrek of andere prioriteiten bij de directie van de school. Hierdoor komt de dialoog met ouders en leerlingen moeizaam tot stand, omdat de directie degene is die het initiatief moet nemen. In de tweede plaats gaat het om de door scholen ervaren onduidelijkheid die gepaard gaat met de overgangsfase tussen bestaande en nieuwe regelgeving die onlosmakelijk verbonden is met de pilot (zie 4.1). Omdat de overige bevorderende en belemmerende factoren veelal 'elkaars spiegelbeeld' zijn, beperken we ons in rest van deze paragraaf tot de bevorderende factoren. Deze bevorderende factoren zijn onder te verdelen in twee hoofdgroepen: algemene schoolkenmerken en kenmerken van de dialoog.

Bevorderende schoolkenmerken

- **Open cultuur:** de horizontale dialoog komt beter en sneller op gang als een school een open cultuur heeft. Kenmerken van een dergelijke open cultuur zijn onder meer korte lijnen tussen de school en de ouders/leerlingen, open staan voor de mening van ouders en leerlingen en deze mening serieus nemen. Een gevolg van een open cultuur is in veel gevallen dat een school overtuigd is van de meerwaarde van een dialoog met ouders en leerlingen. Dit is volgens de scholen van groot belang, want "een dialoog die uitsluitend gevoerd wordt omdat het verplicht is, levert niet veel op".
- **Overlegstructuur:** een horizontale dialoog over onderwijstijd is eenvoudiger te realiseren als een school in haar bestaande overlegstructuur al overlegmomenten met ouders en leerlingen heeft opgenomen. De dialoog over onderwijstijd kan dan immers eenvoudig worden toegevoegd aan één van de bestaande overlevormen zoals ouder- en leerlingraad of ouder- of leerlingklankbordgroep. Het (deels) omvormen van een ouder- of leerlingraad van een groep ouders of leerlingen die met name helpen bij de organisatie van activiteiten naar een klankbord vergt meer tijd, onder meer omdat niet alle ouders en leerlingen uit de 'oude' ouder- of leerlingraad interesse hebben om te overleggen over onderwerpen op schoolniveau. Ook voor het invoeren van nieuwe klankbordgroepen voor ouders of leerlingen is tijd nodig. Het advies is dan ook om met de horizontale dialoog over onderwijstijd te starten met vormen van dialoog die aansluiten bij de situatie op de eigen school. Tot slot geven de pilotscholen als tip voor andere scholen dat het raadzaam is om ervoor te zorgen dat één van de ouders en één van de leerlingen die in MR zitten tevens deel uit maken van de ouderraad/ouderklankbordgroep of van de leerlingraad/leerlingklankbordgroep. Hierdoor is informatieoverdracht tussen verschillende overlevormen op een eenvoudige manier geborgd.
- **Beleidscyclus:** het formele overleg met de MR heeft op de meeste scholen een vaste plaats in de beleidscyclus. Zo heeft het vaststellen van de lessentabel jaarlijks een vaste plaats op de agenda van de MR. Om de meer informele vormen van horizontale dialoog goed tot hun recht te laten komen is het van belang dat deze ook ingepast worden in de beleidscyclus van scholen. Dit kan vermoedelijk niet van de ene op de andere dag. Scholen zullen eerst ervaring op willen doen met deze vormen van dialoog. Op scholen die deze ervaring al hebben zijn er twee momenten in de beleidscyclus waar de dialoog met ouders en leerlingen een 'natuurlijke' plaats heeft. In de eerste plaats bij het evalueren van beleid. Evaluatieonderwerpen in het kader van onderwijstijd zijn bijvoorbeeld het verloop en nut van uitgevoerde buitenlesactiviteiten en de verhouding in het onderwijsprogramma tussen reguliere lessen en overige onderwijsactiviteiten. Op basis van een evaluatie kunnen de beleidsvoornemens voor een volgend schooljaar daar waar nodig worden bijgesteld. Daarmee komen we als het ware vanzelf bij het tweede moment voor overleg met ouders en leerlingen: het ontwikkelen van nieuw beleid. Scholen die bijvoorbeeld hun onderwijs

(op onderdelen) willen vernieuwen of oplossingen zoeken voor zaken die minder goed verlopen, kunnen daarbij vooraf de mening van ouders en leerlingen peilen of gebruik maken van suggesties van ouders en leerlingen.

Bevorderende dialoogkenmerken

- **Werving:** de ervaring van de pilotscholen leert dat op een algemene oproep in bijvoorbeeld een nieuwsbrief of op een website vaak te weinig ouders of leerlingen reageren. Het advies is dan ook om ouders of leerlingen persoonlijk te benaderen met de vraag of zij zitting willen nemen in een ouder- of leerlingraad of in een klankbordgroep. De rol van de mentor lijkt daarbij cruciaal. Deze kan niet alleen leerlingen uit zijn mentorklas persoonlijk uitnodigen, maar ook ouders kan hij persoonlijk benaderen bijvoorbeeld op een ouderavond. Verder wijzen scholen erop dat het goed is om 'zittende' ouders en leerlingen te betrekken bij de werving. Zij kunnen vanuit hun eigen invalshoek goed aangeven waarom het van belang is dat er meer ouders en leerlingen deelnemen aan het overleg. Zo geeft een aantal scholen aan dat het succes van hun ouder- of leerlingraad met name te danken is aan een actieve "kartrekker" onder de ouders of leerlingen. Tot slot is het advies van één van de scholen om te accepteren dat je als school altijd een deel van de ouders niet kunt bereiken.
- **Informatievoorziening:** zowel scholen als ouders en leerlingen geven aan dat de school voorafgaand aan een overlegmoment moet zorgen voor tijdige en duidelijke informatie. Ouders en leerlingen hebben geen behoefte aan "dikke pakken papier", maar ze willen wel vooraf graag weten wat er van hen verwacht wordt en waarover gesproken gaat worden. Scholen voegen hieraan toe dat ze zelf het doel van de dialoog duidelijk voor ogen moeten hebben, voordat ze hun verwachtingen kunnen communiceren aan ouders en leerlingen. Wat betreft de verwachtingen is het volgens de scholen raadzaam om vooraf duidelijk te maken dat ouders en leerlingen mee mogen praten en advies mogen geven, maar dat het uiteindelijk de school is die beslist. In fase 1 van de pilot bleek een helder onderwijsconcept in dit verband bevorderend.
- **Gespreksonderwerpen:** ouders en leerlingen willen het liefst spreken over onderwerpen die aansluiten bij hun belevingswereld. Het gaat daarbij niet alleen om de onderwerpen zelf, maar ook om de manier waarop onderwerpen geïntroduceerd worden. Zo bleek bijvoorbeeld tijdens de slotgesprekken dat de termen 'inspirerend en uitdagend onderwijs' en 'kwalitatieve invulling van onderwijstijd' bij ouders en leerlingen weinig enthousiasme opwekten. De vraag "hoe kan jullie school ervoor zorgen dat het onderwijs voor leerlingen niet alleen leerzaam, maar ook leuk is" leidde wel tot veel voor de scholen bruikbare suggesties van zowel leerlingen als ouders. Een volgende aanbeveling is de uitkomsten van een tevredenheidsenquête, bijvoorbeeld de LAKS-monitor of van Vensters voor Verantwoording, als startpunt voor een dialoog te gebruiken. Verder bieden natuurlijk ook de specifieke onderwijsactiviteiten van een school mogelijkheden om aan te sluiten bij de belevingswereld van ouders en leerlingen. Voorbeelden hiervan zijn boeken vervangen door digitale content en elke leerling een laptop, e-learning, invoering van leerhuizen of 45-minuten-rooster. Verder is het volgens de pilotscholen van belang om niet alleen negatieve, maar ook positieve onderwerpen met ouders en leerlingen te bespreken. Een advies van één van de scholen is bijvoorbeeld om niet alleen te overleggen over de hoeveelheid lesuitval, maar ook over creatieve oplossingen die effect hebben om lesuitval te voorkomen. Tot slot is het volgens onze gesprekspartners van belang dat niet alleen de school, maar ook de ouders en de leerlingen de mogelijkheid hebben om gespreksonderwerpen te agenderen. Zij geven daarbij aan dat onderwijstijd slechts één van de onderwerpen is waarover de school een dialoog zou moeten voeren met ouders en leerlingen. Tevens is een suggestie voor scholen waarvoor het voeren van een dialoog met ouders en leerlingen nieuw is, om te starten met een voor ouders en leerlingen aansprekend onderwerp, bijvoorbeeld veiligheid en schoolklimaat, en onderwijstijd op een later moment te agenderen.
- **Gespreksverloop:** voor een goede dialoog is het van belang dat ouders en leerlingen niet vanuit hun eigen individueel perspectief praten, maar op leerjaar- of schoolniveau. Scholen kunnen

ouders en leerlingen daarbij helpen door vooraf ‘spelregels’ af te spreken. Maar ook tijdens het gesprek kunnen scholen een bijdrage leveren onder meer door te zorgen voor een goede gespreksleiding en door het taalgebruik af te stemmen op ouders en leerlingen. Bij leerlingen lijkt een goede begeleiding van een docent eveneens een bevorderende factor. Deze kan leerlingen bijvoorbeeld voorbereiden op een overleg met de directie of een teamleider. Een ander punt voor een goed verloop van het gesprek is dat de school er alert op is dat er daadwerkelijk sprake is van een dialoog door niet alleen informatie te verstrekken, maar ook ouders en leerlingen aan het woord te laten. Dat kan bijvoorbeeld door het stellen van gerichte vragen. Verder is het van belang dat de dialoog tussen enerzijds school en anderzijds ouders en leerlingen plaatsvindt in een sfeer van wederzijds respect en vertrouwen. Sommige scholen kiezen er mede vanwege dit punt voor om de dialoog met leerlingen te voeren in een mentorles. Tot slot wijzen een paar scholen erop dat de dialoog voor alle betrokkenen een voldaan gevoel moet opleveren, zeker voor ouders en leerlingen, zodat ze een volgende keer weer komen. Tips die scholen in dit verband geven zijn: maak het overlegmoment aantrekkelijk met bijvoorbeeld taart of kijk of een frequente deelname van leerlingen kan meetellen als een opdracht voor bijvoorbeeld maatschappijleer.

- **Terugkoppeling:** ouders en leerlingen zijn van mening dat het bevorderend is dat een school laat zien wat zij met de input van ouders en leerlingen doet. Een dergelijke terugkoppeling is niet alleen relevant voor ouders en leerlingen die daadwerkelijk input hebben gegeven, maar ook voor andere ouders en leerlingen. Op die manier toont de school namelijk aan dat zij de input van ouders en leerlingen serieus neemt, wat volgens ouders en leerlingen van groot belang is. Hiermee is niet gezegd dat een school altijd moet doen wat ouders en leerlingen willen. Ouders en leerlingen beseffen dat een school hun wensen niet altijd kan realiseren, maar willen graag uitleg waarom een wens niet gehonoreerd kan worden.

3.4 Samenvattend

In dit hoofdstuk hebben we antwoord gegeven op de eerste twee onderzoeksvragen van fase 2. We vatten de antwoorden hier beknopt samen.

1. Op welke wijze geven de scholen vorm aan de horizontale dialoog over onderwijstijd en hoe passen zij deze dialoog in in hun beleidscyclus?

In tegenstelling tot fase 1 bleek in fase 2 dat niet alle scholen zich al bevinden in de fase van de daadwerkelijke realisatie van een horizontale dialoog met ouders en leerlingen over onderwijstijd. Bij een kleine meerderheid van de scholen was dit wel het geval. Verschijningsvormen van horizontale dialoog die we hebben aangetroffen op deze scholen zijn onder meer leerling- of ouderraad, klankbordgroepen, MR, deelraad en klassengesprekken. Een tweede groep scholen bevindt zich in de voorbereidingsfase voor de horizontale dialoog en heeft tijdens de pilot met name geïnvesteerd in het opzetten van een overleg- of een infrastructuur. Een laatste groep scholen heeft tijdens de pilot weinig activiteiten ondernomen rondom het voeren van een horizontale dialoog over onderwijstijd. De belangrijkste redenen hiervoor waren tijdgebrek, andere prioriteiten of een beperkt draagvlak bij directie, docenten en/of ouders en leerlingen. Het formele overleg met de MR heeft op de meeste scholen een vaste plaats in de beleidscyclus. Op de scholen die al veel ervaring hebben met de meer informele vormen van horizontale dialoog zijn er twee momenten in de beleidscyclus waar de dialoog met ouders en leerlingen een ‘natuurlijke’ plaats heeft: bij het evalueren van beleid en bij het bijstellen of ontwikkelen van beleid.

2. Wat zijn bevorderende en belemmerende factoren bij het vormgeven van horizontale dialoog over onderwijstijd?

Met het oog op brede invoering is de vraag interessant of de ‘gemiddelde’ scholen uit fase 2 dezelfde bevorderende en belemmerende factoren ervaren als de ‘voorlopers’ in fase 1. Dat

bleek in grote lijnen het geval te zijn. Uitzondering zijn twee belemmerende factoren. De eerste betreffen de bij onderzoeksvraag 1 reeds besproken redenen waarom de dialoog op sommige scholen moeizaam van de grond komt. De tweede betreft de door scholen ervaren onduidelijkheid die gepaard gaat met de overgangsfase tussen bestaande en nieuwe regelgeving die onlosmakelijk verbonden is met de pilot. De overige bevorderende en belemmerende factoren zijn, evenals in fase 1, veelal 'elkaars' spiegelbeeld. We beperken ons daarom tot de bevorderende factoren. Deze zijn onder te verdelen in twee hoofdgroepen: algemene schoolkenmerken en kenmerken van de dialoog. Tot de algemene bevorderende schoolkenmerken behoren een open cultuur en aansluiten bij de bestaande overlegstructuur. Bij de bevorderende dialoogkenmerken gaat het om persoonlijke werving, duidelijke informatievoorziening vooraf, (bij voorkeur positieve) gespreksonderwerpen die wat betreft inhoud en aanbiederwijze aansluiten bij de belevingswereld van ouders en leerlingen, gesprek op leerjaar- of schoolniveau en terugkoppeling door te laten zien wat de school doet met input van ouders en leerlingen.

4 Brede invoering

De hoofdvraag voor fase 2 van de pilot was: zijn de uitkomsten uit fase 1 bruikbaar voor scholen voor het vormgeven aan een horizontale dialoog met ouders en leerlingen over de kwalitatieve en kwantitatieve invulling van onderwijstijd en en wat zijn aanbevelingen voor een brede invoering? Bij deze voorwaarden gaat het in de eerste plaats om voorwaarden die gesteld kunnen worden aan de regelgeving en het toezicht daarop door de Inspectie. Daaraan besteden we aandacht in paragraaf 4.1. Ten tweede gaat het om voorwaarden aan de kant van het vo-veld. De vraag of alle scholen klaar zijn voor het voeren van een horizontale dialoog met ouders en leerlingen over onderwijstijd kunnen we op basis van de beperkte groep scholen die bij de pilot betrokken waren niet beantwoorden. Wel heeft de pilot zicht gegeven op factoren die het voeren van een dergelijke dialoog bevorderen (zie paragraaf 3.3). Deze factoren kunnen door de overige vo-scholen beschouwd worden als tips. Verder kunnen we op basis van de pilot aanbevelingen doen voor de informatie- en ondersteuningsbehoefte van scholen. Daaraan besteden we aandacht in paragraaf 4.2. We sluiten af met een samenvatting van de antwoorden op de hoofdvraag van fase 2 van de pilot en op de onderzoeksvragen die in dit hoofdstuk aan bod komen:

3. In welke mate is de notitie *Aan de slag met de horizontale dialoog over de kwalitatieve invulling van onderwijstijd* voor de scholen bruikbaar bij het vormgeven van een horizontale dialoog over onderwijstijd?
4. Wat zijn volgens scholen aanbevelingen voor brede invoering van de nieuwe wet- en regelgeving rondom onderwijstijd?
5. Wat is de mening van scholen over het dynamisch referentiekader?

4.1 Regelgeving en toezicht Inspectie

Zoals in het vorige hoofdstuk reeds gemeld ervaren de pilotscholen de overgangsfase tussen oude en nieuwe regelgeving als onduidelijk. Uiteraard zijn de scholen gedurende de pilot zowel tijdens de gezamenlijke bijeenkomsten als via de mail geïnformeerd over de meest recente stand van zaken. Toch hebben zij aan het einde van de pilot aangegeven dat ze het van belang vinden dat er op korte termijn duidelijkheid komt over de inhoud en het invoeringstijdstip van de nieuwe wet- en regelgeving. Deze behoefte aan duidelijkheid betreft niet zozeer de horizontale dialoog, maar wel het dynamisch referentiekader en (hoewel geen onderdeel van de pilot) de zomervakantie voor docenten. Dat de scholen geen behoefte hebben aan meer duidelijkheid over de horizontale dialoog, betekent niet dat zij geen mening hebben over de wijze waarop de verplichting om een horizontale dialoog te voeren kan worden opgenomen in wet- en regelgeving. Deze mening bespreken we onderstaand. Daarna gaan we in op gewenste duidelijkheid over het dynamisch referentiekader en op suggesties voor het toezicht door de Inspectie.

Horizontale dialoog

Tijdens de pilotperiode hebben de meeste scholen het niet als een gemis ervaren dat er geen strikte richtlijnen waren waaraan de horizontale dialoog moest voldoen. Een enkele school had daar wel behoefte aan. Ook voor de toekomst hebben de meeste scholen geen behoefte aan gedetailleerde richtlijnen. De nieuwe regelgeving zou vooral het 'wat' moeten bepalen en niet het 'hoe'. Met andere woorden, de verplichting tot het voeren van een horizontale dialoog is volgens de meeste pilotscholen goed, maar er moeten geen (beperkte) eisen worden gesteld waaraan deze dialoog moet voldoen. Scholen zouden de ruimte moeten krijgen om de dialoog naar eigen inzicht en passend bij de specifieke situatie van de school in te vullen. Suggesties om de verplichte horizontale dialoog te verankeren in wet- en regelgeving zijn:

- Wettelijk verplicht overleg in de MR over onderwijstijd (is conform Wetsvoorstel onderwijstijd).

- Scholen stimuleren om in de schoolgids en in het jaarverslag op schoolniveau aan te geven hoe zij de dialoog met ouders en leerlingen vormgeven: sommige scholen denken wat betreft de schoolgids aan een wettelijke verplichting. Andere scholen zien zowel voor de schoolgids als voor het jaarverslag op schoolniveau een rol voor de VO-raad en de besturen. Volgens de code goed bestuur moeten besturen beleid hebben voor de dialoog met belanghebbenden en in hun jaarverslag de uitvoering van dit beleid beschrijven. Het onderwerp onderwijstijd leent zich beter voor een dialoog met ouders en leerlingen op locatie- dan op bestuursniveau. Besturen zouden de verplichting uit de code goed bestuur daarom kunnen delegeren aan hun scholen. Naast de mogelijkheid om de dialoog te beschrijven in de schoolgids kan dat door als school in aanvulling op het verplichte jaarverslag op bestuursniveau een jaarverslag op schoolniveau op te stellen.¹³
- Toezicht op hoofdlijnen door de Inspectie (voor een verder uitwerking zie aan het einde van paragraaf 4.1).

Dynamisch referentiekader

Tijdens de pilot bleek dat een meerderheid van de scholen vragen heeft over het dynamisch referentiekader. Bij een paar scholen lijken deze vragen voort te komen uit de behoefte aan duidelijkheid over wat wel en niet als onderwijstijd telt. Voor meerdere scholen is het onduidelijk hoe het dynamisch referentiekader en het daarop gebaseerde toezicht door de Inspectie zich verhoudt tot de verplichting van het voeren van een horizontale dialoog. Zij leggen deze onduidelijkheid uit aan de hand van twee dilemma's:

- Wanneer de school met ouders en leerlingen een dialoog heeft gevoerd en in gezamenlijkheid is besloten dat een bepaalde activiteit meetelt als onderwijstijd én deze activiteit wordt door de Inspectie afgekeurd, telt dan altijd het oordeel van de Inspectie?
- Als een school het niet eens kan worden met ouders en leerlingen over een bepaalde onderwijsactiviteit die door de Inspectie wordt goedgekeurd, wie heeft dan het laatste woord? Hierbij kunnen zich twee situaties voordoen. De school kan een 'goedgekeurde' onderwijsactiviteit willen invoeren, terwijl ouders en leerlingen tegen die activiteit zijn. Maar ook de omgekeerde situatie is mogelijk. Ouders en leerlingen kunnen van een school vragen een 'goedgekeurde' activiteit in te voeren, waar de school geen voorstander van is. Volstaat het in deze situaties als de school aan ouders en leerlingen verantwoordt waarom zij hun mening niet heeft overgenomen?

Met betrekking tot het eerste dilemma zijn er ook scholen die wel een zeer stellige mening hebben. De wens van deze scholen is dat de dialoog altijd de doorslag geeft: "Als de school, de ouders en de leerlingen het erover eens zijn dat een bepaalde activiteit meetelt als onderwijs, moet de Inspectie dit oordeel overnemen". Deze mening staat op gespannen voet met zowel de huidige regelgeving als met de voorstellen rondom het dynamisch referentiekader. Daarin wordt aangegeven dat de inhoud van het referentiekader jaarlijks wordt vastgesteld. Deze jaarlijkse vaststelling kan er toe leiden dat onderwijsactiviteiten het volgend schooljaar niet langer meetellen als onderwijstijd, ongeacht of een school er instemming voor heeft van de ouder- en leerlinggeleding van de MR.

Over het tijdstip waarop het referentiekader jaarlijks vastgesteld wordt, hebben de scholen een uitgesproken mening. Het referentiekader voor het volgende schooljaar moet volgens hen vóór 1 mei bekend zijn. Als het later bekend wordt, komt een school in de problemen als zij in het onderwijsprogramma voor het volgend schooljaar activiteiten heeft opgenomen die niet meer tot onderwijstijd gerekend mogen worden. Er is dan onvoldoende tijd om structurele oplossingen te realiseren. Dat komt met name omdat wijzigen van het onderwijsprogramma in veel gevallen personele consequenties met zich mee zal brengen. In mei is het formatieplan al vastgesteld en ingebracht bij de deelraad. Een verandering van het dynamisch referentiekader is een structurele

¹³ Zie hiervoor bijvoorbeeld Van Rooijen (2010).

wijziging. Scholen moeten dan ook de tijd hebben om structurele oplossingen te realiseren. Bij uitval van docenten of onderwijsactiviteiten gaat het om incidentele zaken. Dergelijke ad hoc 'problemen' kan een school nooit volledig voorkomen en worden ook opgelost conform het beleid voor lesuitval van een school.

Toezicht door de Inspectie

De pilotscholen zijn van mening dat de motivatie voor het voeren van een horizontale dialoog met name intrinsiek van aard zou moeten zijn. Scholen, en dan met name het management, moeten de overtuiging hebben dat het voeren van een horizontale dialoog voordelen heeft voor de school en dat het als het ware tevens een soort plicht is vanwege de maatschappelijke functie van het onderwijs. Tijdens één van de bijeenkomsten voor de pilotscholen werd in dit verband opgemerkt: "We geven veel belastinggeld uit aan onderwijs dus het is niet meer dan logisch dat scholen zich verantwoorden". De scholen beseffen echter ook dat deze ideale situatie van intrinsieke motivatie waarschijnlijk niet op alle vo-scholen van toepassing is. Voor scholen waar dat niet het geval is, zou toezicht door de Inspectie de rol van "een stok achter de deur kunnen vervullen". Het risico is dan wel dat dit leidt tot het "opvoeren van een verplicht nummer" waarbij niet meer gedaan wordt dan wat verplicht is.

Wat betreft de wijze waarop de Inspectie toezicht moet houden, lopen de meningen van de pilotscholen ver uiteen. Aan het ene uiterste zijn er scholen die vinden dat de Inspectie in eerste instantie naar de resultaten van scholen moet kijken. Als deze goed zijn, is er geen reden om te kijken naar de inhoud van de onderwijsactiviteiten, het aantal uren en de horizontale dialoog. Aan het andere uiterste zien we scholen die de adviserende rol van de Inspectie missen. Deze scholen zijn voorstander van een uitgebreid toezicht van de Inspectie op basis waarvan de Inspectie de scholen tips geeft. Het aantal scholen met een mening tussen deze twee uitersten in, is het grootst. Deze scholen geven de voorkeur aan toezicht op hoofdlijnen. Toezicht op hoofdlijnen is volgens deze scholen wenselijk omdat "het anders kan leiden tot een uit de kluiten gewassen bureaucratie" en "de verantwoording en controle niet meer tijd mag kosten dan de dialoog zelf". Suggesties van de scholen om het toezicht op hoofdlijnen vorm te geven zijn:

- nalezen in de schoolgids of het jaarverslag op schoolniveau hoe scholen de dialoog met ouders en leerlingen vormgeven;
- scholen geven binnen Vensters voor Verantwoording aan hoe zij de dialoog met ouders en leerlingen invullen; de Inspectie kan daar haar informatie uit halen.

4.2 Informatie- en ondersteuningsbehoefte

Bij aanvang van fase 2 van de pilot hebben de deelnemende scholen de notitie *Aan de slag met de horizontale dialoog over de kwalitatieve invulling van onderwijstijd* ontvangen. Daarin staan een beknopte samenvatting van de uitkomsten van fase 1 en een overzicht van websites met tips en voorbeelden voor het vormgeven van de horizontale dialoog. Vrijwel alle scholen hebben deze notitie gebruikt als naslagwerk. De notitie gaf volgens hen een duidelijk en goed leesbaar overzicht van mogelijke vormen van horizontale dialoog en van tips. Daarmee bood de notitie hen handvatten voor het opstellen van het plan van aanpak. Het format voor het plan van aanpak bleek een handig hulpmiddel. Een deel van de scholen heeft de notitie breed verspreid in de school onder bijvoorbeeld teamleiders of leden van de ouder- en de leerlingraad. Wat verder opvalt is dat de scholen niet of nauwelijks gebruik hebben gemaakt van de websites waarnaar in de notitie wordt verwezen. Zeker omdat veel scholen aangeven behoefte te hebben aan goede voorbeelden, die onder meer zijn te vinden op de websites, is dit opmerkelijk. Voor het zeer beperkte gebruik van de websites achten wij meerdere verklaringen mogelijk. In de eerste plaats nemen scholen liever kennis van goede voorbeelden door met collegascholen in gesprek te gaan dan met behulp van internet. Ten tweede kan de vindplaats van de goede voorbeelden op de website van Vensters voor Verantwoording een rol

spelen. Deze site is bij vrijwel alle scholen bekend, terwijl ze niet hebben gezien dat er goede voorbeelden voor horizontale dialoog op staan. Tot slot zijn de scholen vermoedelijk niet actief op zoek gegaan naar voor hun school bruikbare voorbeelden.

We hebben de pilotscholen gevraagd aan welke informatie en ondersteuning zij in de toekomst behoefte hebben en of zij een inschatting kunnen maken van informatie- en ondersteuningsbehoeften van de overige vo-scholen. Hoewel de gegeven antwoorden deels beïnvloed werden door de persoonlijke voorkeur van onze gesprekspartners voor bijvoorbeeld papieren of digitale informatie, lieten ze duidelijk een aantal hoofdlijnen zien.

- Het advies van de scholen is om op korte termijn een beknopte voorlichtingsbrochure te verspreiden aan alle vo-scholen. In deze brochure dient een duidelijk overzicht te staan van de inhoud en het tijdspad van de nieuwe wet- en regelgeving rondom onderwijstijd. Een tweede (deel van de) brochure zou in moeten gaan op de horizontale dialoog en goede voorbeelden daarvan. Suggesties daarvoor zijn: een overzicht van mogelijke vormen van dialoog, tips voor scholen, format plan van aanpak, goede voorbeelden en voorbeeldbrieven om ouders en leerlingen te informeren.
- Alle scholen zien de VO-raad als een belangrijke verstrekker van informatie. Zowel de website als de nieuwsbrief kan volgens de scholen gebruikt worden om scholen te informeren over nieuwe ontwikkelingen rondom onderwijstijd en horizontale dialoog. Voor het bekendheid geven aan goede voorbeelden over de horizontale dialoog over onderwijstijd is de website van de VO-raad wellicht geschikter dan die van Vensters voor Verantwoording. Deze laatste site wordt door de scholen veelal gezien als de projectsite van Vensters voor Verantwoording, terwijl ze voor overige informatie vooral gebruik maken van de site van de VO-raad. De vindplaats van de goede voorbeelden op de website moet op een voor de scholen logische plaats zijn. Een andere optie is om zowel op de website als in meerdere digitale nieuwsbrieven van de VO-raad een link op te nemen naar de goede voorbeelden op Vensters voor Verantwoording.
- Vrijwel alle pilotscholen zijn voorstander van bijeenkomsten waarin scholen kunnen leren van elkaar en kennis kunnen nemen van goede voorbeelden. Bij dergelijke bijeenkomsten kan op een vergelijkbare manier gewerkt worden als tijdens de gezamenlijke bijeenkomsten voor de pilotscholen van fase 2. De pilotscholen kunnen een bijdrage leveren aan de bijeenkomsten door andere scholen deelgenoot te maken van hun ervaringen en suggesties. Voor de logistieke organisatie van de bijeenkomsten kan volgens de scholen gebruik gemaakt worden van de regiobijeenkomsten van de VO-raad. Dergelijke bijeenkomsten moeten volgens de scholen in de tijd goed afgestemd worden op de invoeringsdatum van de nieuwe wet- en regelgeving. Als de invoeringsdatum 1 augustus 2012 is, zou in de eerste helft van het schooljaar 2011/12 gestart moeten worden met de bijeenkomsten.
- De scholen die hebben deelgenomen aan de pilot hebben geen behoefte aan ondersteuning bij de verdere vormgeving van de horizontale dialoog over onderwijstijd. Zij vinden het lastig om een inschatting te maken van de behoefte van andere scholen. Op basis van de meerwaarde van deelname aan de pilot voor een deel van de scholen, is het onze verwachting dat een deel van het vo-veld bij de brede invoering baat heeft bij ondersteuning. Om welke ondersteuning het daarbij gaat, is uiteraard afhankelijk van de specifieke situatie en vragen van de betreffende scholen. Het zou bijvoorbeeld kunnen gaan om externe begeleiding bij de voorbereiding of de uitvoering van onderdelen van de horizontale dialoog zoals het maken van een plan van aanpak, het opstellen en afnemen van een trevedenheidsvragenlijst of het organiseren van een bijeenkomst voor een klankbordgroep.
- De scholen zijn van mening dat de verantwoordelijkheid voor het voeren van een horizontale dialoog bij het management van de scholen ligt. Het verspreiden van informatie en de bijeenkomsten dienen zich volgens de scholen daarom op deze groep te richten; zij verwachten niet veel van het verspreiden van informatie of het bieden van ondersteuning rechtstreeks aan ouders en leerlingen.

4.3 Samenvattend

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de brede invoering van de dialoog over onderwijstijd. We hebben daarmee antwoord gegeven op de onderzoeksvragen 3 tot en met 5 van fase 2 en op de hoofdvraag van fase 2. We vatten de antwoorden hier samen.

3. In welke mate is de notitie *Aan de slag met de horizontale dialoog over de kwalitatieve invulling van onderwijstijd* voor de scholen bruikbaar bij het vormgeven van een horizontale dialoog over onderwijstijd?

In de notitie staan een beknopte samenvatting van de uitkomsten van fase 1 opgenomen en een overzicht van websites met tips en voorbeelden voor het vormgeven van de horizontale dialoog. Vrijwel alle scholen hebben deze notitie gebruikt als naslagwerk. De notitie gaf volgens hen een duidelijk en goed leesbaar overzicht van mogelijke vormen van horizontale dialoog en van tips. Daarmee bood de notitie hen handvatten voor het opstellen van het plan van aanpak. Ook het format voor het plan van aanpak bleek een handig hulpmiddel. Wat verder opvalt is dat de scholen niet of nauwelijks gebruik hebben gemaakt van de websites waarnaar in de notitie wordt verwezen. Zeker omdat veel scholen aangeven behoefte te hebben aan goede voorbeelden, die onder meer zijn te vinden op de websites, is dit opmerkelijk.

4. Wat zijn volgens scholen aanbevelingen voor brede invoering van de nieuwe wet- en regelgeving rondom onderwijstijd?

De verplichting tot het voeren van een horizontale dialoog is volgens de meeste pilotscholen goed, maar er moeten geen (beperkte) eisen worden gesteld waaraan deze dialoog moet voldoen. Scholen zouden de ruimte moeten krijgen om de dialoog naar eigen inzicht en passend bij de specifieke situatie van de school in te vullen. Suggesties voor de regelgeving zijn wettelijk verplicht overleg in de MR en toezicht op hoofdlijnen door de Inspectie. Verder is het een optie om scholen te stimuleren om in de schoolgids en het jaarverslag op schoolniveau te beschrijven hoe zij vormgeven aan de dialoog met ouders en leerlingen. De vraag is of een wettelijke verplichting daarvoor de beste manier is of dat wellicht meer verwacht mag worden van besturen die hun verplichting op grond van de code goed bestuur delegeren aan scholen. Deze verplichting houdt in dat besturen beleid hebben voor de dialoog met belanghebbenden en de uitvoering van dit beleid beschrijven in hun jaarverslag.

5. Wat is de mening van scholen over het dynamisch referentiekader?

Tijdens fase 2 van de pilot bleek dat een meerderheid van de scholen vragen heeft over het dynamisch referentiekader. Deels lijken deze vragen voort te komen uit de behoefte van scholen aan duidelijkheid over wat wel en niet als onderwijstijd telt. Voor een ander deel hebben de vragen betrekking op de verhouding tussen enerzijds het dynamisch referentiekader en het daarop gebaseerde toezicht en anderzijds de verplichting tot het voeren van een horizontale dialoog.

Het referentiekader dient volgens de scholen jaarlijks vóór 1 mei te worden vastgesteld. Als het later bekend wordt, kan een school in de problemen komen als zij in het onderwijsprogramma voor het volgend schooljaar activiteiten heeft opgenomen die niet meer tot onderwijstijd gerekend mogen worden. Er is dan onvoldoende tijd om structurele oplossingen te realiseren.

De hoofdvraag van fase 2 luidde: zijn de uitkomsten uit fase 1 bruikbaar voor scholen voor het vormgeven aan een horizontale dialoog met ouders en leerlingen over de kwalitatieve en kwantitatieve invulling van onderwijstijd en wat zijn aanbevelingen voor een brede invoering?

Zoals hiervoor reeds beschreven, gaf de notitie volgens de scholen een duidelijk en goed leesbaar overzicht van mogelijke vormen van horizontale dialoog en van tips. Daarmee bood de notitie hen handvatten voor het opstellen van het plan van aanpak. Ondanks de behoefte van de scholen aan goede voorbeelden hebben zij nauwelijks gebruik gemaakt van websites met goede voorbeelden. Met het oog op brede invoering lijkt het ons daarom raadzaam het bestaan en de inhoud van de goede

voorbeelden op meerdere manieren en via meerdere informatiekanalen onder de aandacht te brengen van scholen, bijvoorbeeld via de website en de nieuwsbrief van de VO-raad, een informatiebrochure, een artikel in een vaktijdschrift of workshops op congressen. Een andere optie is het organiseren van regionale bijeenkomsten waar scholen kunnen leren van elkaar en van de scholen die hebben deelgenomen aan de pilot.

Aangezien een pilot te beschouwen is als een overgangsfase tussen de huidige en de nieuwe wet- en regelgeving, is enige onzekerheid over de nieuwe situatie onontkoombaar. Bij de daadwerkelijke invoering van het huidige Wetsvoorstel onderwijstijd kunnen veel vragen wel voorkomen worden door te zorgen voor duidelijke informatievoorziening over inhoud en tijdpad. Het ministerie van OCW kan daarbij een rol spelen door zorg te dragen voor goede voorlichting. Ook landelijke organisaties van de actoren die bij de dialoog betrokken zijn, kunnen een bijdrage leveren. Zij kunnen bijvoorbeeld zorgen voor een specifiek op hun achterban toegesneden uitleg van de algemene voorlichting en voor het beantwoorden van vragen van hun achterban.

In het Wetsvoorstel onderwijstijd is wat betreft de horizontale dialoog gekozen voor wetgeving op hoofdlijnen. Dat sluit aan bij de wens van de pilotscholen. Aandachtspunt is volgens ons dat met het voorliggende wetsvoorstel de informele dialoog naar de achtergrond zou kunnen verschuiven. Uit de pilot is gebleken dat de scholen ook deze vormen van dialoog als waardevol ervaren. Bovendien vinden de scholen dat zij zelf de aangewezen partij zijn om het voortouw te nemen bij het realiseren van de dialoog.

Tevens heeft de pilot duidelijk gemaakt dat het invoeren en vormgeven van een horizontale dialoog met ouders en leerlingen niet binnen een kort tijdsbestek te realiseren is. De looptijd van fase 2 van de pilot bedroeg ongeveer negen maanden. Deze periode lijkt te kort voor scholen waar de horizontale dialoog nog geen vast onderdeel van hun overlegstructuur is. Verder heeft de pilot laten zien dat er een kleine groep scholen is waar de dialoog met ouders en leerlingen moeilijk van de grond komt door tijdgebrek of andere prioriteiten bij de scholen. Bij de brede invoering zal dit zich vermoedelijk ook voordoen. De betreffende scholen zullen een bewustwordingsproces of cultuuromslag moeten doormaken voordat zij echt aan de slag kunnen met het realiseren van een horizontale dialoog. Het is daarbij van belang dat alle partijen die op schoolniveau bij de dialoog betrokken zijn hun eigen verantwoordelijkheid nemen en elkaar ook de kans geven om deze verantwoordelijkheid waar te maken. Datzelfde geldt voor de betrokken partijen op landelijk niveau. Bovendien kunnen de landelijke organisaties die bestuur, directie, docenten, leerlingen en ouders vertegenwoordigen wellicht een rol spelen bij het bewustwordingsproces van hun achterban.

Literatuur

- Commissie Onderwijstijd (2008). *De waarde van een norm. Advies van de Commissie Onderwijstijd*. Den Haag: Commissie Onderwijstijd.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Koers VO: "De leerling geboeid, de school ontketend"*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005). *Governancebrief 7 juli 2005*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008). *Richtlijn jaarverslag onderwijs. Toelichtende brochure*. Den Haag: Ministerie van OCW
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009a). *Beleidsreactie onderwijstijd*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009b). *Veranderingen in het beleid omtrent onderwijstijd*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Oberon (2010). *Aan de slag met de horizontale dialoog over de kwalitatieve invulling van onderwijstijd*. Utrecht: Oberon.
- Onderwijsraad (2004). *Degelijk onderwijsbestuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oomens, M. & Kooij, D. (2010). *Pilot horizontale verantwoording kwalitatieve invulling onderwijstijd vo. Eindrapportage fase 1*. Utrecht: Oberon.
- Rooijen, A. van (2010). *Handreiking voor een Oudervriendelijk jaarverslag (en het gesprek daarover met ouders)*. Den Haag: NKO.
- Sardes en Oberon (2007). *Pilotproject Horizontale verantwoording VO. Eindrapportage*. Utrecht: Sardes en Oberon.
- Schnabel, P. (2001). *Bedreven en gedreven: een heroriëntatie op de rol van de Rijksoverheid in de samenleving*. Den Haag: SCP.
- TK (1998-1999). *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 26573, nr. 2.
- TK (2005-2006). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2006*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 30300, hfst. VIII, nr. 2.
- TK (2010-2011). *Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onderwijskwaliteit, onderwijstijd en vakanties*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 32640, nr. 2 en nr. 3.
- VO-raad (2008). *Code Goed Onderwijsbestuur. Code 'Goed onderwijsbestuur' in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: VO-raad.
- Wet medezeggenschap op scholen*. Geraadpleegd via www.wetten.overheid.nl/BWBR0020685 d.d. 2 maart 2011.
- Wet op het voortgezet onderwijs*. Geraadpleegd via www.wetten.overheid.nl/BWBR0002399 2 maart 2011.

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

organisatie	vertegenwoordiger(s)	website
Algemene Onderwijsbond	Marten Kirzic	www.aob.nl
CNV Onderwijs	Gerben van de Horst/ Myriam Lieskamp	www.cnvo.nl
Inspectie van het Onderwijs	Jan Rijkers/ Henk den Boer	www.onderwijsinspectie.nl
LAKS	Emiel Willms/ Steven de Jong	www.laks.nl
Ministerie van OCW	Ingeborg Bevaart Jantien Tijmons Petra de Leeuw José van de Wiel	www.rijksoverheid.nl/ministeries/ocw www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/schooltijden- en-onderwijstijd
Nederlandse oudervereniging Katholiek Onderwijs	Arie van Rooijen	www.nko.nl
VO-raad	Floor van Berkel/ Rens van den Boogaard Alexandra Haaijken/ Annemiek Staarman	www.vo-raad.nl www.venstersvoorverantwoording.nl
Vereniging Openbaar Onderwijs	Marion Braat/ Erik Flentge	www.voo.nl

Bijlage 2 Deelnemende scholen

Deelnemende scholen pilot fase 1

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

Deelnemende scholen pilot fase 2

- Almere College Dronten, locatie Educalaan (vmbo, havo en vwo), www.almerecollege.nl
- Baken Trinitas Gymnasium (vwo), www.hetbaken.nl
- Bonnefantten College, locatie vmbo (vmbo), www.bonnefanttencollege.nl
- CSG Ulbe van Houten (vmbo en onderbouw havo en vwo), www.cs gulbevanhouten.nl
- Gerrit van der Veen College (havo en vwo), www.gerritvdveen.nl
- Kennemer College, locatie Beverwijk (havo en vwo), www.kennemercollege.nl
- Lyceum Oudehoven (havo en vwo), www.csdehoven.nl
- Martinuscollege (vmbo, havo en vwo), www.martinuscollege.nl
- Melanchthon De Blesewic (vmbo-t en onderbouw havo en vwo), www.melanchthon.nl
- Olympus College (vmbo-t, havo en vwo), www.olympuscollege.nl
- Oosterlicht College locaties Nieuwegein (vmbo, havo en vwo) en Vianen (vmbo, havo en vwo), www.oosterlicht.nl
- Oostvaarders College (vmbo, havo en vwo), www.ovc.nl
- OSG Sevenwolden, locatie Fedde Schurer (bovenbouw havo en vwo), www.osg-sevenwolden.nl
- Porta Mosana, locatie vmbo (vmbo), www.portamosana.nl
- Revius Lyceum Wijk bij Duurstede (vmbo, havo en vwo), www.reviuswijk.nl

Deelnemende scholen telefonische interviews pilot fase 2

- Adelbert College (vmbo-t, havo en vwo), www.adelbert.nl
- Einstein Lyceum (vmbo-t, havo en vwo), www.einsteinlyceum.nl
- Maaswaal College, locatie Oosterweg (vmbo), www.maaswaalcollege.nl
- RSG Lingecollege, locatie Teisterbantlaan (vmbo (vmbo-t alleen onderbouw)), www.rsglingecollege.nl
- Stad en Esch (vmbo), www.stadenesch.nl
- Stedelijk Gymnasium Schiedam (vwo), www.sgysdam.nl

Bijlage 3 Aan de slag met de horizontale dialoog over de kwalitatieve invulling van onderwijstijd

© Oberon, 24 maart 2010

In 2009 zijn beoogde beleidswijzigingen rondom onderwijstijd in het vo aangekondigd. Begin september heeft de staatssecretaris alle vo-scholen daarover via een brief geïnformeerd. Eén van de wijzigingen betreft een aanpassing van de definitie van onderwijstijd. In de oude definitie ging het om begeleid onderwijs; er moest altijd een docent beschikbaar zijn. Met de nieuwe definitie wordt erkend dat er ook zinvolle onderwijsactiviteiten kunnen zijn waarbij niet direct een docent beschikbaar is; er moet echter wel altijd een docent verantwoordelijk zijn voor de onderwijsactiviteiten. Verder moet het onderwijs volgens de nieuwe definitie een inspirerend en uitdagend karakter hebben. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt primair bij de scholen. Er wordt dan ook niet aangegeven wat daaronder verstaan dient te worden. Over het inspirerend en uitdagend karakter van het onderwijs moeten scholen een horizontale dialoog voeren met ouders en leerlingen. Deze sterke nadruk op de horizontale dialoog over de invulling van het onderwijsprogramma is een tweede wijziging in het beleid. Bij een dergelijke horizontale dialoog gaat de school in gesprek met ouders en leerlingen over:

- de verantwoording van de school: hoe is het onderwijsprogramma samengesteld en waarom zijn bepaalde keuzes gemaakt en is dit programma daadwerkelijk gerealiseerd;
- de meningen en wensen van ouders en leerlingen: zijn zij tevreden over de invulling en realisatie van het onderwijsprogramma en hebben zij suggesties voor verbetering.

1. Waarom nu al starten met de horizontale dialoog?

Omdat het voeren van een horizontale dialoog met ouders en leerlingen nog niet voor alle scholen gebruikelijk is, voert Oberon in opdracht van OCW een pilot uit. Deze pilot bestaat uit twee fasen. De eerste fase is begin 2010 afgerond. Scholen kunnen de uitkomsten van deze eerste fase gebruiken om hun eigen dialoog over het onderwijsprogramma met ouders en leerlingen vorm te geven. Op die manier kunt u zich voorbereiden op de invoering van de nieuwe wet- en regelgeving rondom onderwijstijd. Deze voorbereiding sluit bovendien goed aan bij de wet Goed onderwijs, goed bestuur die naar verwachting per 1 augustus 2010 wordt ingevoerd. Een van de onderdelen daarvan is namelijk de Code goed onderwijsbestuur waarin afspraken zijn opgenomen over de dialoog met belanghebbenden, waaronder ouders en leerlingen.

Behalve een goede voorbereiding op de invoering van de hiervoor genoemde wetten heeft het voeren van een horizontale dialoog met ouders en leerlingen over de invulling van het onderwijsprogramma andere voordelen. De nieuwe definitie van onderwijstijd biedt scholen de ruimte om activiteiten die voorheen niet tot onderwijstijd werden gerekend, nu wel mee te tellen. Voorwaarde is wel dat ouders en leerlingen in een horizontale dialoog betrokken zijn bij het vaststellen van deze activiteiten. Tot slot wijzen de pilotscholen op een meer algemeen voordeel van het voeren van een horizontale dialoog: "Ouders hebben vaak een andere en verfrissende kijk op zaken dan de professionals. Je hoort dingen die je anders niet te horen krijgt" en "Ouders en leerlingen helpen het algemeen belang naar voren te brengen. Ze nemen niet alleen, maar geven ook".

De informatie in deze notitie kan u helpen bij het vormgeven van de horizontale dialoog met ouders en leerlingen over de invulling van uw onderwijsprogramma. We gaan in op de volgende onderwerpen:

1. wat werkt: de belangrijkste lessen uit de eerste fase van de pilot;
2. manieren om vorm te geven aan de horizontale dialoog;
3. websites waar u goede voorbeelden en tips kunt vinden.

2. Wat werkt?

Negen scholen die beschouwd kunnen worden als voorloper op het gebied van horizontale dialoog deden mee aan de eerste fase van de pilot. Hoe realiseren zij de horizontale dialoog en welke factoren werken daarbij bevorderend en belemmerend? We vatten hier de belangrijkste lessen uit fase 1 van de pilot samen.¹⁴

- **Maatwerk:** maatwerk lijkt de meeste garanties te bieden voor een succesvolle dialoog. De horizontale dialoog kan alleen goed van de grond komen als deze wordt afgestemd op specifieke kenmerken van de school(locatie) zoals onderwijsconcept, onderwijstype, organisatiestructuur en samenstelling van de ouder- en leerlingpopulatie.
- **Locatieniveau:** de horizontale dialoog kan het beste worden uitgevoerd op het niveau van de locatie. De locaties verschillen namelijk soms sterk van elkaar. Bovendien heeft een dialoog op een locatie-overstijgend niveau voor ouders en leerlingen vaak een te hoog abstractieniveau doordat de gespreksonderwerpen verder van de eigen schoolpraktijk en daarmee van de eigen belevingswereld afliggen.
- **Open cultuur:** de horizontale dialoog komt sneller en beter op gang als een school een open cultuur heeft. Kenmerken van een dergelijke open cultuur zijn onder meer korte lijnen tussen de school en de ouders/leerlingen, een open houding van de school en een breed ingebedde ouder- en leerlingparticipatie.
- **Onderwijsconcept:** als het voor ouders en leerlingen duidelijk is wat het onderwijsconcept is dan vergemakkelijkt dat de horizontale dialoog. Een dergelijk helder afgebakend onderwijsconcept geeft als het ware op een natuurlijke manier de grenzen voor de dialoog aan. In de woorden van leerlingen: “Als je voor de school kiest, weet je waar je voor kiest. Je moet dan niet verwachten alles te kunnen veranderen als je eenmaal op school zit. Anders moet je maar naar een andere school gaan.”
- **Informele dialoog:** ouders en leerlingen lijken het eenvoudigst te enthousiasmeren voor eenmalige, meer informele vormen van dialoog, zoals een bijeenkomst van een ouder- of leerlingpanel. Het is daarom raadzaam de horizontale dialoog niet te beperken tot de wettelijke verplichtingen, maar deze uit te breiden met meer informele vormen van dialoog. Te meer daar deze meer informele vormen vaak goede mogelijkheden bieden om dieper op een bepaald onderwerp in te gaan.
- **Terugkoppeling:** de horizontale dialoog verloopt doorgaans beter als een school aan ouders en leerlingen laat zien wat zij met hun input doet. Op die manier toont een school namelijk dat ze ouders en leerlingen serieus neemt. Hiermee is niet gezegd dat een school altijd moet doen wat ouders en leerlingen willen. Ouders en leerlingen beseffen dat een school hun wensen niet altijd kan realiseren, maar willen graag uitleg waarom een wens niet gehonoreerd kan worden.

3. Vormen van horizontale dialoog

Er zijn verschillende manieren waarop u als school vorm kunt geven aan de horizontale dialoog over de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd. We starten daarbij met de huidige wettelijke verplichtingen. Vervolgens besteden we aandacht aan meer informele vormen van dialoog. Er zijn echter geen vuistregels zijn voor ‘de beste manier’, de keuze voor een bepaalde vorm en de uitwerking ervan zijn maatwerk. Ter illustratie hebben we een aantal citaten van de pilotscholen toegevoegd.

¹⁴ Meer informatie over de opzet en de uitkomsten van fase 1 van de pilot kunt u lezen in de rapportage “Pilot horizontale verantwoording kwalitatieve invulling onderwijstijd vo: eindrapportage fase 1”. Deze is te downloaden van de websites van Oberon (www.oberon.eu) en van OCW (www.minocw.nl, wordt binnenkort www.rijksoverheid.nl).

Wettelijke verplichtingen

- **Medezeggenschapsraad:** de medezeggenschapsraad (MR) heeft wettelijke bevoegdheden die de inspraak van ouders en leerlingen regelen. De daadwerkelijke inspraak van ouders en leerlingen is per onderwerp en per geleding geregeld in de vorm van advies- of instemmingsrecht.
 - Bij het vaststellen van de onderwijstijd heeft de ouder- en leerlinggeleding van de MR instemmingsbevoegdheid.
 - Bij het vaststellen of wijzigen van het lesrooster heeft de MR adviesbevoegdheid.
 - Bij het vaststellen of wijzigen van het schoolplan heeft de MR instemmingsbevoegdheid. Het schoolplan moet een beschrijving bevatten van het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs en omvat in elk geval het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het beleid met betrekking tot de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. In hun schoolplan zullen scholen dus, in meer of mindere mate, aandacht besteden aan de kwalitatieve invulling van onderwijstijd.
 - De ouder- en leerlinggeleding van de MR heeft instemmingsbevoegdheid bij het vaststellen van de schoolgids. De schoolgids is bedoeld om ouders en leerlingen te informeren over de werkwijze van de school. Er moet in elk geval informatie in staan over de manier waarop de verplichte onderwijstijd wordt ingevuld.
- **Jaarverslag:** het bevoegd gezag moet jaarlijks een jaarverslag opstellen. Scholen kunnen ervoor kiezen om ook een jaarverslag op school- of locatieniveau op te stellen. Het jaarverslag bestaat uit een bestuursverslag en een jaarrekening. Het bevat daarmee niet alleen financiële gegevens, maar ook andere relevante ontwikkelingen zoals onderwijskundige en programmatische zaken. Conform de wet Goed onderwijs, goed bestuur moet in het jaarverslag tevens worden aangegeven hoe de Code goed onderwijsbestuur is toegepast. Een onderdeel van deze code is horizontale verantwoording. Het gebruik van het jaarverslag wint volgens de pilotscholen aan waarde als de school met ouders en leerlingen in gesprek gaat over voor hen relevante onderwerpen uit dit verslag.

Informelere vormen

- **Ouder- en leerlingraad:** de functie van ouder- en leerlingraden kan wisselen per school. In de regel houden beide raden zich bezig met allerlei praktische zaken en met het organiseren van activiteiten. Een ouder- of leerlingraad kan voor scholen ook een klankbordfunctie vervullen waar beleid wordt getoetst. Onderwijstijd en de invulling van het onderwijsprogramma kunnen in dat geval gespreksthema's zijn. Verder kunnen een ouder- en leerlingraad betrokken worden bij de opzet en uitvoering van tevredenheidsenquêtes. Een ouderraad meldt hierover: "Elk jaar wordt een enquête afgenomen bij ouders van leerlingen uit leerjaar 1. Het gaat hier om een enquête van ouders voor ouders. Bij het afnemen krijgen we ondersteuning van de school. De uitkomsten bespreken we in de ouderraad. Op basis daarvan ondernemen we daar waar nodig actie of geven we actiepunten door aan de schoolleiding." Tot slot kan een ouderraad de school helpen om in gesprek te komen met andere ouders, bijvoorbeeld door het organiseren van een themabijeenkomst.
- **Ouder- of leerlingpanel:** dergelijke panels worden ook wel aangeduid als klankbordgroepen. De grootte en samenstelling van de ouder- en leerlingpanels en de overlegfrequentie kunnen sterk variëren tussen scholen. In de panels worden meestal een paar actuele thema's besproken en hebben ouders en leerlingen de gelegenheid hun mening over deze thema's kenbaar te maken aan de school. Alle scholen die met ouder- en/of leerlingpanels werken vinden dit een zeer geschikte manier om met ouders en leerlingen in gesprek te gaan over de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd. In de woorden van een van de scholen: "We zien de mening van het ouderpanel als een gratis advies, ouders hebben vaak een verfrissend advies."
- **Tevredenheidsenquêtes:** ouder- en leerlingtevredenheidsenquêtes zijn een instrument om op een relatief eenvoudige manier input van een grote groep ouders en leerlingen te krijgen. In vaak gebruikte algemene tevredenheidsvragenlijsten komt de kwalitatieve invulling van onderwijstijd

echter veelal indirect aan bod. Scholen kunnen dergelijke vragen in veel gevallen wel zelf toevoegen. Een andere mogelijkheid die docenten, ouders en leerlingen noemen is afname van vragenlijsten per thema. De mate waarin het onderwijs inspirerend en uitdagend is zou, zeker voor leerlingen, één van de thema's voor een dergelijke korte vragenlijst kunnen zijn. Zowel ouders als leerlingen vinden het van groot belang dat zij geïnformeerd worden over de uitkomsten van de vragenlijsten en over de acties die de school op basis daarvan onderneemt.

- **Docentbeoordeling:** hierbij gaat het meestal om een vragenlijst waarmee leerlingen hun mening kunnen geven over het functioneren van docenten. Docenten melden over deze vragenlijsten: "De uitkomsten geven ons vaak een goed beeld. Leerlingen vullen deze enquêtes serieus in." De vragenlijsten zijn primair bedoeld als input voor ontwikkelings- of functioneringsgesprekken met docenten. De uitkomsten kunnen echter ook vertaald worden naar schoolniveau zodat een geanonimiseerd beeld ontstaat van de mate waarin leerlingen het onderwijs als inspirerend en uitdagend ervaren.
- **Contactouders/klassenouders:** contactouders vervullen een intermediaire rol tussen de school en de ouders. Zij kunnen ervoor zorgen dat de input van ouders van een bredere groep komt dan van ouders die zitting hebben in bijvoorbeeld MR of ouderraad. Ouders zeggen hierover: "Elk jaar worden er per klas twee ouders gekozen die contacten onderhouden met de overige ouders van de leerlingen uit die klas. Ze inventariseren onder de ouders wat er speelt en wat onder de aandacht van de school gebracht moet worden. Op een contactouderavond worden deze punten besproken met de ouderraad. Deze bepaalt vervolgens wat besproken wordt met de schoolleiding." Gezamenlijke bijeenkomsten van contactouders bieden een school de mogelijkheid om in gesprek te gaan met ouders over inhoudelijke onderwerpen. De kwalitatieve invulling van de onderwijstijd kan een van deze onderwerpen zijn.
- **Exitgesprekken:** in deze gesprekken blikt de school samen met eindexamenleerlingen en hun ouders terug op de periode op school. Onderwijstijd en de kwalitatieve invulling daarvan kunnen gespreksonderwerp zijn. Doordat de leerlingen (bijna) van school af zijn, ontstaat een zekere afstand die het mogelijk maakt dat leerlingen en ouders vrijuit praten.
- **Mentorgesprek en ouderavond:** mentoruren en ouderavonden zijn niet expliciet bedoeld om leerlingen of ouders input te vragen over de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd. Wel kan dit onderwerp spontaan ter sprake komen. Indien dat het geval is en leerlingen of ouders geven signalen die breder zijn dan het individu of hun klas, dan geven de mentoren/docenten deze door aan de teamleider of directie.
- **Vragen en klachten:** vragen of klachten van ouders of leerlingen kunnen door een school gebruikt worden als vertrekpunt voor een horizontale dialoog. Een advies van een paar pilotscholen is om thematische ouderavonden te organiseren over onderwerpen waarover de school veel vragen krijgt.

4. Websites met goede voorbeelden en tips

www.venstersvoorverantwoording.nl

Vensters Voor Verantwoording is een initiatief van de VO-raad. In dit project spreken scholen voor voortgezet onderwijs samen af hoe ze informatie over hun kwaliteit eenduidig kunnen communiceren naar ouders en andere belangstellenden. Op de website treft u voorbeeldmateriaal en publicaties aan.¹⁵

- **voorbeelden:** Hier vindt u ideeën om horizontale dialoog vorm te geven. U vindt hier onder meer verslagen van workshops over het aangaan van een horizontale dialoog met vmbo-ouders en een draaiboek contactouders.

¹⁵ Deze website wordt regelmatig geactualiseerd op basis van de meeste recente ontwikkeling en het beschikbaar komen van nieuw materiaal.

- **toolkit 2006:** In deze toolkit vindt u een ruime selectie instrumenten die vo-scholen hebben ontwikkeld en gebruikt voor het voeren van een horizontale dialoog met hun belanghebbenden, waaronder ouders en leerlingen. Van elke tool zijn een procesbeschrijving en voorbeelden opgenomen. De procesbeschrijvingen bevatten onder meer informatie over doel en werkwijze en ervaringen en tips van vo-scholen.
- **Q5:** Hier treft u onder meer publicaties aan van het Q5-project dat op 1 januari 2009 afliep, waaronder de brochure “Rector, we hebben een idee” over leerlingparticipatie.

www.vo-raad.nl

Dit is de website van de sectororganisatie voor het vo. Via het thema Verantwoording kunt u informatie vinden over de Code goed bestuur en over ouder- en leerlingparticipatie.

www.oudersbijdeles.nl (voortgezet onderwijs)

Ouders bij de les is een initiatief van organisaties voor ouders in het onderwijs. Op de site staat hoe scholen ouders kunnen laten meeleven, meehelpen, meebeslissen en meedenken. U treft beschrijvingen aan over hoe u aan de slag kunt gaan met deze vormen van ouderparticipatie. Hoewel de titel van de website anders doet vermoeden, kunt u er ook een aantal voorbeelden vinden van leerlingparticipatie.

www.ouderbetrokkenheid.nl

Deze website is een uitwisselingsplatform voor scholen in Amsterdam van Project Capabel. De website is in het leven geroepen om expertise, tips en good practices op het gebied van ouderbetrokkenheid en -participatie uit te wisselen. Op de site vindt u een uitgebreide lijst van instrumenten waarmee scholen de betrokkenheid van ouders kunnen stimuleren, veel voorbeelden van hoe het wel (en bij voorkeur niet) moet en - last but not least - verhalen van betrokken scholen.

www.forum.nl/paoo

Het Platform Allochtone Ouders & Onderwijs versterkt de betrokkenheid en participatie van allochtone ouders in het onderwijs en biedt praktische kennis en hulp op twee niveaus: landelijk en lokaal. Onder “Databank allochtone ouders en onderwijs” en “bent u werkzaam op een school voor voortgezet onderwijs” vindt u materialen en producten die u kunt gebruiken voor het verbeteren van uw contacten met allochtone ouders en voor het vergroten van hun actieve betrokkenheid bij het onderwijs van hun kind en van hun participatie op uw school.

www.verantwoordenvanklassen.nl

Dit is de website van het project Verantwoorden van Klasse(n). Dit project heeft als doel de kwaliteit van het jaarverslag en het gebruik ervan te bevorderen. Op de site staan onder meer tips voor een goed jaarverslag en best practices.

www.nko.nl

De Nederlandse Katholieke vereniging van Ouders heeft een groot aantal instrumenten voor partnerschap tussen ouders en school. Via “winkel – brochures-instrumenten bij: ‘samen kun je meer dan alleen’” kunt u een aantal van deze instrumenten downloaden, bijvoorbeeld over ouderpanel, contactouders en exitgesprekken.

www.voo.nl

Het verstevigen van ouderbetrokkenheid is een van de prioriteiten van de Vereniging Openbaar Onderwijs. Op de site bij “Ouders en School” kunt u hier meer over lezen.

www.laks.nl

Het LAKS stimuleert leerlingparticipatie en ziet leerlingen als ervaringsdeskundigen. Het LAKS vindt het van belang dat leerlingen hun mening kunnen geven op en over hun school. Daarom heeft zij de LAKS-monitor ontwikkeld. Met deze monitor kunnen scholen de tevredenheid van hun leerlingen over diverse thema's in beeld brengen.

Bijlage 4 Format: Beknopt plan van aanpak

Fase 2 pilot horizontale dialoog onderwijstijd vo

1. Algemene informatie deelnemende locatie

naam school/locatie	
onderwijstype	
contactpersoon	
e-mailadres	
telefoon	

2. Relevante documenten

Om een eerste beeld te krijgen van de wijze waarop uw school vormgeeft aan de horizontale dialoog met ouders en leerlingen (over onderwijstijd) vragen wij u een aantal relevante documenten naar Oberon te sturen. Wij denken daarbij in elk geval aan de meest recente versies van schoolplan, jaarplan, jaarverslag en schoolgids. Verder kunt u bijvoorbeeld denken aan notulen van vergaderingen van de mr, de leerlingenraad en de ouderraad. Tot slot zijn wij geïnteresseerd in documenten over schoolspecifieke activiteiten met betrekking tot horizontale dialoog over onderwijstijd, bijvoorbeeld een vragenlijst of een rapportage van een tevredenheidspeiling onder ouders en leerlingen of een verslag van een bijeenkomst van een klankbordgroep.

Wij verzoeken u in onderstaande tabel een overzicht te geven van de voor uw school relevante documenten. Tevens vragen wij u op de betreffende documenten per e-mail of per post aan Oberon te sturen.

	naam document
1	
2	
3	
4	

3. Onderwijsprogramma

Op welke wijze komt de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd bij u op school tot stand? Het gaat daarbij om de vaststelling van het onderwijsprogramma op hoofdlijnen, bijvoorbeeld hoe is de verhouding tussen 'reguliere lessen', uren voor zelfstandig werken en overige onderwijsactiviteiten. Om een indruk te krijgen van factoren die een rol zouden kunnen spelen bij het vaststellen van het onderwijsprogramma verwijzen wij u naar paragraaf 3.1.1. op bladzijde 17 uit de rapportage 'Pilot horizontale verantwoording kwalitatieve invulling onderwijstijd vo. Eindrapportage fase 1'.

Beschrijving in 5 à 10 regels van de factoren die een rol spelen bij de vaststelling van het onderwijsprogramma.

Hoe worden ouders en leerlingen betrokken bij de vaststelling van het onderwijsprogramma?

4. Horizontale dialoog

Er zijn verschillende manieren waarop u als school vorm kunt geven aan de horizontale dialoog over de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd. Er is daarbij een onderscheid te maken tussen de huidige wettelijke verplichtingen en meer informele vormen van dialoog. Meer informatie over de mogelijke vormen van horizontale dialoog kunt u lezen in paragraaf 2 op bladzijde 2 van de notitie 'Aan de slag met de horizontale dialoog over de kwalitatieve invulling van onderwijstijd'.

In onderstaande tabel vult u de vormen van horizontale dialoog in die uw school uitvoert. Vervolgens geeft u per vorm aan wie de doelgroep is (ouders en/of leerlingen), hoe vaak u deze uitvoert en hoe vaak (de kwalitatieve invulling van) onderwijstijd op de agenda staat.

vorm van dialoog	doelgroep	frequentie	onderwijstijd op agenda
	<input type="checkbox"/> ouders <input type="checkbox"/> leerlingen <input type="checkbox"/> beide	<input type="checkbox"/> 1x per schooljaar <input type="checkbox"/> 2x per schooljaar <input type="checkbox"/> meerdere keren per schooljaar, namelijk ... keer	<input type="checkbox"/> nooit <input type="checkbox"/> soms <input type="checkbox"/> vaak <input type="checkbox"/> altijd
	<input type="checkbox"/> ouders <input type="checkbox"/> leerlingen <input type="checkbox"/> beide	<input type="checkbox"/> 1x per schooljaar <input type="checkbox"/> 2x per schooljaar <input type="checkbox"/> meerdere keren per schooljaar, namelijk ... keer	<input type="checkbox"/> nooit <input type="checkbox"/> soms <input type="checkbox"/> vaak <input type="checkbox"/> altijd
	<input type="checkbox"/> ouders <input type="checkbox"/> leerlingen <input type="checkbox"/> beide	<input type="checkbox"/> 1x per schooljaar <input type="checkbox"/> 2x per schooljaar <input type="checkbox"/> meerdere keren per schooljaar, namelijk ... keer	<input type="checkbox"/> nooit <input type="checkbox"/> soms <input type="checkbox"/> vaak <input type="checkbox"/> altijd
	<input type="checkbox"/> ouders <input type="checkbox"/> leerlingen <input type="checkbox"/> beide	<input type="checkbox"/> 1x per schooljaar <input type="checkbox"/> 2x per schooljaar <input type="checkbox"/> meerdere keren per schooljaar, namelijk ... keer	<input type="checkbox"/> nooit <input type="checkbox"/> soms <input type="checkbox"/> vaak <input type="checkbox"/> altijd

	<input type="checkbox"/> ouders <input type="checkbox"/> leerlingen <input type="checkbox"/> beide	<input type="checkbox"/> 1x per schooljaar <input type="checkbox"/> 2x per schooljaar <input type="checkbox"/> meerdere keren per schooljaar, namelijk ... keer	<input type="checkbox"/> nooit <input type="checkbox"/> soms <input type="checkbox"/> vaak <input type="checkbox"/> altijd
	<input type="checkbox"/> ouders <input type="checkbox"/> leerlingen <input type="checkbox"/> beide	<input type="checkbox"/> 1x per schooljaar <input type="checkbox"/> 2x per schooljaar <input type="checkbox"/> meerdere keren per schooljaar, namelijk ... keer	<input type="checkbox"/> nooit <input type="checkbox"/> soms <input type="checkbox"/> vaak <input type="checkbox"/> altijd
	<input type="checkbox"/> ouders <input type="checkbox"/> leerlingen <input type="checkbox"/> beide	<input type="checkbox"/> 1x per schooljaar <input type="checkbox"/> 2x per schooljaar <input type="checkbox"/> meerdere keren per schooljaar, namelijk ... keer	<input type="checkbox"/> nooit <input type="checkbox"/> soms <input type="checkbox"/> vaak <input type="checkbox"/> altijd

5. Planning pilot

Tijdens de pilot gaat uw school actief aan de slag met een of meerdere vormen van horizontale dialoog over de kwalitatieve invulling van onderwijstijd. U kunt ervoor kiezen om aan de slag te gaan met een vorm van dialoog die u al uitvoert, maar waarbij u tot op heden nog geen aandacht heeft besteed aan de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd. U kunt er natuurlijk ook voor kiezen om met voor uw school nieuwe vormen van dialoog aan de slag te gaan.

In onderstaande tabel vult u de vormen van horizontale dialoog in waarmee u aan de slag gaat tijdens de pilotperiode van april tot en met oktober 2010. Voor elke vorm van dialoog geeft u tevens aan:
 welke concrete activiteiten u uit gaat voeren;
 planning: wanneer voert u deze activiteiten uit;
 wie er betrokken zijn bij de uitvoering (directie, docenten, leerlingen, ouders, etc.);
 doel: wat is het beoogde resultaat van de activiteiten;
 wie eindverantwoordelijk is.

vorm 1 van dialoog	formele dialoog
activiteiten	
planning	
betrokkenen	
doel	
eindverantwoordelijke	

vorm 2 van dialoog	informele dialoog
activiteiten	
planning	
betrokkenen	
doel	
eindverantwoordelijke	
vorm 3 van dialoog	naar keuze
activiteiten	
planning	
betrokkenen	
doel	
eindverantwoordelijke	

6. Vragen

Wellicht heeft u voordat u aan de slag gaat met de voorbereiding of uitvoering van de activiteiten die u hiervoor beschreven heeft nog vragen. Bijvoorbeeld:

Waar kan ik meer informatie vinden over ...?

Waar kan ik tips vinden voor ...?

Welke scholen hebben al ervaring met ...?

Kan ik eventueel hulp krijgen bij ...?

Dergelijke vragen kunt u hier vermelden.

Vragen over specifieke vormen van horizontale dialoog.

7. Tot slot

Uw ingevulde plan van aanpak en de bijbehorende documenten (zie 2) kunt u mailen naar Oberon. Elke school die deelneemt aan fase 2 van de pilot krijgt een eigen contactpersoon bij Oberon. Een overzicht van de scholen en hun contactpersonen ontvangt u separaat.

De rapportages waar we in dit format naar verwijzen, zijn per mail aan u verzonden en zijn te downloaden vanaf de website van Oberon (www.oberon.eu), onder projecten, en verder, pilot horizontale verantwoording onderwijstijd vo. Tevens ontvangt u tijdens de startbijeenkomst van beide rapportages een geprinte versie.