

Ouderbelangen en ouderbetrokkenheid in het onderwijs in Amsterdam

- de onderwijsconsumentenorganisatie OCO geëvalueerd**
- de huidige situatie verkend**

Inhoud

Inleiding	3
1. De Amsterdamse onderwijsconsumentenorganisatie	4
1.1 Ontstaansgeschiedenis	4
1.2 Opdracht en afspraken	4
1.3 Activiteiten en resultaten	4
1.4 Organisatie	6
1.5 Successen en knelpunten volgens het OCO	6
1.6 Wat wil het OCO de komende jaren doen?	7
1.7 Wat heeft het Amsterdam opgeleverd?	8
2. De huidige situatie rond ouderbelangen en ouderbetrokkenheid	11
2.1 Ontwikkelingen in het Amsterdamse onderwijsveld (2008-2010)	11
2.2 Huidige prioriteiten van het Amsterdamse onderwijsbeleid (2010-2014)	12
2.3 Het belang van voorlichting en belangenbehartiging van ouders	13
3. OCO en het onderwijsbeleid voor de komende jaren	15
3.1 Het belang van voorlichting en belangenbehartiging van ouders	15
3.2 Hoe verhoudt de rol van OCO zich tot de huidige prioriteiten?	15
Bijlage 1 Werkwijze	
Bijlage 2 Geïnterviewden en interview-schema's	
Bijlage 3 Overzicht van de instanties en websites waar ouders terecht kunnen	

Inleiding

In 1999 stelde Karina Schaapman een basisschool verantwoordelijk voor de onderwijsachterstand van haar kind. Zij vorderde met succes de kosten voor bijles terug op het bestuur van die school.

Zes jaar later diende zij als gemeenteraadslid een motie in die leidde tot de oprichting van een specifiek Amsterdamse organisatie voor de behartiging van ouderbelangen: de onderwijsconsumentenorganisatie OCO.

OCO ontving op grond van deze raadsmotie een gemeentelijk subsidie van €300.000 per jaar in de periode 2006-2010. Dit jaar wordt, overeenkomstig hetgeen de subsidiebeschikking van 2008 voorschrijft, het OCO geëvalueerd om op grond daarvan te oordelen over het al dan niet instandhouden van deze organisatie na 2010.

Omdat in deze evaluatie tevens wordt gekeken naar het ruimere terrein van ouderbetrokkenheid bij het onderwijs, worden de resultaten van deze evaluatie betrokken bij de advisering aan de wethouder Onderwijs over het onderwijsbeleid in de bestuursperiode 2010-2014.

De evaluatie moet antwoord geven op de vragen:

- op welke manier heeft OCO vanaf 2006 invulling gegeven aan haar opdracht? Wat heeft OCO gedaan, welke knelpunten is OCO tegengekomen bij de uitvoering van haar opdracht en welke successen zijn behaald?
- hoe kijkt men binnen de gemeente Amsterdam en het onderwijs naar het belang van het onderwerp *voorlichting en belangenbehartiging in het onderwijs* voor de komende vier jaar in relatie tot andere onderwijsgerelateerde onderwerpen waaronder ouderbetrokkenheid?
- hoe verhouden de huidige prioriteiten zich tot de rol die OCO vervult binnen het onderwijs en wat betekent dit voor de wenselijkheid het subsidie aan OCO te continueren?

Aanpak

De Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Afdeling Jeugd en Onderwijs heeft de evaluatie laten uitvoeren door het Project- en adviesbureau SPA, eveneens onderdeel van DMO. Voor de evaluatie zijn verschillende werkzaamheden verricht: deskstudy, een onderzoek naar de OCO-website en gesprekken met diverse stakeholders (zie bijlage 1 voor een beschrijving van de werkwijze).

In overleg met de opdrachtgever zijn er tien deskundigen/betrokkenen¹ geselecteerd die allemaal een andere belangenpositie innemen ten opzichte van het onderwijs en het OCO. Daarnaast is met medewerkers van OCO gesproken.

Het voornemen was om ook Karina Schaapman als indiener van de raadsmotie te spreken. Mevrouw Schaapman was helaas, om gezondheidsredenen, niet beschikbaar voor een interview.

Leeswijzer

Deze notitie volgt de volgorde van de drie hierboven geformuleerde onderzoeksvragen. Het eerste hoofdstuk beschrijft het werk van OCO op basis van gegevens die OCO zelf heeft aangeleverd. Dan volgt een beschouwing op basis van de resultaten van deskstudy en interviews. Het tweede hoofdstuk gaat in op de huidige kijk op ouderbetrokkenheid in het Amsterdamse onderwijs.

Het derde hoofdstuk behandelt de vraag of OCO een rol kan spelen in de huidige bestuurlijke situatie en de nu actuele prioriteiten m.b.t. ouderbetrokkenheid.

¹ Voor het onderzoek zijn o.a. schooldirecteuren (PO en VO), ouders, oudercontactfunctionarissen, beleidsadviseurs onderwijs, MR/ouderraad leden geïnterviewd. De namen van de geïnterviewden en de interviewschema's zijn vermeld in bijlage 2.

1. De Amsterdamse onderwijsconsumentenorganisatie

1.1 Ontstaansgeschiedenis

Op grond van de motie Schaapman (PvdA) stelde de gemeenteraad vanaf 2006 een structureel bedrag van € 300.000 per jaar ter beschikking voor de inrichting van een onderwijsconsumentenorganisatie².

Er vanuit gaande dat het Amsterdams onderwijs ouders nodig heeft die de school durven aanspreken op het gevoerde kwaliteitsbeleid zouden, via zo'n consumentenorganisatie, ouders als direct belanghebbende partij in stelling worden gebracht. Een grotere ouderbetrokkenheid zou bovendien positief bijdragen aan het leerproces van de kinderen. Een consumentenorganisatie zou ouders toegang moeten geven tot onafhankelijke, betrouwbare en vergelijkbare informatie, ook over de kwaliteit van Amsterdamse scholen.

1.2 Opdracht en afspraken

Na een vooronderzoek en een openbare aanbestedings- en selectieprocedure kreeg het bedrijf *Ideeën en Media* de opdracht om een Amsterdamse onderwijsconsumentenorganisatie op te zetten met als doel het versterken van de positie van ouders als onderwijsconsument. De consumenten-organisatie kreeg twee opdrachten mee:

1. informatieverstrekking en belangenbehartiging naar aanleiding van individuele vragen van ouders;
2. het ontwikkelen van netwerken van ouders en een instrumentarium waarmee ouders beter het gesprek met de school kunnen aangaan.

Bij de eerste toekenning van de subsidie in 2006 werd gekozen voor een subsidie van twee jaar en eventuele vervolgsubsidiëring, op basis van de resultaten, in tranches van drie jaar. In de subsidiebeschikking 2008-2010 is opgenomen dat het OCO in 2010 zal worden geëvalueerd met het doel te kijken naar de noodzaak van het in stand houden van de stichting in de jaren na 2010. De subsidie wordt verleend ten behoeve van exploitatie en verdere uitbouw van het OCO. Duidelijke prestatieafspraken ontbreken in de beschikking.

1.3 Activiteiten en resultaten

De Onderwijsconsumentenorganisatie OCO is een lokaal informatieloket dat zoveel mogelijk informatie over onderwijs verzamelt en ontsluit voor onderwijsconsumenten in Amsterdam. OCO richt zich op alle ouders en leerlingen in het Amsterdamse onderwijs. Zij doet dit door het aanbieden van een telefonische informatiedienst en een website. Daarnaast verzorgt zij publicaties, onderwijsdebatten en op verzoek voorlichtingsbijeenkomsten op scholen. OCO houdt zich ook bezig met de kwaliteit van het onderwijsaanbod.

OCO geeft aan dat haar aanbod wordt gestuurd door de vragen van ouders en leerlingen. "Vanuit de vragen kiezen we de onderwerpen voor de projecten, zoals de keuze van een basisschool ..."

OCO heeft veel informatie verzameld over de rechten en plichten van ouders.

² De tekst van het amendement luidde: "De Raad (...) besluit tot het instellen van een fysiek en digitaal onafhankelijk informatiepunt in de vorm van een consumentenorganisatie (...) met het doel de positie van onderwijsvragers te versterken en ouderbetrokkenheid te vergroten en communicatie tussen ouders en school te verbeteren."

OCO ziet als haar kerntaak het beantwoorden van alle vragen van ouders over onderwijs in Amsterdam met speciale aandacht voor de ondersteuning van individuele ouders die problemen met de school van hun kind hebben.

Het afgelopen jaar (2009) kreeg OCO ongeveer 400 ondersteuningsvragen binnen van ouders. Deze vragen hebben veelal betrekking op vastgelopen communicatie tussen ouders en school. In haar aanpak staat de *empowerment van de ouder* centraal.

OCO informeert de ouder, zoekt dingen uit en geeft dat door.

Slechts in uitzonderlijke gevallen gaat OCO zelf praten of verwijst ze een ouder naar een jurist. Ze benut hierbij informanten op sleutelposities binnen haar eigen netwerk.

Voorbeelden van onderwerpen:

- leerachterstand;
- zorg;
- schoolverzuim;
- het risico dat een kind van school gestuurd wordt zonder dat er een alternatief bekend is.

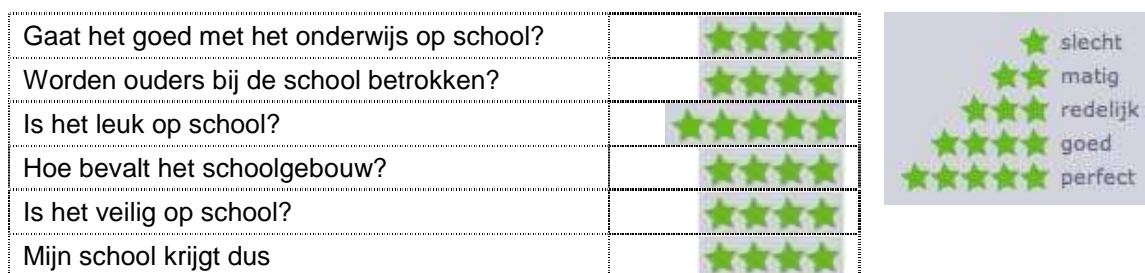
OCO geeft aan dat haar klanten over het algemeen tevreden zijn over de geboden hulp.

OCO ziet zichzelf eerder als bewaker van de belangen van ouders en leerlingen dan als belangenbehartiger. Een van de medewerkers vergeleek OCO met een bootje dat ouders op sleeptouw neemt. OCO kiest niet voor een harde aanpak of stellingname. Zij wil graag een goede relatie houden met de scholen en schoolbesturen in Amsterdam. Vanuit haar rol als belangenbewaker organiseert OCO onderwijsdebatten. Daarnaast schuift OCO aan bij allerlei overleggen en discussies. Zij proberen op deze manier onderwerpen zoals het *bijspijkerrecht*³ op de lokale onderwijsagenda te krijgen.

OCO heeft op drie manieren contact met haar doelgroep:

- er is telefonisch en emailcontact op initiatief van de ouder/leerling;
- er zijn (stedelijke) bijeenkomsten;
- er wordt contact gezocht met ouders en leerlingen op schoolpleinen. Jaarlijks maakt OCO een ronde langs de scholen om via een mini-enquête de mening van ouders en leerlingen te vragen over een specifieke school (zie fig.1). De uitkomsten worden verwerkt in de Parool-scholengids en de website (OCO sterren).

Fig.1 De OCO sterren voor het primair onderwijs



Hieronder (volgende pagina) een kort overzicht van de belangrijkste activiteiten van OCO en de resultaten. De gegevens zijn aangeleverd door OCO.

³ Via een rechtzaak heeft Karina Schaapman ooit afgedwongen dat de school de bijlessen van haar kind moest betalen omdat school slecht presteerde. OCO ijvert voor dit 'bijspijkerrecht' voor alle ouders.

Fig.2 Overzicht acties en resultaten OCO 2008-2009

Activiteiten	Resultaten 2008	Resultaten 2009	Opmerkingen
Website	2.776.920 hits 190.080 indiv. bezoekers	3.925.052 hits 230.403 indiv. bezoekers	meest geraadpleegd: info over cito-score, entreetoets
Telefonische info-vragen	ca 1000 (gem. 5 p.dag)	Ca. 1400 (gem. 7.per dag)	Eigen schatting OCO
Complexe adviesvragen		400 vragen opgenomen in beheersysteem	Meeste vragen gaan over: - schoolkeuze/onderwijsaanbod - problemen relatie ouder-school - zorgleerlingen
Publicaties: - Bijdrage aan Parool-scholengids	100.000 oplage	100.000 oplage	verspreiding via Parool
- gids voor VO-scholieren	100.000 oplage	100.000 oplage	verspreiding via Parool
- OCO kalenders PO onder- en bovenbouw	500 p. kalender	500 p. kalender	verspreiding via schoolbezoeken en webshop
- Posters en pamfletten	3 posters	2 posters	oplage 1000/poster verspreiding via mailing/webshop
- Boekje rechten en plichten ouders		3000	verspreiding via webshop
Activiteiten met ouders: - Pleinbezoek ophalen OCO sterren	25 PO scholen 24 VO scholen	28 PO scholen 30 VO scholen	± 50-175 bezoekers
- Debatten/uitwisseling	2	2	
- Evaluatie kernprocedure	1	1	
- JAA/OCO onderwijsprijs	1		

Bron: OCO 2010

1.4 Organisatie

Tot nog toe is de subsidie van de gemeente verstrekt aan I&M VGP bv. Dit is een uitvloeisel van de werkwijze bij de eerste toewijzing van de subsidie via een prijsvraag. In de afgelopen periode is in overleg met de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling een overgang naar een, voor subsidierelaties, meer gangbare organisatievorm ingezet en is de Stichting OCO opgericht. De stichting heeft een aantal beoogde bestuursleden en leden voor de raden van advies en toezicht geworven.

I&M VGP bv heeft een OCO geformeerd. Dit team bestaat uit 6 professionals die allen parttime werken. Dit team wordt verder aangevuld met 6 stagiaires, vrijwilligers en oproepkrachten afhankelijk van de acties die worden ondernomen (flyeren op scholen, debatten organiseren, scholengids opstellen). Voor de telefonische informatielijn worden ook stagiaires ingezet die door een coördinator worden begeleid en aangestuurd.

1.5 Successen en knelpunten volgens OCO

Aan OCO werd gevraagd wat haar belangrijkste successen van de afgelopen jaren waren. De medewerkers noemen de volgende zaken:

- de tevredenheid van de bellers;
- geaccepteerd door de schoolbesturen in het primair onderwijs, nu ook redelijk contact met de gezamenlijke besturen van het voortgezet onderwijs (OSVO);
- prijs voor haar website ontvangen
- hebben een netwerk van mensen op sleutelposities die wat kunnen betekenen voor individuele ouders;
- zijn zichtbaar voor de politiek

De OCO-medewerkers hebben de indruk dat zij vooral de 'middenmoot' bereiken: niet de hoogopgeleide vermogende ouders en niet de ouders met een laag inkomen en weinig opleiding of die het Nederlands onvoldoende beheersen. Uit een analyse van de namen van bellers hebben zij de indruk dat een groot deel bestaat uit alleenstaande allochtone moeders (30-50%). De bellers komen overal vandaan. De medewerkers hebben niet het idee dat zij in bepaalde stadsdelen bekender zijn dan in andere.

Als belangrijkste knelpunten noemden zij:

- kan niet iedereen tevreden stellen;
- het elke keer moeten opbouwen van netwerken; Zo is het onderhouden van een netwerk van oudercontactfunctionarissen lastig vanwege het grote verloop.
- Zij gebruiken informatie van DMO over de kwaliteit van het basisonderwijs. De informatievoorziening vanuit DMO verloopt niet altijd even vlot. Zo waren de gemiddelde CITO-scores over de afgelopen drie jaar gedurende lange tijd niet beschikbaar;
- Het woud van instanties rondom ouder/kind en school is erg groot;
- Het blijkt een hele klus om alle informatie te verzamelen over de rechten en plichten van ouders en deze actueel te houden.

1.6 Wat wil OCO de komende jaren doen?

OCO verwacht dat zij de komende jaren rond twee kwesties de belangen van ouders in de gaten moet houden.

Als eerste de kwaliteit van het onderwijs.

OCO vermoedt dat de conflicten hierover met ouders zullen toenemen. Zij wil daarom de invloed van ouders op de kwaliteit en het zgn bijspijsrecht blijven bewaken. OCO denkt ook de MR-leden van scholen meer te gaan ondersteunen zodat zij meer invloed/toezicht kunnen uitoefenen op de kwaliteit van het onderwijs.

Het tweede onderwerp heeft betrekking op de nieuwe *Wet passend onderwijs*. Deze wet verplicht scholen vanaf augustus 2012 passend onderwijs te realiseren voor zorgleerlingen. OCO is bezorgd dat ouders onvoldoende invloed kunnen uitoefenen. Zij wil ouders helpen hun weg te vinden in het woud van instanties en regelingen.

OCO heeft plannen om de komende jaren drie stedelijke netwerken van ouders te organiseren:

- Een netwerk van ouders die in de MR zitten;
- Een netwerk van alleenstaande ouders;
- Een netwerk van ouders van zorgleerlingen

1.7 Wat heeft het Amsterdam opgeleverd?

In het onderstaande zijn resultaten van de deskstudy en de interviews verwerkt (zie bijlage 2).

Dienstverlening en informatievoorziening

De ouders en oudercontactfunctionarissen die hun weg vinden naar OCO zijn tevreden over de dienstverlening.

“Ze zijn goed geïnformeerd, helpen snel en ze hebben een goede website.”

Bij het gemeentelijk Bureau Leerplicht is men tevreden over de samenwerking met OCO rondom individuele ‘probleemleerlingen’. OCO pakt zaken op die buiten de mogelijkheden van het bureau liggen en die helpen bij het vinden van een oplossing.

Een aantal geïnterviewden vond dat OCO leuke debatten en bijeenkomsten heeft georganiseerd. OCO kreeg complimenten voor de manier waarop zij ouders geholpen heeft toen er dit jaar zoveel kinderen waren uitgeloot voor de VO-school van hun keuze. Omdat er weinig informatie beschikbaar was over de alternatieven, organiseerde OCO een speeddate sessie voor scholen en uitgelote kinderen en hun ouders. Die bijeenkomst was een groot succes.

OCO heeft een uitgebreide website die gemakkelijk via Google te vinden is. De website wordt goed bezocht. In 2008 ontving OCO een prijs voor haar website. Het valt op dat de meeste bezoekers informatie zoeken over de Cito-toets en de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs; informatie die de basisscholen normaliter ook zelf verstrekken.

Bereik

Het algemene beeld is dat OCO vooral bekend is bij ouders die al enigszins betrokken zijn bij het onderwijs van hun kinderen. Het zijn ouders die vragen hebben over onderwijs en/of ontevreden zijn over de gang van zaken op de school van hun kind en daar werk van willen maken. Zij gaan actief op zoek naar informatie en ondersteuning.

Meerdere respondenten gaven aan dat de dienstverlening van OCO voor een grote groep ouders te hoogdrempelig is. Juist voor hen die veel hulp nodig hebben, ouders die:

- niet goed weten wat er van hen, in hun rol van ouder, verwacht wordt;
- niet weten waar ze een school wel en niet op kunnen aanspreken als ze ontevreden zijn.

Belangenbehartiging is een fase verder. OCO werkt met mailverkeer en is een telefonische vraagbaak, maar zonder fysieke contactmomenten. Vraag en aanbod komen voor die categorie ouders dus niet tot elkaar.

Dit oordeel stemt overigens niet overeen met het beeld dat OCO zelf daarover heeft. Zij geeft aan dat een namenanalyse van het vraagregistratiesysteem laat zien dat 30-50% van de bellers van niet-Nederlandse afkomst is.

Veel, met name allochtone, ouders zijn nog niet zover dat ze contact opnemen met OCO. Dat wil niet zeggen dat ze geen klachten hebben. Via andere projecten weten wij dat deze categorie ouders klaagt over het gebrek aan informatie.

“Ze horen jaren dat het goed gaat met Mohamed op school maar dan in groep 7 blijkt opeens dat er problemen zijn met taal en rekenen”.

In Nieuw West vertonen veel ouders ‘shopgedrag’. Als een school niet bevalt dan doen zij hun kind op een andere school⁴. Uit onderzoek blijkt dat deze wisselingen een nadelig effect hebben op de schoolprestaties.

⁴ Basisschoolleerlingen met een niet-Nederlandse achtergrond wisselen vaker van school dan Nederlandse kinderen (ongeveer 40% versus 25%) DMO, Resultaten Basisonderwijs 2010.

OCO heeft in deze subsidieperiode geen eigen initiatieven genomen om deze categorie allochtone ouders te bereiken. Hiertoe had zij, via subsidievoorwaarden of anderszins, ook geen specifieke opdracht gekregen. Wel was zij aangehaakt bij de acties van anderen.

OCO en de kwaliteit van het onderwijs

De motie die ten grondslag lag aan de oprichting van OCO was ingegeven door de behoefte ouders in stelling te brengen voor een hogere kwaliteit van het onderwijs in Amsterdam. OCO heeft via een jaarlijks debat en netwerken aandacht besteed aan de kwaliteit van het onderwijs.

In de dagelijkse praktijk zijn de medewerkers minder met dit kwaliteitsvraagstuk bezig. Van de binnenkomende vragen hebben er maar weinig betrekking op de kwaliteit van het onderwijs. Dit patroon is ook te zien bij het gebruik van de website. Naar verhouding wordt de informatie over individuele scholen weinig geraadpleegd. Ook zijn er maar weinig ouders die informatie aandragen over de kwaliteit van een school. Lang niet alle scholen hebben sterren gekregen; vooral in Nieuw West wordt weinig informatie geleverd.

Er was enige kritiek op de manier waarop OCO de ouders via haar website informeert over de kwaliteit van het onderwijs. De kwaliteitsmeting van OCO, die gebaseerd is op een gebruikersoordeel levert soms resultaten op die verschillen van die van de onderwijsinspectie. Ouders kunnen tevreden zijn over een school terwijl de onderwijsresultaten volgende inspectie teleurstellend zijn. Op haar website maakt OCO ouders niet attent op het optreden van zulke verschillen.

Het is inmiddels de vraag of en in hoeverre ouders zich actief willen inzetten voor beter onderwijs. Er is, bijvoorbeeld, van de kant van ouders nauwelijks gereageerd op de berichtgeving in de media dat het slecht gesteld was met het primair onderwijs in de stad. Eind 2009 heeft de *Kwaliteitsaanpak* onderzoek laten doen naar de mogelijkheid om grotere groepen ouders te stimuleren om zich nadrukkelijk te bemoeien met de kwaliteit van het (basis)onderwijs en met de rol die de gemeente daarin zou kunnen spelen. Uit groepsdiscussies kwam naar voren dat ouders/moeders vooral aandacht hebben voor de schoolkeuze, de sfeer in en om de school, de mate van structuur die een school biedt, de leerlingenpopulatie van de school, etc. De 'harde' onderwijskwaliteit van de school speelt minder een rol. Als belangrijkste actoren voor de kwaliteit van de school ziet men de directie en de leerkrachten, de onderwijsinspectie en ook wel de gemeente.⁵ (Ferro explore, 1 dec. 2009)

OCO als belangenbehartiger

De meeste geïnterviewden waren van oordeel dat OCO niet echt opkomt voor de algemene belangen van ouders. Bijvoorbeeld voor ouders die ontevreden zijn over de kernprocedure. Een aantal geïnterviewden heeft, na gesprekken met OCO, de indruk gekregen dat OCO deze rol van belangenbehartiger niet durft te pakken omdat ze hun goede relatie met de schoolbesturen en scholen niet willen verstoren. In hun ogen zou OCO zich moeten doorontwikkelen tot een vereniging met leden of een stichting met sympathisanten. OCO zelf geeft aan dat zij liever kiest voor de rol als bewaker en als ondersteuner van individuele ouders handelend op basis van vragen en signalen.

Netwerken

Het organiseren van netwerken van ouders is tot dusverre geen structurele taak van OCO geweest, al is er op ad hoc basis wel voorlichting gegeven aan groepen ouders. Er zijn recente plannen om hier wel meer aandacht aan te besteden.

⁵ Ferro explore, 1 dec. 2009

Efficiëntie

In opdracht van DMO is onderzoek gedaan naar de efficiëntie van OCO.

Het bleek lastig om op basis van de door OCO aangeleverde informatie inzicht te krijgen in de opbouw van de kosten in relatie tot:

- de personele inzet;
- de daarbij behorende werkzaamheden;
- de ontwikkeling en productie van de diverse producten.

DMO heeft nooit specifieke eisen gesteld aan de te leveren gegevens. Daarom blijkt het nu lastig om de efficiëntie van de werkzaamheden van OCO goed te kunnen bepalen. Hiervoor is apart administratief onderzoek nodig dat zich zou moeten richten op de toerekening naar verschillende projecten en producten. Bijvoorbeeld: als er een boek wordt geproduceerd en uitgegeven, welke personele en materiële kosten worden dan op dat project geboekt?

Uit de deskstudy en de gesprekken bleek dat het OCO één van de vele loketten is voor ouders en leerlingen met vragen over het onderwijs.

De informatie en diensten van de verschillende aanbieders overlappen in een aantal gevallen met die van OCO. Zo is er een landelijke helpdesk voor ouders van zorgleerlingen en kinderen met specifieke leerproblemen zoals dyslexie en is er een speciale ombudsman voor klachten van Amsterdammers. Een overzicht van de instanties en websites waar ouders terecht kunnen, is te vinden in bijlage 3.

2. De huidige situatie rond ouderbelangen en ouderbetrokkenheid

2.1 Ontwikkelingen in het Amsterdamse onderwijsveld (2006-2010)

In 2006, het oprichtingsjaar van OCO, was de verzelfstandiging van het primair onderwijs net begonnen. De stadsdelen waren nog steeds bestuurder van de openbare basisscholen. Het was ook toen bekend dat bij een aantal basisscholen de kwaliteit problematisch was, maar de centrale stad had geen formele bevoegdheden op dit terrein. Binnen de verhouding stad-stadsdelen lag het te gevoelig om stadsdeelbestuurders aan te spreken op de kwaliteit van de scholen. Vanuit de gemeente was er al weinig bemoeienis met het voortgezet onderwijs buiten de taken op het gebied van de onderwijshuisvesting.

Het subsidiëren van een onderwijsconsumentenorganisatie leek een kans om via de ouderbelangen de kwaliteit van het onderwijs aan de kaak te stellen.

Maar het tij keerde: er kwam een einde aan de situatie van gemeentelijke non-interventie rond het moment dat, in 2008, de onderwijsresultaten opnieuw onder de maat waren. Onderwijswethouder Asscher gaf de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling opdracht een programma voor de verbetering van de onderwijskwaliteit op te zetten. Hij trad daarmee buiten zijn formele bevoegdheden; de schoolbesturen zijn immers verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit. Het toen ontwikkelde programma *Kwaliteitsaanpak* ondersteunt schoolbesturen bij het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs met hulp van onderwijskundige- en financiële experts. Experts betaald door de gemeente. Ook betaalt de gemeente mee aan het uitvoeren van maatplannen voor het systematisch verbeteren van taal- en rekenonderwijs, de kwaliteit van de schoolleiding; de kwaliteit van het docententeam (o.a. didactische routines) en de zorgstructuur. Ook investeert de gemeente in de professionalisering van onderwijzend personeel en directies.

Als deel van de kwaliteitsaanpak hebben schoolbesturen en gemeente besloten om ouders intensiever te betrekken bij het onderwijs en om hen actief te informeren over de kwaliteit van het basisonderwijs. Op dit moment ontwikkelen zij gezamenlijk een kwaliteitskader en maken zij afspraken over een nieuwe set kwaliteitseisen. De resultaten per school – ook de cito-gegevens – worden straks jaarlijks door de schoolbesturen gepresenteerd in de *Spiegel Primair Onderwijs* die mede is gericht op het informeren van ouders.

Ook de scholen voor voortgezet onderwijs gaan meer maatschappelijke verantwoording afleggen. De VO-raad is begonnen met *Vensters van verantwoording* waarin ze jaarlijks de tevredenheid van ouders- en leerlingen meten.

Andere ontwikkelingen vanuit de gemeente:

- de oprichting van een Bureau leerplicht in het kader van de leerplichthandhaving en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten;
- het beschikbaar stellen van middelen voor *oudercontactfunctionarissen* om op scholen met veel allochtone leerlingen de ouderparticipatie te bevorderen.

Uit onvrede over de kernprocedure hebben Amsterdamse ouders in 2010 de *Stichting Vrije Schoolkeuze* opgericht. Deze stichting streeft naar een voorrangregeling voor Amsterdamse kinderen op Amsterdamse scholen, zodat Amsterdamse kinderen net zoveel rechten krijgen op toegang tot scholen als andere kinderen in de regio. Deze belangenorganisatie heeft inmiddels ruim 700 sympathisanten.

2.2. Huidige prioriteiten van het Amsterdamse onderwijsbeleid (2010-2014)

Prioriteiten programakkoord

In het programakkoord *Kiezen voor de stad, 2010-2014* gaat veel aandacht uit naar het onderwijs. Het College wil ook in deze bestuursperiode inzetten op het verbeteren van de kwaliteit van het basisonderwijs en op termijn van het VMBO en MBO in Amsterdam.

Dit betekent dat de gemeente via de kwaliteitsaanpak een actieve rol blijft spelen in het primair onderwijs. Het College ziet een sterk docentencorps, een goede schoolleiding en actieve ouderparticipatie als belangrijke succesfactoren voor de schoolloopbaan van scholieren. Zij wil ouders toegang geven tot de kwalitatieve doorlichting van scholen en vindt dat de gemeente medeverantwoordelijk is om ouders en leerlingen goed te begeleiden en te informeren bij de overgang van de basisschool naar het voortgezet onderwijs.

Het College beschouwt de in ontwikkeling zijnde Ouder en Kind Centra (OKC's) in de stadsdelen als het eerste aanspreekpunt voor advies, ondersteuning en hulp op maat.

Overige onderwijsgerelateerde prioriteiten zijn:

- de voorschool;
- het tegengaan van segregatie;
- het aanpakken van schoolverzuim en schooluitval;
- scholen die schoon, heel en veilig zijn.

Prioriteiten Jong Amsterdam

Centrale stad, stadsdelen en schoolbesturen PO en VO werken al enkele jaren samen in het kader van *Jong Amsterdam*.

Samen zijn zij verantwoordelijk voor het opstellen van de *Lokale educatieve agenda (2010-2014)*. Deze benoemt negen prioriteiten:

- Voorkomen dat armoede een belemmering is
- Preventieve zorg geven;
- Ouders stimuleren om hun kinderen te ondersteunen bij onderwijs en opvoeding
- Een goede start maken
- Het beste onderwijs geven;
- Doorgaande zorg- en leerlijnen garanderen
- Voortijdig schoolverlaten voorkomen;
- Talentontwikkeling en brede scholen stimuleren;
- Veiligheid en actief burgerschap bevorderen

Uit bovenstaande prioriteiten blijkt dat ouders thans meer worden gezien als educatieve partners die kunnen bijdragen aan een succesvolle schoolloopbaan van hun kinderen. Er zijn afspraken gemaakt met schoolbesturen en stadsdelen om ouderbetrokkenheid verder te stimuleren en om de kennis van ouders op het gebied van opvoeding en onderwijs te vergroten. De scholen zijn hierbij primair verantwoordelijk voor het organiseren van ouderondersteuning. De stadsdelen hebben een ondersteunende functie.

Er is het voornemen om via de OKC's opvoed- en onderwijs cursussen aan te bieden aan ouders.

2.3 Het belang van voorlichting en belangenbehartiging van ouders

Waar liggen de prioriteiten?

In het kader van deze evaluatie zijn tien interviews gehouden met verschillende stakeholders met het doel een beeld te krijgen van het belang van het onderwerp *voorlichting en belangenbehartiging in het onderwijs* voor de komende vier jaar in relatie tot andere onderwijsgerelateerde onderwerpen.

Aan hen werd gevraagd aan te geven in welke prioriteiten⁶ de gemeente de meeste middelen zou moeten stoppen.

De geïnterviewden kenden de hoogste prioriteit toe aan het versterken van de kwaliteit van het onderwijs, gevolgd door goede schoolgebouwen en veiligheid.

Ouderbetrokkenheid werd vaak in relatie gebracht met kwaliteit van het onderwijs:

“een goede school betreft de ouders bij de schoolloopbaan van hun kind omdat dit bijdraagt aan een hoger rendement van het onderwijs. Het is dan ook de verantwoordelijkheid van de school.”

“We moeten stoppen ouders te verleiden tot betrokkenheid bij de school. Er moeten heldere verwachtingen over en weer zijn tussen ouders en school. Hiervoor is het nodig dat scholen veel investeren in de communicatie met ouders en uitspreken wat zij van ouders verwachten (bijvoorbeeld naar ouderavonden en 10-minuten gesprekken komen, rapport ophalen etc.)”

Ook gaven de geïnterviewden aan dat scholen veel profijt kunnen hebben van de samenwerking met ouders. Er is veel kennis en kundigheid bij ouders aanwezig. Ouders kunnen bijvoorbeeld helpen met het opzetten van een website⁷

Onder de geïnterviewden werd het belang van onderlinge oudercontacten benadrukt, met name in relatie tot het voortgezet onderwijs:

“Ouders, zitten de helft van de tijd met de handen in het haar over wát die schoolkinderen wel of niet doen. Ze moeten ze aan het huiswerk krijgen (‘ik heb geen huiswerk vandaag’). Ze kunnen wel of niet met ze praten. Kinderen krijgen andere vriendjes en vriendinnetjes en vertellen daar niet veel over. Blowen ze? Hoe laat gaan ze naar bed? Allemaal kleinere en grotere opvoedings- en relatievragen waar ouders eigenlijk graag met elkaar over zouden willen praten. Als de kinderen klein zijn, dan zien ouders elkaar nog wel. In het OKC bijvoorbeeld. Maar na 12 jaar divergeert het allemaal, ouders van pubers zien elkaar niet meer, die kinderen zitten allemaal op scholen buiten de buurt. Eigenlijk is de school een ideale plek om ouders elkaar te laten ondersteunen met opvoedingsvraagstukken.”

Op de vraag waar de gemeente met betrekking tot de relatie ouder-school de meeste aandacht aan zou moeten schenken, kenden de geïnterviewden de hoogste prioriteit toe aan de transparante communicatie richting ouders over de school. Op dit punt kan nog veel verbeterd worden.

⁶ Zij konden kiezen uit:

- Kwaliteit van het onderwijs;
- Veiligheid in en om de school;
- Voorkomen van voortijdig schoolverlaten;
- Talentontwikkeling (tijdens en na school);
- Goede schoolgebouwen;
- Gemengde scholen in gemengde buurten;
- Het stimuleren van ouderbetrokkenheid.

⁷ Zie ook het advies van de Onderwijsraad februari 2010.

Daarna volgt actieve betrokkenheid van ouders bij de schoolloopbaan. Belangenbehartiging van ouders vinden praktisch alle geïnterviewden een zaak van de ouders zelf.

Het standpunt van de Onderwijsraad

In zijn advies *Ouders als partners (17-02-2010)* is de Onderwijsraad van oordeel dat de juridische positie van ouders is verbeterd en dat dit onderwerp wat de raad betreft minder aandacht behoeft. Ouders hebben de afgelopen jaren verschillende rechten verkregen. Uitgangspunt van de Onderwijsraad is dat er voor ouders een garantie moet zijn voor de basiskwaliteit van het onderwijs. Daarnaast hebben ouders recht op:

- goede informatie over hun kind (het leerlingendossier);
- goede informatie over de prestaties van de school;
- ondersteuning en bijstand (bijv. bij het indienen van een klacht).

Volgens de Onderwijsraad is het juridische bouwwerk inmiddels wel compleet: nog een 'onderwijskamer' bij een rechtbank of een andere aparte instantie levert niets extra's op. Volgens onderzoek blijkt ook dat het overgrote deel van de ouders niet zit te wachten op meer formele inspraak of grotere bestuurlijke verantwoordelijkheden.

De Onderwijsraad wil meer aandacht voor partnerschap tussen ouders en school. Zij heeft onlangs geadviseerd dat scholen zowel in het primair als het voortgezet onderwijs meer investeren in het totstandbrengen van ouder-oudercontacten. Deze helpen ouders onderling en kunnen zo ook de school (leraar) ondersteunen (febr.2010). Er is speciale aandacht nodig voor het voortgezet onderwijs. Bij de overgang naar het voortgezet onderwijs raken ouders hun kind een beetje kwijt en ook het contact met andere ouders.

3. OCO en het onderwijsbeleid voor de komende jaren

3.1 Beoordeling van OCO in de periode 2008-2010

De taakstelling van OCO luidde aldus:

1. informatieverstrekking en belangenbehartiging naar aanleiding van individuele vragen van ouders;
2. het ontwikkelen van netwerken van ouders en een instrumentarium waarmee ouders beter het gesprek met de school kunnen aangaan.

De evaluatie van OCO in hoofdstuk 1 laat zien dat een door een raadsmotie in het leven geroepen organisatie gedurende een aantal jaren heeft gedaan wat er van haar verwacht werd en – met name ten aanzien van het eerste onderdeel – heeft voldaan aan het (in nogal globale bewoordingen gestelde) subsidiebesluit.

Daarmee is ook meteen de belangrijkste kritische noot geplaatst: er is een substantiële subsidie aan een onderwijsconsumentenorganisatie verstrekt, maar:

- zonder veel analyse vooraf naar de feitelijke behoefte aan een dergelijke voorziening;
- zonder veel voorwaarden of afspraken vooraf;
- zonder veel gemeentelijke aandacht tijdens de rit;
- in de impliciete veronderstelling dat via de behartiging van ouderbelangen er een verbetering van de onderwijskwaliteit zou komen.

Met de wijsheid van vandaag kunnen we ons natuurlijk nog van alles afvragen.

Bijvoorbeeld of *voorlichting* en *belangenbehartiging* wel zo goed te combineren zijn (voor het één heb je de medewerking van de scholen nodig, voor het ander moet je diezelfde scholen ter verantwoording roepen).

En of het wel realistisch was om een hefboomeffect van ouders te verwachten, daar waar de gemeente zelf geen vuist kon maken.

Maar per saldo kunnen wij constateren dat OCO, alhoewel grotendeels aangewezen op een zelf geformuleerde missie, met flexibiliteit en een praktische inslag aan de slag is gegaan. OCO heeft veel waardering geogst voor haar telefonische dienstverlening aan individuele ouders en voor haar speciale acties zoals die voor uitgelote kinderen en hun ouders als gevolg van de kernprocedure.

Veel ouders hebben dankbaar gebruik gemaakt van de informatie en dienstverlening van OCO. De website wordt goed bezocht.

Op het gebied van communicatie is OCO in een gat gesprongen dat gemeentelijke overheid, onderwijsinstellingen en rijksinspectie hebben laten liggen; overigens wel op verzoek van de gemeente. Het gaat hier dan vooral om de informatie over scholen en schoolkeuze (bijv. Parool-scholengids), de overgang naar het voortgezet onderwijs en de informatie rondom de loting.

3.2 Hoe verhoudt de rol van OCO zich tot de huidige prioriteiten?

In deze evaluatie kijken wij niet alleen terug. Aan de hand van de in hoofdstuk 2 gegeven verkenning van de huidige situatie rond ouderbelangen en ouderbetrokkenheid, kijken wij ook naar de vraag wat er de komende jaren te gebeuren staat en wat OCO daarin kan betekenen.

In de periode die volgde op de oprichting van OCO is de bemoeienis van de gemeente met de kwaliteit van het onderwijs (en de jeugdketen in het algemeen) sterk toegenomen en is de samenwerking tussen stadsdelen, centrale stad en schoolbesturen geïntensiveerd. Verbeteren van de onderwijskwaliteit en ouderbetrokkenheid staan ook de komende jaren

hoog op de gezamenlijke bestuurlijke agenda. In die nieuwe samenwerking heeft ook de rol van de ouders in onderwijs en opvoeding een andere insteek gekregen; waar in 2006 de vraag van de ouders centraal werd gesteld, is er nu sprake van een tweezijdige verbintenis, 'educatief partnerschap'.

Ouders moeten in deze visie een wezenlijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van het onderwijs: het belang van het ouderlijk milieu voor de schoolloopbaan van een kind is moeilijk te overschatten.

De kant van de school

Aan de kant van de school moet er, voor zo'n tweezijdige verbinding, nog het nodige veranderen. Goede communicatie tussen school en ouders houdt immers in dat partijen elkaar durven aan te spreken op elkaars verantwoordelijkheden, ook als er missers zijn gemaakt. En dat zij bereid zijn om open en eerlijk met resultaten te komen, ook als dat tegenvallende resultaten zijn.

Gemeente en schoolbesturen werken er op dit moment aan om de verantwoording van schoolresultaten tot een vanzelfsprekendheid te maken.

De kant van de ouders

Aan de kant van de ouders ligt de grootste opgave niet bij de categorie ouders voor wie aandacht voor het onderwijs al een vanzelfsprekendheid is, maar bij de ouders die de school van hun kind niet goed kennen en die het van hun verwachte aandeel aan het onderwijs- en opvoedingsproces niet kunnen leveren. Het gaat in Amsterdam om een grote groep van overwegend allochtone ouders⁸ bij wie de betrokkenheid bij het onderwijs aan hun kinderen moet worden opgewekt.

Er is door de geïnterviewden op gewezen dat de betrokkenheid van deze categorie ouders niet kan worden verkregen met de middelen die assertieve en geïnformeerde ouders hanteren. Dus niet in de eerste plaats met websites en telefonische diensten, maar in één-op-één-contacten en ouder-tot-oudercontacten. En op de plek zelf: thuis, in de school en in de wijk. Door de leerkrachten, de schooldirectie, de oudercontact-functionarissen en tal van andere gespecialiseerde professionals, van leerplichtambtenaar tot logopedist.

De opgave voor gemeente en schoolbesturen is thans om al die professionals gericht te laten samenwerken aan die taak. En ook om de 'klant' (ouders en leerlingen) niets te laten merken van alle bestuurlijke en organisatorische drukte achter de schermen.

Er is voor gemeente en schoolbesturen ook geen 'gemakkelijke' weg in de vorm van uitbesteding van taken en verantwoordelijkheden. Scholen moeten zelf een open en transparante communicatie met ouders en leerlingen totstandbrengen.

Dat is bijvoorbeeld de reden waarom oudercontactfunctionarissen bij voorkeur niet langer bij welzijnsinstellingen worden ondergebracht maar direct onder de schooldirecties. Daarom ook zullen de Ouder- en kindcentra directe verantwoordelijkheid krijgen als eerste advies- en informatiepunt voor ouders en kinderen en zullen zij opvoedcursussen gaan geven. De OKC's hebben een schakel met onderwijs via de zorg- en adviesteams (ZAT).

Een rol voor OCO?

Past het OCO, als eigenstandige organisatie, nog bij deze prioriteiten, kan het huidige OCO daaraan bijdragen?

Wij zien dat de huidige prioriteit bij ouderbetrokkenheid een grote mate van verantwoordelijkheid bij de direct uitvoerende instanties legt. Dáár moet de voorlichting, de communicatie en het partnerschap in eerste instantie vandaankomen.

Dat betekent niet per se dat externe organisaties geen rol kunnen spelen, maar wel dat de prioriteit ligt bij de school en het OKC (m.b.t. passend onderwijs).

Daar komt bij dat de werkwijze en de manier van communiceren van OCO vooral gericht is op ouders die al enigszins betrokken zijn bij het onderwijs van hun kind.

⁸ Dit gaat om grote aantallen; In Nieuw-West, bijvoorbeeld, heeft 70% van de leerlingen in het basis onderwijs een niet-westerse achtergrond.

Wij betwijfelen of OCO het meest geëigende kanaal is voor (allochtone) ouders die nu nog weinig betrokken zijn bij de schoolloopbaan van hun kind.

Voor meer betrokken en beter geïnformeerde ouders zijn er, naast OCO, via internet allerlei andere informatiebronnen en diensten beschikbaar. Bij verschillende landelijke instellingen kunnen zij via de telefoon of mail ondersteuning vragen. Zo is er al een hulplijn opgezet voor ouders van zorgleerlingen vanuit de eigen belangenorganisaties.

Voor formele klachten kunnen ouders terecht bij de klachtencommissies van de scholen, bij de Gemeentelijke Ombudsman en bij de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs.

De meerwaarde van OCO is haar kennis van de Amsterdamse instellingen en haar rol bij het oplossen van klachten voordat deze escaleren. Maar nu de OKC's worden doorontwikkeld tot laagdrempelig informatie- en adviespunt voor ouders en kinderen, zou het continueren van meerdere typen informatieloketten voor dezelfde vragen tot verwarring leiden.

OCO heeft zich sinds haar oprichting beziggehouden met de bestuurlijke prioriteit kwaliteit van het onderwijs. Zij had vooral een agenderende functie en ijverde voor een betere juridische positie van ouders; het *bijspijkerrecht*.

De Onderwijsraad gaf aan in zijn advies *Ouders als partners* dat ouders de afgelopen jaren meer rechten kregen en er voor dit onderwerp minder aandacht nodig is. Er zijn diverse instanties die juridisch advies bieden en waar ouders terecht kunnen met klachten (zie overzicht bijlage 3).

Concluderend

Alhoewel OCO in de periode 2006-2010 zijn taak binnen het kader van de subsidiebeschikking goed en tot veler waardering heeft vervuld, zijn de huidige prioriteiten van de gemeente met betrekking tot onderwijskwaliteit en ouderbetrokkenheid zodanig verschoven dat OCO in haar huidige rol en taakuitoefening daar in deze bestuursperiode weinig aan kan bijdragen.