

# Aansprekend opvoeden

*Balanceren tussen steun en toezicht*

Advies 18

Den Haag, juni 2001

*De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)* is een onafhankelijk en strategisch adviesorgaan.

De Raad adviseert de regering over beleidsvraagstukken die de participatie en de stabiliteit van de samenleving betreffen. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: de heer prof. dr. H.P.M. Adriaansens, (voorzitter), mevrouw Y. Koster-Dreese (vice-voorzitter), mevrouw ir. Z.S. Arda, de heer dr. K.W.H. van Beek, mevrouw prof. dr. J. van Doorne-Huiskes, mevrouw mr. D.A.T. van Heem-Wagemakers, de heer drs. H.J. Kaiser, de heer prof. dr. W. van Voorden en de heer prof. dr. M. de Winter. De heer drs. F. Vos is algemeen secretaris van de Raad.

Parnassusplein 5  
Postbus 16139  
2500 BC Den Haag  
Tel. 070 340 52 94  
Fax 070 340 54 46  
E-mail [rmo@minvws.nl](mailto:rmo@minvws.nl)  
[www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl)

Auteursrecht voorbehouden

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 2001

© fotograaf Roelof Bos

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

## Voorwoord

Wie is er verantwoordelijk voor de opvoeding van kinderen nu zij steeds meer tijd buiten het gezin doorbrengen? Dat is de kern van de vraag die het kabinet aan de RMO heeft gesteld over de 'verschuiving van opvoedingsverantwoordelijkheden'. Kinderen hebben met meer opvoeders te maken, opvoeders die het niet altijd met elkaar eens zijn over de inhoud van de opvoeding. Overeenstemming over waarden en normen die het waard zijn geleerd te worden, is immers niet vanzelfsprekend in een plurale samenleving. Dat gebrek aan overeenstemming varieert overigens van diepe, religieuze overtuigingen tot de bedtijd en het ontbijt van de kinderen. Vaak maakt het de opvoeders onzeker over de rol die ze kunnen innemen in het leven van de kinderen en de jongeren die hen zijn toevertrouwd.

Om deze vraag te beantwoorden, heeft de Raad dankbaar gebruik gemaakt van verschillende deskundigen. We hebben twee achtergrondstudies laten verrichten, ten eerste een internationale vergelijking van de discussies over de pedagogische functie van de school. Deze studie is verricht door dr. C. Klaassen van de Katholieke Universiteit te Nijmegen en dr. F. Smit van het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS). De tweede studie is verricht door dr. A. van der Hoeven-van Doornum en dr. M. Laemers van het ITS en handelt over de *Opvoedingsverantwoordelijkheid van de school en privacy thuis*. Mw. A. Baas richtte in het kader van haar stage theoretische pedagogiek een literatuuronderzoek naar *Burgerschap in een liberaal-democratische samenleving*, en wat dat betekent voor opvoedingsdoelen. Verder heeft de Raad in de voorbereiding inspiratie opgedaan in een klankbordgroep van deskundigen die gedurende het adviestraject enkele malen bijeen is geweest en teksten heeft becomecommentarieerd (zie bijlage 6). Tenslotte heeft de Raad met diverse deskundigen gesproken en met jongeren een debat gevoerd (zie bijlage 6). We willen al deze mensen hartelijk danken voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit advies.

De commissie die dit advies heeft voorbereid, bestond uit:

Mevrouw prof. dr. J. de Savornin Lohman (tot 1 januari 2001) (raad)

Mevrouw drs. N. Schoemaker (tot 1 januari 2001) (raad)

De heer prof. dr. H.P.M. Adriaansens (raad)

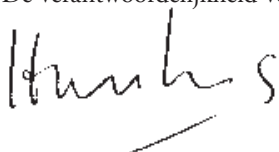
De heer prof. dr. M. de Winter (vanaf 1 januari 2001) (raad)

Mevrouw dr. M. Mootz (secretariaat)

Mevrouw dr. T.A.M. Graas (secretariaat)

De heer drs. M.A. Rouw (secretariaat)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust bij de Raad.



Prof. dr. H.P.M. Adriaansens  
Voorzitter



drs. F. Vos  
secretaris



# Inhoud

1	AANLEIDING TOT HET ADVIES	7
2	DE ANALYSE: HET GAT IN DE PEDAGOGISCHE INFRASTRUCTUUR	8
3	DE REMEDIE: NAAR EEN AANSPREKENDE PEDAGOGISCHE INFRASTRUCTUUR	14
4	AANBEVELINGEN	20
4.1	Verdichting van de opvoeding	20
4.2	Sturing door dialoog	25
4.3	Samenhang door identificatie	29
5	ANTWOORDEN OP DE ADVIESVRAAG	33
	BIJLAGE 1 Uit adviesprogramma 1999 van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling	35
	BIJLAGE 2 Basisdocument Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht	39
	BIJLAGE 3 Literatuurlijst bij het advies en het basisdocument	109
	BIJLAGE 4 Opvoedingsverantwoordelijkheid van de school en privacy thuis	119
	BIJLAGE 5 Tussen gezin en school. Verschuivingen in opvoedingsdenken en opvoedingspraktijken	179
	BIJLAGE 6 Deskundigen	259



# 1 Aanleiding tot het advies

Het kabinet heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) advies gevraagd over de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de opvoeding van het gezin naar andere opvoeders. Tegenwoordig maken ouders meer gebruik van kinderopvang dan voorheen, zo signaleert het kabinet, onder meer omdat de moeders in grotere getale zijn toegetreden tot de arbeidsmarkt. Kinderen en jongeren brengen daardoor meer tijd buiten het gezin door en dus worden zij door anderen ‘opgevoed’, zo stelt het kabinet. Met de ‘anderen’ doelt het kabinet vooral op docenten in het onderwijs en op leid(st)ers in de kinderopvang. Deze professionals hebben het echter knap lastig met die opvoeding. Door de ‘toenemende differentiatie bijvoorbeeld naar etniciteit en culturele/religieuze waarden en normen’ is opvoeden binnen het onderwijs en binnen de kinderopvang namelijk geen vanzelfsprekende zaak. Daar komt bij dat in het maatschappelijke debat over opvoeding allerlei maatschappelijke problemen op het bordje van de scholen, maar vooral ook op dat van de ouders, worden geschoven. Van ongemanierdheid tot criminaliteit, als de ouders en in hun kielzog de scholen, de kinderen beter zouden opvoeden, zouden die problemen te voorkomen zijn. In dit advies beperkt de Raad zich niet tot ouders, scholen en kinderopvang, maar richt zich op de gehele pedagogische infrastructuur. Dat wil zeggen: het conglomeraat van ouders, gezinnen, scholen, kinderopvanginstellingen, buurten, clubs en verenigingen. De stelling die de Raad in hoofdstuk 2 uitwerkt, is dat in die pedagogische infrastructuur een gat is gevallen. Allerlei vertrouwde kaders waarin volwassenen en kinderen elkaar ontmoetten en waarin werd opgevoed, zijn er niet meer of hebben aan betekenis ingeboet. Zo is de buurt verdwenen waarin iedereen elkaar kende of waar hele families bij elkaar woonden. Verder spelen instituties als kerken en jeugdorganisaties een veel minder grote rol in het leven van mensen, en daar is niet altijd iets voor in de plaats gekomen. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor de opvoeding onevenredig zwaar drukt op de ouders en in mindere mate op de scholen. Bovendien is in de directe omgeving van kinderen en jongeren de balans tussen steun en toezicht, twee essentiële opvoedingselementen, zoekgeraakt. Daarom gaan we in hoofdstuk 3 op zoek naar een remedie, naar elementen van een pedagogische infrastructuur die overleven in een dynamische context en die de verstoorde balans tussen steun en toezicht versterken of herstellen. In hoofdstuk 4 verbinden we daaraan concrete aanbevelingen. Centraal in de remedie en in de aanbevelingen staat een *aansprekende pedagogische infrastructuur*. Daarmee doelt de Raad op een opvoeding die:

- kinderen en jeugdigen *aanspreekt* omdat zij aansluit bij hun belevingswereld
- jeugdigen *aanspreekt* op hun verantwoordelijkheid en medeburgerschap, en
- burgers, instellingen en overheden *aanspreekt* op hun gedeelde opvoedingsverantwoordelijkheid.

Het laatste hoofdstuk bevat de antwoorden van de Raad op de adviesvragen van het kabinet.

## 2 De analyse: het gat in de pedagogische infrastructuur\*

### *Opvoeding als issue*

Tal van maatschappelijke ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat opvoeding een 'issue' is geworden. Niet dat ouders minder tijd aan hun kinderen besteden dan vroeger, of dat het percentage probleemjongeren ten opzichte van vroeger is toegenomen, maar de aandacht voor opvoeding is thans groter dan ooit en daarmee ook de bezorgdheid. Dat uit zich onder meer in de neiging om allerlei maatschappelijke problemen aan opvoedingsfouten toe te schrijven. Vooral de ouders krijgen een grote verantwoordelijkheid toegedicht, maar ook scholen zien regelmatig de beschuldigende vinger in hun richting wijzen.

### **Opvoedingszorgen**

Ouders van kinderen die ontsporen, moeten opvoedcursussen krijgen, al of niet verplicht of onder zware druk van de onder toezichtstelling van hun kinderen. Dat stelde het kabinet vorig jaar voor. Het is maar één van de vele berichten die de afgelopen jaren de media haalden. Opvoedingsdiploma's of verplichte gesprekken over opvoeding voordat ouders kinderen krijgen, is een ander discussiepunt dat regelmatig in het publieke debat wordt gebracht. Gezinscoaches die de prille ouders voorzien van nuttige raadgevingen. Ouders verplicht screenen is een ander voorstel. Of contracten waarin de ouders zich verplichten tot het handhaven van een bepaalde bedtijd voor hun kinderen. Zo buitelen de ideeën over elkaar heen, met als doorgaande lijn de meer of minder verholde beschuldiging aan het adres van de ouders: u doet het niet goed.

### *Maatschappelijke ontwikkelingen*

Opvoeding is een 'issue' geworden door een samenstel van maatschappelijke ontwikkelingen die op uiteenlopende manieren de opvoedingsverantwoordelijkheid van ouders en scholen in het centrum van de aandacht hebben geplaatst. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- *de overgang van de bevelshuishouding naar de onderhandelingshuishouding.* Traditionele gezagsverhoudingen in het gezin en in andere maatschappelijke instituties hebben in het laatste kwart van de vorige eeuw plaats moeten maken voor overleg en onderhandeling. Het blote feit dat situaties altijd zo zijn opgelost, is niet meer genoeg. Ouders, onderwijzers en alle anderen die bij opvoeding zijn betrokken, moeten gaan nadenken over de hun steeds vaker gestelde vraag naar het waarom. Opvoeding verliest daarmee veel van haar vanzelfsprekendheid en wordt meer dan ooit een bewuste daad.

\* De empirische onderbouwing van het advies is te vinden in het basisdocument (bijlage 2).



- *individualisering en de drang van ouders tot zelfontplooiing via de arbeidsmarkt.* Emancipatie heeft sinds het midden van de jaren tachtig de vorm aangenomen van het streven naar economische zelfstandigheid van de vrouw. Het wijdverbreide patroon van de ‘inhuizige’ moeder die de kinderen opvangt en opvoedt, verliest sindsdien terrein. De samenleving speelde daar onvoldoende op in. Zo is bijvoorbeeld een serieus alternatief in de vorm van kinderopvang om tal van politieke, morele en financiële redenen moeizaam van de grond gekomen. Maar ook de bezuinigingen op het jeugd- en jongerenwerk en veranderingen die in buurten zijn opgetreden, zorgden ervoor dat aan het functieverlies van het gezin niet zo erg veel kon worden gedaan.
- *toenemende mobiliteit, openbreking van gesloten structuren, aanpassing aan nieuwe omstandigheden.* Hoewel het gezin het primaire opvoedingsinstituut bleef, zijn de vorm en de omgeving van dat gezin verregaand veranderd in het laatste kwart van de vorige eeuw. Zo zijn de meeste gezinnen kleiner geworden en meer op zichzelf aangewezen. Verder moesten kinderen en hun (nieuwe) ouders zich nadrukkelijker op hun onderlinge verhouding beraden, mede door een toenemend aantal echtscheidingen en de opkomst van nieuwe samenlevingsvormen. Tegelijkertijd verdwenen de min of meer natuurlijke grenzen rondom het gezin. Kinderen en ouders ondergaan veel invloeden van buitenaf, en verkeren vaak in tal van verschillende, niet-plaatsgebonden netwerken. De opkomst van audiovisuele media en de moderne informatie- en communicatietechnologie versterken die openheid en mobiliteit nog eens en brengen de wereld onder handbereik. Ook die aspecten van de wereld waarvoor kinderen tot dan toe in hoge mate waren afgeschermd. De opvoedingskwestie werd er alleen maar scherper door.
- *de komst van nieuwe bevolkingsgroepen in ons land.* In het laatste kwart van de vorige eeuw zijn veel nieuwe bevolkingsgroepen in ons land aangekomen. Meestal hebben deze groepen heel andere ideeën over en patronen van opvoeding, hoewel blijkt dat ze na verloop van tijd zich meer richten op de Nederlandse stijl van opvoeden. Niettemin levert het vaak spanningen op als opvoedingspatronen botsen, onder meer op school en op straat.
- *de terugtrek van de overheid en de opkomst van marktpartijen.* Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn tal van overheidsbezuinigingen doorgevoerd, die delen van de bestaande pedagogische infrastructuur onder druk hebben gezet. Te denken valt aan het jeugd- en jongerenwerk, het sociaal-cultureel werk en het opbouwwerk. Een nogal eens vergeten consequentie is geweest dat niet alleen de feitelijke dienstverlening is teruggelopen, maar dat ook de kaders zijn verdwenen die deze vormen van dienstverlening faciliteerden. Zo is heel wat van het vrijwilligerswerk dat vanouds aan het professionele jeugd- en jongerenwerk was gekoppeld, met de bezuinigingen mee verdwenen. De gedachte – of de hoop – dat deze activiteiten door vrijwilligerswerk zouden worden overgenomen, is niet uitgekomen. En ook in andere opzichten is het voor private partijen moeilijk gebleken de gaten te vullen. Nog steeds bestaat er weinig enthousiasme voor de inbreng van private sponsors in wat door velen als centrale overheidstaak wordt gezien. Van een serieuze markt is hier nauwelijks sprake.

- *juridisering en consumentensoevereiniteit.* De verzorgingsstaat heeft burgers attent gemaakt op hun rechten en heeft de overheid en de instituties die de overheid onderhoudt, in verschillende opzichten in een afhankelijke positie geplaatst. Dat, gevoegd bij de algemene ‘problematisering’ van de opvoeding, heeft ervoor gezorgd dat instellingen in toenemende mate worden aangesproken op de kwaliteit van hun dienstverlening. In dit geval dan met name op het punt van opvoeding. De noodzaak om tot heldere afspraken te komen tussen ouders en instellingen is daarmee gegroeid.



### Opvoedingscontext

Elisabeth (14 jaar) heeft een proefwerkweek. Daarom is ze vandaag alleen maar tussen 10.00 uur en 12.00 uur op school, om haar proefwerk Nederlands te maken. Wat zal ze de rest van de dag eens gaan doen? Thuis is niet zoveel te beleven want haar moeder werkt vandaag. Haar vader ziet ze eens in de twee weken in het weekend; zo heeft de rechter dat bepaald. Even bellen maar, dan kan ze straks bij haar moeder *f* 15,- ophalen en de stad ingaan met haar vrienden. Maar haar moeder weigert het geld. Ze dringt er bij Elisabeth op aan hard te gaan werken aan het proefwerk Engels dat voor morgen op het programma staat. Voor Engels heeft ze een acht nodig om over te kunnen gaan, terwijl ze er slecht voor staat. Al tweemaal dit jaar is een leraar Engels uitgevallen. Burn out, zeggen ze. Daar was haar moeder trouwens erg kwaad over. Ze heeft al gedreigd naar de rechter te stappen als Elisabeth blijft zitten als gevolg van haar slechte cijfers voor Engels.

#### *Het gat in de pedagogische infrastructuur*

Ontwikkelingen zoals deze zijn er dus de oorzaak van dat opvoeding en de verdeling van de verantwoordelijkheid voor de opvoeding tot serieuze vraagstukken

zijn uitgegroeid. Maar het is meer dan een kwestie van bewustwording. Ook materieel blijken we uit de instituties voor opvoeding te zijn gegroeid. Dat wordt wel ‘het gat in de pedagogische infrastructuur’ genoemd. Daarmee wordt aan twee zaken tegelijk gerefereerd. Op de eerste plaats is er de suggestie dat de traditionele instituties *of* niet meer op hun taak berekend zijn, *of* simpelweg zijn weggevallen. Op de tweede plaats is er de suggestie dat de traditionele continuïteit is verdwenen tussen de verschillende opvoedingscontexten waarmee een jongere te maken krijgt. Familie, buurt, kerk, speeltuin en sportvereniging – stuk voor stuk elementen van een traditionele pedagogische infrastructuur – spelen een minder geprononceerde rol en vooralsnog lijkt daar weinig voor in de plaats te zijn gekomen. Aan de ene kant scheidt dat voor ouders de ruimte om hun eigen waarden te realiseren. Aan de andere kant betekent dit dat ouders er in toenemende mate alleen voor komen te staan en meer verantwoordelijkheid dragen, net nu ze beiden ook andere verplichtingen hebben. Het gat in de pedagogische infrastructuur is dus in belangrijke mate het gevolg van de discontinuïteit in de totale opvoedingsinfrastructuur. Vanuit het perspectief van het kind komt dat op het volgende neer. Zodra het kind zijn hoofd buiten de deur van het gezin steekt, komt het in een omgeving waarin de wereld er niet alleen anders uitziet (dat is niet nieuw), maar waarin soms ook maar weinig aanknopingspunten zijn met alles wat tot dan toe vertrouwd was. Dat geldt voor verschillende kinderen op een verschillende manier. Voor sommige allochtone kinderen is de discontinuïteit tussen de overwegend traditionele gezinswereld en de onpersoonlijke en moderne buitenwereld wel heel erg groot.

### **In den vreemde**

Fatima (12 jaar) verheugt zich er vandaag op om naar school te gaan. Daarom is ze al vroeg wakker. Vandaag gaat ze met de klas naar een tentoonstelling in Scheveningen. Die gaat over ‘Marokkanen in den vreemde’. Ze gaat snel aan het ontbijt. Haar vader en moeder maken ruzie. Haar moeder is door de buurvrouw uitgenodigd om mee te gaan naar diezelfde tentoonstelling. Haar vader verbiedt het aan haar moeder daar heen te gaan, terwijl haar moeder graag wil.

Aan het einde van de middag denkt Fatima nog eens terug aan de ruzie aan het ontbijt. Ze komen net van de tentoonstelling vandaan. Fatima vond het leuk om te zien hoe de eerste Marokkanen in Nederland leefden. Nu zit ze met haar vriendinnen op het strand; ze drinken een colaatje en kijken naar de jongens.

Nu zou het een vergissing zijn te denken dat die discontinuïteit alleen allochtone kinderen en hun families betreft. Ook al spelen culturele elementen daarbij onmiskenbaar een rol, het zou jammer zijn als dat als antwoord op de problematiek zou worden aanvaard. Het zou er namelijk gemakkelijk toe kunnen leiden dat we aan een veel algemener aspect van de problematiek voorbijgaan, een aspect dat evenzeer voor autochtone kinderen van belang is. Want ook zij

ervaren de discontinuïteit die met het gat in de opvoedingsinfrastructuur gepaard gaat. Misschien niet in die mate als veel allochtone kinderen, maar het probleem is er wel degelijk.

### **De wereld een speelkwartier**

Jan-Kees (11 jaar) mag op school eenmaal per week achter de computer, om een rekenprogramma te doen. De meester zet de pc aan en uit, anders wordt het een ongeorganiseerde bende. In het speelkwartier mogen de kinderen het plein niet af. De school voelt zich verantwoordelijk voor de veiligheid van de kinderen.

Als de schooldag is afgelopen fietst Jan-Kees naar huis, drinkt wat en gaat vervolgens naar de voetbaltraining op het veld aan de rand van de stad. Zijn voetbaltas staat al klaar. Na afloop van de training gaat Pieter nog even mee naar huis. Samen gaan ze kijken naar de sites van Ajax, Juventus en Barcelona. In Barcelona heeft Jan-Kees een voetbalvriendje met wie hij elk weekend al chattend de wedstrijden doorneemt.

#### *Nadere opvulling gewenst*

Voor beide groepen kinderen is het gat in de pedagogische infrastructuur nog lang niet opgevuld met nieuwe instituties die met de genoemde maatschappelijke ontwikkelingen rekening houden. Denk aan de te langzame opkomst van de kinderopvang, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin, aan de buitenschoolse opvang die nog maar nauwelijks van de grond is gekomen, aan de moeizame aanpassing van school-, winkel- en werktijden, waardoor nota bene vanuit een 'onthaastingsperspectief' ouders tot steeds grotere haast worden aanzet. Te lang is in wet- en regelgeving en in beleidsinitiatieven vastgehouden aan het traditionele beeld van de opvoedingscontext met een bijna lineaire verdeling van taken tussen vaders en moeders. Wie voor de opvoeding als in een reflex verwijst naar het gezin, en dan vooral naar de moeders binnen het gezin, sluit te snel de ogen voor de noodzaak om een nieuwe pedagogische infrastructuur op te bouwen. In plaats daarvan werd telkens weer gepoogd 'de golven terug te duwen'.

### **Vergaande inbreuk**

Al meer dan een eeuw wordt met enige regelmaat een debat gevoerd over de leerplicht, vooral over de uitbreiding daarvan. Steeds weer brengen sommigen tegen de uitbreiding van de leerplicht in dat het een vergaande inbreuk is op de verantwoordelijkheid van ouders, een inbreuk die alleen bij grove nalatigheid van de ouders te rechtvaardigen zou zijn. Als het gezin in gebreke blijft, zou het gezin zoveel mogelijk moeten worden ondersteund. Dat liever dan dat instellingen, zoals scholen, voorzien in sommige opvoedingstaken. (zie Graas, Mootz en Rouw 2000)

### *Aansprekend opvoeden*

Over de principes die in de ogen van de Raad aan de vernieuwing van de pedagogische infrastructuur ten grondslag moeten liggen, gaat het volgende hoofdstuk. Ze effenen de weg voor een 'aansprekende' pedagogische infrastructuur.

### 3 De remedie: naar een aansprekende pedagogische infrastructuur

#### *Van gareel naar maatwerk*

In de geschiedenis heeft opvoeding vaak de betekenis gehad van jeugdigen in het gareel brengen. Dat ‘gareel’ stond dan voor een dominante maatschappelijke structuur, voor heersende culturele en/of levensbeschouwelijke overtuigingen, en voor de vereiste gedragspatronen die daarmee verbonden waren. Pas sinds de Verlichting, en vooral tijdens de vorige eeuw die dan ook de Eeuw van het Kind heette, is er geleidelijk meer aandacht ontstaan voor de individuele behoeften en ontwikkelingsmogelijkheden van jeugdigen zelf. Opvoeden is daarmee meer en meer individueel maatwerk geworden. Ouders en andere pedagogen hebben tot taak gekregen om het beste uit ieder kind te halen. Het gareel werd steeds meer een afgeleide: als recht wordt gedaan aan de persoonlijke behoeften en talenten van een kind, zal het zich als vanzelf schikken naar de eisen die de samenleving aan hem of haar stelt, zo leek de veronderstelling. Die gedachtegang is in zijn algemeenheid te optimistisch gebleken. Met regelmatige tussenpozen ontstond er tijdens de Eeuw van het Kind een maatschappelijke roep om een beschavingsoffensief, meestal bedoeld om de dreigende of veronderstelde ontsporing van groepen jeugdigen uit de lagere maatschappelijke regionen te bestrijden.

#### **De lege massamens**

De invloedrijke pedagoog Langeveld (1952) schetste een somber beeld van de moderne ‘massajeugd’, dat in niets onderdeed voor de zwartgalligste beschrijvingen uit het Interbellum. Hij meende dat door de grote maatschappelijke en sociale veranderingen in het spoor van de industrialisering van ons land allerhande tradities hun waarde verloren en dat de maatschappelijke orde zelfs op het spel stond. Jongeren zouden uit de geordende levensverhoudingen van vroeger vervallen en ‘verwilderden’. Langeveld beschreef zo’n typische jeugdige massamens als volgt:

‘de gestalteloosheid van zijn wereld uit zich in het onvermogen om zelf gestalte te zijn: het uiterlijk is filmconfectie of volstrekt verwaarloosd; houding en beweging vertonen geen uit het innerlijk komend gericht zijn; men leunt, hangt, slentert enzovoort (...). ook de stem en de articulatie geven de personale uitdrukking van holle leegte; men loeit, men brult, men kletst als een eindeloos geleuter, men gilt en giert, men jengelt en zeurt (...). men beweegt niet, men wordt bewogen. Men wordt bewogen in het collectief van de voetbalclub, van de troep schafters die een prop papier heen en weer schoppen, van de rondhangende schooljeugd die uit “sjansen” is (...). Men wiebelt en springt in een boogy-woogy, rumba, samba maar men kent niet meer de openspringende persoonlijke vreugdesprong of dans.’  
(Ter Bogt en Hibbel, 2000: 70)

Veelal werden zulke perioden van verontrusting over 'de jeugd van tegenwoordig' weer gevolgd door een versoepeling van het pedagogische regiem. Nadat bijvoorbeeld de Utrechtse pedagoog Langeveld in de jaren vijftig zijn rapporten over de maatschappelijke verwildering van de massa-jeugd had geschreven, werden de decennia daarna gekenmerkt door begrip voor en zelfs identificatie met diezelfde categorieën jeugdigen.

#### *Succesvolle opvoeding: over steun en toezicht*

Binnen de opvoedingswetenschappen bestaat tegenwoordig een grote mate van consensus over de voorwaarden waaraan een succesvolle opvoeding moet voldoen. Het lijkt kort gezegd te gaan om het vinden van een juiste balans tussen aandacht, affectie en ondersteuning aan de ene kant, en het uitoefenen van toezicht aan de andere kant. Het een blijkt niet goed te werken zonder het ander. Problemen in de opvoeding en ontwikkeling ontstaan zowel in affect-arme omgevingen waarin de nadruk eenzijdig ligt op controle, als in omgevingen waarin weliswaar van kinderen wordt gehouden, maar waarin hen nooit een strobreed in de weg wordt gelegd. Een goede balans tussen steun en toezicht blijkt niet alleen kenmerkend voor een geslaagde gezinsopvoeding, maar bijvoorbeeld ook voor de opvoeding in publieke domeinen zoals kinderopvang, school, vrije tijd en jeugdzorg.

De vraag is vervolgens welke vorm steun en toezicht moeten aannemen om succesvol te kunnen zijn. Of ook: in welke context krijgen steun en toezicht de functie die jongeren ervan verwachten? Belangrijke antwoorden daarop komen uit onderzoeken waarin jeugdigen zelf aan het woord komen over hun pedagogische omgeving. Weliswaar luidt het adagium dat goede opvoeding moet aansluiten bij de belevingswereld van kinderen en jeugdigen, in praktijk en beleid blijkt daar vooralsnog weinig van.

#### *Wat zeggen ze zelf?*

Volgens hedendaagse jeugdigen schort er nogal wat aan het pedagogische klimaat en de pedagogische infrastructuur waarmee ze van doen hebben. Die klachten komen vooral van jongeren die opgroeien in een context van achterstand, armoede en risicovolle gezinsomstandigheden, maar zeker niet alleen van hen. De gesignaleerde tekortkomingen betreffen vooral het publieke domein. De jongeren vinden dat er te weinig voorzieningen zijn voor opvang, sport en recreatie in de buurt, en te weinig volwassenen die zich op een positieve manier om hen bekommeren. Scholen ervaren ze als groot en onpersoonlijk, waardoor ze zich een nummer voelen. En, zo zeggen veel van hen, als je als een nummer voelt, ga je je ook als zodanig gedragen. Ook de veiligheid op straat en op school zien jongeren als een probleem. Volgens hen is er in beide domeinen te weinig toezicht, waardoor zij de behoefte voelen om dan maar voor hun eigen veiligheid te zorgen. De opvoeding in gezin en die in publiek domein zijn nauw met elkaar verbonden: problemen thuis escaleren als gevolg van een gebrek aan opvang en zorg in de buurt en op school. En omgekeerd zorgen problemen daar voor extra problemen in het gezin.

Jeugdigen die te maken krijgen met de hulpverlening, voegen hier nog een extra dimensie aan toe. Mensen in hun directe omgeving, zoals docenten, mentoren en jeugdwerkers hebben onvoldoende tijd en deskundigheid om hen adequaat te helpen. “Je wordt voortdurend van de een naar de ander gestuurd”, is een veelgehoorde klacht. De georganiseerde hulpverlening wordt vaak als bureaucratistisch en anoniem ervaren. Iedere instelling heeft eigen regels, procedures en toelatingscriteria, er wordt weinig overlegd en samengewerkt, overal zijn wachtlijsten, met het gevolg dat jongeren vaak eindeloos van het kastje naar de muur worden gestuurd. Ofschoon geen enkele hulpverlener dit zo bedoelt, ontstaat bij de jonge cliënten (en hun ouders) op deze manier het gevoel een wegwerpartikel te zijn.

De vraag of deze beelden met de feiten kloppen of niet, is wellicht minder belangrijk dan dat ze bij jongeren als zodanig blijken te leven. Natuurlijk zijn er momenteel veel meer en veel betere sportaccommodaties, mooiere scholen, betere recreatieve voorzieningen dan ooit tevoren, maar uit het feit dat de klachten daarover desondanks bestaan en toenemen, is af te leiden dat de inrichting en organisatie ervan (veelal grootschalig, anoniem en gespecialiseerd) niet parallel loopt aan de dicht-bij-huis-behoefte van jongeren.

#### *Hoe zou het moeten? Verdichting, dialoog en identificatie*

Jeugdigen zeggen eigenlijk dat het huidige pedagogisch klimaat hen op de dimensies van schaal en sturing weinig aanspreekt. Gevraagd naar remedies bepleiten ze een duidelijke *verdichting van opvoeding*, vooral in het publieke domein: meer op hen gerichte voorzieningen, en vooral meer mensen die zich persoonlijk en op een constructieve manier om hen bekommeren. Uitdrukkelijk gaat het hen niet alleen om de ondersteuningscomponent. Ook meer, beter en persoonlijker toezicht staan geprononceerd op het verlanglijstje. Opvoeding die beter aansluit bij de belevingswereld van jeugdigen, opvoeding die hen aanspreekt, kan alleen dan worden bereikt wanneer jeugdigen als serieuze gesprekspartner worden beschouwd. Met die wens wordt niet slechts gedoeld op het fenomeen van jeugd-, leerlingen- en cliëntenraden, maar vooral op de alledaagse dialoog. Moderne kinderen en jeugdigen groeien op in een assertieve samenleving, waarin de eigen mening van burgers te pas en te onpas wordt gevraagd of geventileerd. Terecht vindt de jeugd het vreemd en frustrerend dat ze zelf nauwelijks wordt geraadpleegd, bijvoorbeeld over de pedagogische kwaliteit van hun leefomgeving. Opvoeding die de jeugd wil aanspreken, zal zich dan ook serieuzer met jongeren bezig moeten houden. Het gaat er niet om dat opvoeders hun oren naar jeugdigen moeten laten hangen. Opvoeden is immers een proces waarbij kennis, waarden en ervaringen worden overgedragen en getransformeerd. Het principe bij opvoeding is dan ook niet vraagsturing, maar *sturing via dialoog*: opvoeders en jeugdigen bereiken consensus over de afstemming van vraag en aanbod via luisteren, elkaar serieus nemen, onderhandelen, inschikken. Zo'n dialoog vindt niet alleen plaats op het microniveau van de relatie tussen bijvoorbeeld onderwijzer en kind, jeugdige en jeugdwerker of hulpverlener en cliënt, maar ook op het instellingsniveau tussen leerlingen als groep en de



school, tussen zwerfjongeren en de staf van hun pension, en zeker ook op het beleidsniveau tussen jeugdigen en bijvoorbeeld de lokale overheid. Het entameren van een dergelijke dialoog betekent dat opvoeding van karakter verandert. Jeugdigen worden niet langer in een statisch gareel geforceerd, noch wordt het karakter daarvan aan hen zelf overgelaten. Opvoeding die jeugdigen wil aanspreken, vereist dat ook het gareel zelf onderwerp wordt van deliberatie tussen de jeugd en de verantwoordelijke volwassenen. Niet alleen de toenemende pluriformiteit van de samenleving maakt zo'n dialoog noodzakelijk, ook brengt deze de opvoeding in lijn met de principes van democratisch burgerschap.



Opvoeding moet dus beter gaan aansluiten bij de belevingswereld van jeugdigen. Willen ze zich beter kunnen herkennen in de doelen en middelen daarvan, dan dienen ze daar meer bij betrokken te worden. Wanneer de volwassenen de jeugdigen echter beschouwen als medeburgers die een actieve rol in het maatschappelijk proces spelen, moeten de opvoeders hen actief aanspreken op hun sociale verantwoordelijkheid. Dat toekennen van verantwoordelijkheden is een sociaal-pedagogisch proces. Kinderen en jongeren moeten dat leren, ze moeten er de kans toe krijgen en ze moeten ertoe uitgedaagd worden. Voor veel jeugdigen begint dat proces thuis, maar ook onderwijs en vorming in het publieke domein spelen daarin een belangrijke rol. Kinderen kunnen helpen bij het onderhoud van hun eigen speelgelegenheden, jongeren kunnen actief helpen de veiligheid of de multiculturele interactie in de buurt te bevorderen. En in plaats van op school regels 'van bovenaf' af te kondigen, kunnen docenten bijvoorbeeld die regels samen met de leerlingen ontwerpen. Jeugdigen op die manier aanspreken, is niet alleen effectiever, het geeft hen tevens de expliciete boodschap dat ze een noodzakelijke en belangrijke rol in het sociale verkeer en de gemeenschap spelen. Ze kunnen zich dan *identificeren* met de mensen in die gemeenschap. Op die manier ontstaat sociale verbondenheid of betrokkenheid.

Dit begrip (in het Engels 'connectedness') komt in de recente internationale onderzoeksliteratuur naar voren als een cruciale sociaal-pedagogische factor die de ontwikkelingskansen, gezondheid, gedrag en welbevinden van jeugdigen in belangrijke mate blijkt te sturen. Mensen *hebben het nodig om nodig te zijn* in een gemeenschap, en ze hebben het nodig om duurzame verantwoordelijkheid voor anderen te dragen. Amerikaans onderzoek laat zien dat jeugdigen die het gevoel hebben dat zij in hun primaire omgevingen, vooral thuis en school, gewaardeerd worden en er wat toe doen ('to make a difference') aanzienlijk minder kans lopen op psychische problemen, criminaliteit, schooluitval, verslaving, et cetera. In een samenleving die individualisering nog niet in nieuwe instituties heeft weten in te kaderen, kan het tot stand brengen van die sociale verbondenheid worden opgevat als een uiterst krachtige vorm van preventie. Een vaccin met een wel zeer breed spectrum, zoals de opsomming van ermee verwante problemen laat zien. Het gaat hier dus om een maatschappelijk-pedagogische uitdaging van de allereerste orde. Het betekent: jeugdigen serieus nemen, ze het recht gunnen om jong te zijn, maar ze tegelijkertijd erkennen als medeburgers die bezig zijn te leren hoe ze hun leven en hun samenleving moeten vormgeven. Het gemeenschappelijk zoeken naar oplossingen draagt niet alleen bij aan het intellectuele leerproces, maar vormt tegelijkertijd een leerschool voor wederkerigheid, samenwerking, tolerantie en respect.

Daalt de hemel op aarde als we 'verdichte' contexten creëren waarin de volwassenen en de jongeren zich met elkaar verbonden voelen en samen sturen? Nee. Volwassenen en jongeren zullen fouten blijven maken en er zullen problemen blijven ontstaan. Maar een dichtere pedagogische infrastructuur maakt het wel gemakkelijker om van die fouten te leren en biedt kansen om opnieuw te beginnen.



### *De 'village'-principes*

In de hedendaagse pedagogische infrastructuur zijn belangrijke gaten gevallen, zo hebben we hiervoor betoogd. Voor een deel gaat het om lacunes in de sfeer van ondersteuning en toezicht die bijvoorbeeld zijn ontstaan als gevolg van schaalvergroting of te fors uitgevallen (of verkeerde) bezuinigingen. Voor een ander deel gaat het om lacunes in de samenhang en continuïteit van de activiteiten van actoren die opvoedingsverantwoordelijkheid dragen. Juist door het ontbreken van samenhang ontstaan er fundamentele breuken, bijvoorbeeld tussen de opvoeding thuis, die op straat en die op school. Het van oorsprong Afrikaanse gezegde *It takes a village to raise a child* mag dan een wijsheid uit traditionele contexten weerspiegelen, het heeft wel degelijk ook in het hier en nu grote betekenis. Nu klassieke sociale verbanden waarin mensen leven en waarin de jeugd wordt grootgebracht, aan het vervagen zijn of in het geheel niet meer bestaan, moeten wij op een nieuwe, moderne manier vorm geven aan 'village'-principes zoals wederkerigheid, gedeelde verantwoordelijkheid, sociale binding en sociale controle. Naarmate mensen minder afhankelijk raken van hun afkomst, religieuze of culturele achtergrond, bepalen ze voor een belangrijk deel zelf de richting van hun eigen levensloop. De voordelen zijn onmiskenbaar. Maar de schaduwkanten zijn dat eveneens. Volgens de Amerikaanse psycholoog William Damon heeft het proces van individualisering in de Verenigde Staten langzamerhand geleid tot een grootscheepse desintegratie van de opvoeding. Die heeft er vervolgens weer toe geleid dat de cijfers over jeugdcriminaliteit, mishandeling, verwaarlozing, schooluitval en psychosociale problemen tot de hoogste ter wereld behoren. In de Amerikaanse politieke context leidt een dergelijke stellingname al gauw tot een fel debat over staatsopvoeding. Voor de Nederlandse situatie lijkt het verstandiger te bezien welke beleidsmaatregelen – gebaseerd op empirische evidentie zoals hiervoor beschreven – kunnen bijdragen aan de *modernisering van de pedagogische infrastructuur* die past bij ouders en kinderen van vandaag. De eerste stap in een dergelijk vernieuwingsproces is het ontwerpen van een beleid dat burgers, instellingen en overheden uitdaagt om het grootbrengen van kinderen op te vatten als een gedeelde verantwoordelijkheid. Dat betekent bijvoorbeeld een beleid dat een premie zet op samenwerking tussen ouders, instellingen, buurtgenoten en vrijwilligers in de zorg voor jeugdigen. Zo'n beleid vraagt aan kinderopvang, onderwijs, jeugdwelzijnswerk, jeugdzorg, ruimtelijke ordening en arbeidsmarkt welke kwalitatieve en kwantitatieve bijdragen ze – in hun onderlinge samenhang – leveren aan de ondersteuning van ouders en kinderen.

## 4 Aanbevelingen vanuit de drie beleidsprincipes

De kern van het gezegde: *It takes a village to raise a child* is nog altijd waar. De kunst is om een nieuwerwetse ‘village’ te ontwerpen, die past bij de ouders en kinderen van vandaag. Het laatste wat dan moet gebeuren, is dat de oplossing wordt gezocht in het (verder) juridiseren van opvoedingsverantwoordelijkheden. Dat is een verlegenheidsoplossing die weliswaar helderheid kan scheppen bij de beantwoording van de schuldvraag als het met de opvoeding is misgegaan, maar die niet bijdraagt aan een adequate opvoedingscontext. Met een adequate context bedoelen we een omgeving waarin volwassenen op een evenwichtige manier aan jongeren steun en toezicht bieden. De drie principes – verdichting, dialoog en identificatie – die aan de balans van steun en toezicht bijdragen, werken we nu verder uit. Met de suggesties voor beleid spreekt de Raad veel actoren aan: de rijksoverheid, de gemeenten, de provincies, kinderopvanginstellingen, scholen, allerlei vrijetijdsverenigingen, planners en ontwerpers van steden, zelforganisaties, uitbaters van gelegenheden waar jongeren uitgaan en uiteindelijk alle volwassen burgers. Al deze actoren dienen zich overigens te realiseren dat jongeren nodig zijn om de suggesties te realiseren.

### 4.1 Verdichting van de opvoeding

Jongeren vragen erom dat er volwassenen zijn in hun omgeving die zich persoonlijk en op een constructieve manier met hen bemoeien, niet alleen binnen het gezin maar ook daarbuiten. Daarvoor zijn in de eerste plaats contexten nodig waarin persoonlijke nabijheid tussen volwassenen en kinderen en jeugdigen de ruimte krijgt, en in de tweede plaats een netwerk van dergelijke contexten in de directe omgeving van alle jongeren.

Een context van persoonlijke nabijheid en gekendheid doorbreekt de anonimiteit en de massaliteit die nu veel omgevingen kenmerken. Zo’n context is eenvoudiger te realiseren in kleinschalige omgevingen dan in grote en onoverzichtelijke organisaties en instituties. Verdichting van de opvoeding vraagt dan ook om een beleid dat zich richt op de totstandkoming van kleinschalige ‘settings’. Zoals de Raad in eerdere adviezen betoogde, kunnen deze kleinschalige settings uitstekend profiteren van de diensten en ondersteuning van een groter verband waarvan ze deel uitmaken. Hoe meer ondersteuning van buiten de kleinschalige eenheid komt, hoe meer de mensen zich binnen die eenheid kunnen richten op alle facetten van het directe contact met kinderen en jongeren.

Maar verdichting heeft niet alleen te maken met de schaal van de contexten waarin volwassenen en jongeren elkaar ontmoeten en ontlopen of mislopen. Een tweede dimensie van een context van persoonlijke nabijheid is dat de volwassenen aandacht kunnen besteden aan meer dan één facet van het leven en de ontwikkeling van de kinderen en jongeren. Niet alleen zaken die met hun vak te maken hebben, maar ook de dagelijkse en onalledaagse dingen waar jeugdigen mee te maken hebben, vallen binnen de competentie van volwassenen.

Verdichting van de opvoeding houdt verder in dat er in de omgeving van alle jongeren een netwerk van hoogwaardige pedagogische contexten ontstaat. Niet

alleen binnen het tweede opvoedingsmilieu, de school, maar ook binnen het derde opvoedingsmilieu, de georganiseerde vrijetijdsbesteding, vragen jongeren om voorzieningen die op hen gericht zijn. Zeker voor jongeren in een achterstandpositie geldt dat voorzieningen in hun directe omgeving ontbreken of hoge (financiële) drempels hebben.

Welke maatregelen en initiatieven zijn nodig voor een netwerk van pedagogische contexten rond jongeren waarin persoonlijke nabijheid en een stimulerende relatie tussen volwassenen en jongeren bestaan?

### *Aanbevelingen*

Een omgeving waarmee alle jongeren te maken hebben, is de buurt waarin ze leven. Hoe kan in die voor bestuurders redelijk ongrijpbare context meer aandacht ontstaan voor de pedagogische kwaliteiten ervan?

1. De pedagogische kwaliteiten moeten een rol spelen in het ontwerp en de planning van buurten en wijken. De voorzieningen en de plekken voor jongeren zijn vaak het sluitstuk van een planningsproces, zeker als het gaat om de ruimten voor pubers. De pedagogische kwaliteit van de planning is te verbeteren door in een vroeg stadium jongeren, ouders, professionele en vrijwillige opvoeders bij dat proces te betrekken. Overigens kan dat alleen als hun wensen serieus worden genomen en de bereidheid bestaat die te honoreren. In ieder geval moeten geplande voorzieningen en plekken voor kinderen en jeugdigen niet als eerste sneuvelen als er in de uitvoering financiële problemen dreigen.
2. De landelijke, provinciale en gemeentelijke overheden kunnen de aandacht voor de pedagogische kwaliteiten van bestaande wijken stimuleren door prijzen uit te reiken en keurmerken te verlenen. In buurten die dingen naar zo'n prijs of keurmerk, zal een proces op gang komen waarin alle buurtbewoners van jong tot oud en de professionals in de buurt gezamenlijk een pedagogisch vitale omgeving nastreven. De buurtbewoners moeten zelf de pedagogische prioriteiten aanwijzen en die vervolgens gezamenlijk realiseren. De gemeente kan dat proces op gang brengen door buurtregisseurs, opbouwwerkers of flatbeheerders in te schakelen, die vervolgens de buurt enthousiasmeren.
3. Ook zonder prijzen of keurmerken hoeft de gemeentelijke overheid niet werkeloos toe te zien. Projecten als Duimdrop versterken op een speelse manier de pedagogische energie in een buurt en maken die meer leefbaar voor de kinderen. Daardoor kan ook het vertrouwen van ouders in een veilige buurt worden hersteld.

De tweede omgeving waarin alle kinderen en jongeren gedurende een lange periode verkeren, is de school. Hoe kan de pedagogische kwaliteit van scholen, die geleden heeft onder bezuinigingen, schaalvergroting en de nadruk op cognitieve prestaties, worden vergroot? We doelen hier vooral op scholen voor voortgezet onderwijs.

## Duimdrop en Thuis-Op-Straat (TOS)

Wat de microkosmos van het plein in feite laat zien is het probleem van wat in de grotemensenmaatschappij *integratie* heet. Namelijk dat er niet vanzelf een vreedzaam en harmonieus geheel ontstaat waar ieder kind of elke leeftijdsgroep tot zijn recht kan komen. Kinderen kunnen bij een speelgoedcontainer van Duimdrop gratis speelgoed lenen met een pasje dat ze krijgen als ze zich onder begeleiding van een van de ouders inschrijven. De kinderen die speelgoed lenen, dienen zich aan de regels van Duimdrop te houden. Een beheerder draagt zorg voor de uitleen. Elk Duimdropplein heeft als het goed is een kinderraad die meedenkt en meebeslist. Veel van de activiteiten spelen zich af op pleinen die een fysieke opknapbeurt hebben gekregen, waar tevens een beetje werkgelegenheid wordt gecreëerd via ID-banen en waar ook samengewerkt wordt met professionele instellingen als politie, scholen en welzijnsvoorzieningen. Duimdrop en TOS starten op pleinen waar serieuze problemen spelen en waar geprobeerd wordt de straat terug te veroveren zodat kinderen er een speelplek bij hebben. Duimdrop en TOS proberen een juiste balans te bewaren tussen enerzijds professionele interventies en anderzijds vormen van zelforganisatie en vrijwilligerswerk door bewoners. (Godfried en Radboud Engbersen 2001)

4. In het advies *Aansprekend burgerschap* heeft de Raad gewezen op het belang van kleinschalige contexten. Die zijn binnen de scholen te realiseren door ingrepen in de fysieke structuur van de gebouwen, bijvoorbeeld duidelijk onderscheiden gebouwen of gebouwdelen. Andere suggesties zijn: kleine groepen, minder vakken, meer aaneengesloten lestijden voor vakken, minder docenten per groep. Deze suggesties maken van de school of van onderdelen van een school, meer een gemeenschap waarin docenten en leerlingen elkaar kennen en zich met elkaar kunnen identificeren. Doordat ze dichter op elkaar zitten, is de kans groot dat er een meer persoonlijke uitwisseling tot stand komt, waarin andere belevenissen en ervaringen dan de lesstof aan de orde komen.

## Een school met huiskamers

Een voorbeeld is een school voor leerwegondersteunend onderwijs (het vroegere individueel voorbereidend beroepsonderwijs). De leerlingen op die school hebben een eigen 'huiskamerklas' van twaalf leerlingen, een eigen gang en een eigen leraar die hen drie tot vier ochtenden per week les geeft in algemene theoretische vakken. Het vakkenpakket is op maat gemaakt, maar de school zou nog meer vrijheden willen hebben, bijvoorbeeld om te 'bezuinigen' op theoretische vakken. Ook zou de school bepaalde vakken willen combineren om het aantal docenten te verkleinen met wie de leerlingen te maken krijgen. (Kuijpers 2000)

- 5 Een school van dit kaliber schept ook de mogelijkheid dat normen en waarden, sociale vaardigheden, debatvaardigheden en dergelijke worden verweven in de reguliere lessen, in plaats van dat de scholen ze aanbieden als aparte vakken. Dat komt niet alleen de morele en maatschappelijke vorming van kinderen en jongeren ten goede, maar ook hun cognitieve ontwikkeling.

### **Sociale competentie zelf leren**

Hoe kunnen kinderen leren bewust en verantwoordelijk om te gaan met zichzelf, met anderen en met hun omgeving? Dat is de kernvraag van een sociale competentie-Kijkwijzer van het Procesmanagement Voortgezet Onderwijs en Sardes. Kinderen ontwikkelen hun sociale competentie niet eerst uit een boekje of in speciale trainingen, maar vooral in contact met mensen en door het voorbeeld dat die personen met hun gedrag geven. Geleidelijk komt er naast dat spontane leren ook bewust leren bij. Dat gebeurt vooral in echte situaties. Opvoeders scheppen een veilige en uitnodigende omgeving die kinderen uitdaagt zelf te leren. De Kijkwijzer geeft allerlei suggesties hoe opvoeders in verschillende dagelijkse situaties de ontwikkeling van sociale competentie kunnen stimuleren. (Prior en Walraven 1999)

6. Een school die opvoedingsenergie wil uitstralen, heeft docenten als ‘vonken-trekkers’ nodig (de term is ontleend aan Rinnooy Kan et al. 2000). Dat vraagt om modern personeelsbeleid erop gericht om creativiteit en zelfontplooiing te bevorderen. Bij modern personeelsbeleid hoort de mogelijkheid van differentiatie in functie en beloning, een goed intern opleidingsplan en de faciliteiten daarvoor, goede ICT-faciliteiten op school (of thuis) en vooral waardering van binnen en buiten de school. De rol van de docenten verandert, dat is een onomkeerbaar proces. Docenten zullen meer coaches van de leerlingen worden dan ‘lesboeren’. De school zal docenten vertrouwen moeten bieden, veiligheid en het gevoel dat ze ertoe doen, om die verandering als een uitdaging te zien.
7. Meer en meer kinderen verblijven tegenwoordig in de kinderopvang. Op het gebied van de pedagogische kwaliteiten is daar nog een wereld te winnen. Een goed pedagogisch plan per instelling dat is afgestemd op de specifieke kenmerken van de kinderopvang, voldoende ruimte en tijd voor de kinderen en een gedegen opleiding van de leidsters/leiders, zijn minimale voorwaarden voor een goed pedagogisch klimaat waarop de overheid moet (laten) toezien.

Het zogeheten derde opvoedingsmilieu, de wereld van de georganiseerde vrijetijdsbesteding, speelt in het leven van veel kinderen een grote rol. Ze krijgen daar te maken met volwassenen die in feite een opvoedingsrelatie met hen onderhouden, maar die zich daar niet altijd van bewust zijn of die daar uiterst terughoudend of onzeker in zijn.

8. De gemeentelijke overheid kan stimuleren dat opvoeding een prominenter positie krijgt binnen de vrijetijdsverenigingen. Er kan opvoedingskwaliteit verloren zijn gegaan, onder meer doordat vrijwillige trainers zijn vervangen door professionals. De vrijwilligers speelden vaak ook op andere gebieden een rol in het leven van de kinderen, bijvoorbeeld omdat ze in dezelfde buurt woonden.

Gedragcodes voor kinderen en hun ouders zijn bijvoorbeeld rond veel sportvelden geen overbodige luxe. Met behulp van intentieverklaringen of rondetafelconferenties kan een gemeente het pedagogisch bewustzijn van de vrijetijdsverenigingen wakker schudden. Een andere mogelijkheid is de verenigingen expertise aan te bieden, bijvoorbeeld in de vorm van 'opvoedingsconsultants'.

### **Sport en buitenschoolse opvang**

De staatssecretaris van VWS stimuleert de betrokkenheid van de sportsector bij de opvoeding van kinderen door vijftien proefprojecten te subsidiëren waarin samenwerkingsverbanden van sportverenigingen en kinderopvanginstellingen buitenschoolse opvang verzorgen.

Niet minder belangrijk voor jongeren zijn tal van commerciële instellingen, onder meer in het uitgaansleven. Ook de beheerders of uitbaters van deze instellingen dragen verantwoordelijkheid voor de opvoeding. Ze zien er bijvoorbeeld op toe dat jongeren geen verboden middelen gebruiken en ze bewaken de onderlinge omgang in de gelegenheid.

9. Door middel van akkoorden of overeenkomsten kan de overheid deze verantwoordelijkheid expliciteren en versterken. De ondertekenaars leggen vast welke prestaties ze zullen leveren en welke sancties gelden als ze dat niet doen. De overheid moet de afspraken strikt handhaven. Een minder verregaand instrument om het pedagogisch bewustzijn van commerciële instellingen en hun landelijk georganiseerde belangenbehartigers te stimuleren, zijn conferenties en gesprekken.

Voor een verdichting van de opvoeding is het onvoldoende alleen in termen van (al langer) bestaande instituties te denken. Er zijn nieuwe pedagogische instituties die de kinderen en jeugdigen steun en toezicht kunnen bieden.

10. De ontwikkeling van de brede school naar een stimulerende opvoedingsomgeving staat nog aan het begin, maar ze is hard nodig, zeker in wijken waar verder weinig voorzieningen uit het derde opvoedingsmilieu zijn. De overheid, vooral de gemeente, moet de totstandkoming uitlokken, stimuleren en faciliteren van die vorm van brede scholen waar voorzieningen voor volwassenen en voor kinderen en jeugdigen elkaar kruisen.



De grote variatie in brede scholen betreft niet alleen de vorm maar ook de doelstellingen. De Open Wijksschool in Nijmegen en de Community School in Amsterdam noemen het bevorderen van de sociale cohesie als doel. “Voor mij gaat het om verbondenheid in de buurt”, zegt een moeder van twee dochters en actief voor de Community School in de Amsterdamse Pijp. “Ik wil mensen van alle leeftijden bij elkaar brengen. De jongste die is aangemeld voor de school is drie maanden oud, de oudste is een hoedenmaker van 72 jaar. Hij wil dolgraag met kinderen werken. Misschien kan hij een atelier krijgen in de multifunctionele ruimte. Zo ontstaan er contacten die ook na schooltijd voortduren.”  
(Miedema 2000)

11. In wijken met weinig voorzieningen kan de overheid investeren in aansprekende en goed toegeruste buurtcentra waar jongeren worden uitgedaagd zich te ontwikkelen op een breed terrein – sociaal, moreel, cognitief, cultureel – door enthousiaste en inspirerende begeleiders en coaches.

## 4.2 Sturing door dialoog

### *Algemeen*

In onze samenleving worden mensen aangemoedigd zeggenschap uit te oefenen over hun eigen leven en over hun omgeving. Dat vraagt om contexten waarin dat mogelijk is, zowel voor de jongeren als voor de opvoeders. In een klimaat van betrokkenheid of sociale verbondenheid noemen we dat ‘gewogen zeggenschap’, want in een dialoog kunnen jongeren en opvoeders de wederzijdse perspectieven, behoeften en belangen afwegen.

Sturing door dialoog gebeurt in de eerste plaats in de relatie tussen volwassenen en jongeren. Jongeren kunnen wel degelijk invloed uitoefenen op de dagelijkse gang van zaken, zonder dat volwassenen in alle opzichten de oren laten hangen naar de wensen van de jongeren. In de ideale situatie vindt er een dialoog plaats die recht doet aan de opvoedingsrelatie tussen de opvoeders en de jongeren. In de tweede plaats is er de dialoog tussen het instellingsmanagement enerzijds en de medewerkers, jongeren en ouders anderzijds. Ook op dat niveau geldt dat een instelling niet klakkeloos aan de behoeften van jongeren en ouders hoeft te voldoen, maar ook een eigen perspectief kan inbrengen. In de derde plaats is er de dialoog tussen overheden en instellingen. Het beleid, de doelen, de uitvoering en de controle worden vormgegeven op basis van de inbreng van beide partijen.

De Raad voorziet dat sturing door dialoog ruimte oplevert voor differentiatie, voor gevarieerdheid, op alledrie de niveaus. Bovendien wordt er meer gebruik gemaakt van het sociaal kapitaal binnen instellingen. Bijvoorbeeld: een instelling legt verantwoording af op een wijze die recht doet aan de inbreng van jongeren, ouders en de overheid. Zo’n verantwoording maakt meer zichtbaar dan

de score op uniforme en meetbare indicatoren; ze schenkt ook aandacht aan de menselijke kwaliteiten en hulpbronnen binnen een instelling.



### *Aanbevelingen*

1. Jongeren serieus nemen wil zeggen dat ze ook werkelijk invloed uitoefenen op de inrichting van hun leefwereld, onder meer in buurten, op scholen, in klaslokalen en in buurtcentra. Die invloed kunnen ze laten gelden in de voorbereiding van besluiten over die leefwereld maar ook in de uitvoering of het onderhoud. Zoals een schooldirecteur in Utrecht het formuleerde over een project waarin de leerlingen betrokken werden bij het ontwerp en het onderhoud van het gebouw: “We hebben de school teruggegeven aan de jongeren.” In de voorbereiding van besluiten moeten jongeren de gelegenheid hebben in te spreken. Kinder- of jeugdraden die in verschillende gemeenten functioneren, bieden daartoe een mogelijkheid.
2. In het onderwijs moeten jongeren meer betrokken worden bij de ‘voortgangsbewaking’ van hun ontwikkeling en hun prestaties. Kinderen kunnen leren om hun eigen leren, zoals rekenen, lezen en onderlinge omgang, te volgen en aan te geven wat er in een jaar is veranderd. Het rapport bevat vervolgens een deel waarin het kind zelf aangeeft wat zij of hij heeft geleerd. Aan de gesprekken met de ouders nemen ook de kinderen deel; ze presenteren hun eigen rapportage.
3. Medewerkers, zoals docenten, moeten ruimte krijgen om eigen doelen te formuleren en te bereiken, binnen het kader van de instellingsdoelen. Hierdoor kunnen zij ‘vonkentrekkers’ worden. Tegelijk vraagt deze verantwoordelijkheid dat de betrokkenen openstaan voor de inbreng van anderen.

Een groep docenten kan bijvoorbeeld een systeem van onderlinge intervisie en coaching opzetten. Daarin kunnen ervaren docenten een belangrijke rol vervullen. Daarnaast zullen docenten een dialoog voeren met jongeren en hun ouders, maar ook met andere belanghebbenden, zoals andere onderwijssoorten en bedrijven, om gezamenlijk doelen vast te stellen. Die verantwoordelijkheid van een groep docenten kan organisatorisch vorm krijgen in een maatschap, een idee dat onlangs is gelanceerd door Rinnooy Kan, In 't Veld en De Vijlder (2000). De docenten zijn binnen een maatschap mede-eigenaar, hebben gelijke rechten en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de resultaten van de leerlingen.

4. Jongeren en hun ouders dienen ook een inbreng te hebben als de (pedagogische) doelen van een instelling – een school of een kinderopvanginstelling – worden geformuleerd en als het daaruit voortvloeiende programma wordt opgesteld. Behalve de formele kanalen – die bepaalde jongeren en ouders aantrekken – zullen scholen moeten zoeken naar meer informele mechanismen om ook anderen te betrekken bij het schoolleven. Want niet alleen over de doelen, ook over de dagelijkse gang van zaken zou het management moeten spreken met jongeren en ouders. Dezen zijn ook geïnteresseerd in het primaire proces en het schoolklimaat, niet alleen op individueel maar ook op collectief niveau. Panels van jongeren en ouders zijn bijvoorbeeld een instrument om die zaken te bespreken. Dergelijke panels kan het management ook gebruiken als het gaat om de verantwoording over de resultaten die een instelling bereikt. Als we weer het voorbeeld van een school gebruiken: docenten, leerlingen en ouders worden betrokken bij het opstellen van de indicatoren waarop de school vooral beoordeeld wil worden en bij het beoordelen van de resultaten zelf.

Informatie- en communicatietechnologie biedt nieuwe mogelijkheden om jongeren en hun ouders te betrekken bij het bestuur van een instelling. Dat begint met de websites van de instellingen, die ruimte moeten bieden voor opmerkingen en voor interactieve gedachtenwisselingen. Maar jongeren kunnen ook zelf beoordelingssystemen via internet opzetten.

5. Voor de mega-instellingen van nu dient een andere bestuurlijke structuur te worden overwogen; dergelijke instellingen kunnen beter een Raad van Toezicht in het leven roepen, met daarin ouders en jongeren.
6. Het management en het bestuur van de belangrijke socialiserende instituties hebben de taak om een duidelijke pedagogische missie (of onderwijsfilosofie of signatuur) te formuleren voor de instelling. Ze krijgen daarvoor ook de ruimte van de overheid. In de kinderopvang, maar vooral in het onderwijs kan de overheid gebruik maken van het model van concentrische cirkels dat het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft ontworpen (Bronneman-Helmers 1999). Dat model behelst globaal dat de overheid stuurt op dat deel van het curriculum waarvan ze vindt dat alle kinderen en jongeren het moeten beheersen. De overheid financiert dat deel ook en concentreert haar toezicht daarop. Voor het deel waarmee de instelling zich zowel binnen als buiten het curriculum kan profileren, krijgt zij de ruimte om een eigen missie te

formuleren, andere bronnen van financiering aan te boren en andere toezichtmechanismen te gebruiken.

Zo ontstaat een gedifferentieerde vorm van verantwoording waarmee verschillende belanghebbenden worden gediend en die verschillende facetten van het instellingsleven zichtbaar maken. Bij dat laatste valt te denken aan een verantwoording in de vorm van verhalen die andere aspecten van het instellingsleven zichtbaar maken dan eenvoudig te meten prestaties.

Medewerkers, jeugdigen en ouders krijgen de gelegenheid hun ervaringen te vertellen, bijvoorbeeld in het jaarverslag of op de website. Een andere manier om verhalen te presenteren zijn video's, die eveneens op een website kunnen worden getoond. De verhalen bevatten duidingen en impressies van het sociaal kapitaal van een instelling, van de onderlinge relaties en de manier waarop mensen met elkaar omgaan. Zo is er een school in Limburg die van elke leerling een video maakt waarop diens ontwikkeling door de jaren heen is te volgen, aan de hand van diverse presentatiemomenten. Als de kinderen de school verlaten, krijgen ze een persoonlijke videoband overhandigd. Een ander voorbeeld is een video die gemaakt is om de resultaten van het verlengde schooldagproject 'Talent in actie' te verbeelden. De video geeft een impressie van alle activiteiten en laat de deelnemers aan het woord over hun (leer)ervaringen.

7. De overheid moet ruimte geven aan vormen van visitatie en accreditatie die vanuit de instellingen en groepen van instellingen zelf opkomen en worden vormgegeven.

## Visitatie

De visitatiecommissies die de Besturenraad Protestants Christelijk Onderwijs in het leven heeft geroepen, vormen een goed voorbeeld. Nu kunnen scholen die commissies op vrijwillige basis te hulp roepen. Maar er valt ook te denken aan een meer gestructureerde uitwerking van deze visitaties. Een andere mogelijkheid om meer vanuit het veld zelf toezicht uit te oefenen, is een (private) accrediteringsinstelling. Deze instelling accrediteert kinderopvanginstellingen of scholen op grond van breed aanvaarde normen. Voor belanghebbenden is dat een van de waarborgen voor kwaliteit.

8. Voor de vrijetijdsinstituten geldt evenzeer dat zij met de jongeren en hun ouders moeten communiceren over de impliciete en expliciete opvoeding die er binnen hun muren plaatsvindt. Het gaat voor veel van deze instituten te ver om van een pedagogische missie te spreken. Maar expliciete gedragsregels kunnen een uitstekend kader bieden om van gedachten te wisselen over het pedagogisch klimaat binnen zo'n instituut.

### 4.3 Samenhang door identificatie

#### *Algemeen*

Samenhang door identificatie of sociale verbondenheid ('connectedness') zijn de kernwoorden van een aansprekende pedagogische infrastructuur. Bij dit principe gaat het erom contexten te creëren waarin jongeren en opvoeders een noodzakelijke rol spelen in het vormgeven en in stand houden ervan, en waarin jongeren zich kunnen identificeren met elkaar en met de opvoeders. Die noodzakelijke rol houdt in dat zowel jongeren als opvoeders invloed kunnen uitoefenen op de dagelijkse gang van zaken binnen een context, de randvoorwaarden waardoor een context in stand wordt gehouden en het beleid voor die context. Verder betekent die noodzakelijke rol dat jongeren daadwerkelijk (mede)verantwoordelijkheid dragen voor de dagelijkse gang van zaken en ook taken vervullen die daaruit voortkomen.

Samenhang door identificatie veronderstelt een zekere homogeniteit, maar die homogeniteit kan in onze pluriforme samenleving niet anders worden opgevat dan als een uitvalsbasis naar de wereld. Beleid dat is gestoeld op het principe van samenhang heeft dan ook altijd een dubbele richting: enerzijds moedigt het een zekere vorm van homogenisering van contexten aan, anderzijds zorgt het met kracht voor verbindingen naar andere contexten. Want de identificatie met een context mag niet ten koste gaan van verbondenheid met anderen.

Met andere woorden, een netwerk van opvoedingscontexten onderhoudt onderlinge relaties, en legt verbindingen met betrokkenen buiten het netwerk.

#### *Aanbevelingen*

1. Kinderen en jongeren geven aan behoefte te hebben aan een vertrouwde omgeving, structuur en identificatiemogelijkheden. Een zekere homogeniteit in de contexten waarin wordt opgevoed, biedt deze kwaliteiten. In het advies *Aansprekend burgerschap* heeft de Raad beargumenteerd dat er een omslag nodig is in het denken over homogeniteit en heterogeniteit of menging. De homogeniteit van een buurt of een school herbergt niet alleen risico's. Een homogene buurt of school ondervangt immers de discontinuïteit in opvoeding waar kinderen anders mee te maken kunnen krijgen, als zij de deur uitstappen en in een geheel andere culturele setting terechtkomen. Dit wil overigens niet zeggen dat overheid en samenleving er niet naar moeten streven dat mensen goed worden ingewijd in een pluriforme samenleving (zie ook punt 4). Maar een eigen, goed ontwikkelde identiteit is een belangrijke voorwaarde om te kunnen functioneren in die samenleving.
2. Hetzelfde geldt voor zelforganisaties. Traditionele zelforganisaties, zoals moskeeën dat zijn voor veel immigranten, spelen een grote rol in de opvoeding van kinderen, al was het maar omdat ze de ouders beïnvloeden. Maar er zijn ook nieuwe vormen van zelforganisaties die voor immigranten identificatiekaders bieden, zoals de her en der gestarte huiswerkklassen. De overheid kan deze vorm, en andere nog ongedachte vormen van zelforganisatie uitlokken

en aanwakkeren door succesvolle immigranten uit te dagen een rol te spelen in de opvoeding van een nieuwe generatie.

3. Ook scholen kunnen meer homogene contexten creëren. De Raad wees bijvoorbeeld al op de mogelijkheid om afdelingen binnen een scholengemeenschap duidelijk te profileren. Maar ook scholengemeenschappen als geheel moeten de ruimte krijgen om een duidelijk eigen en herkenbaar profiel te ontwikkelen. Hetzelfde geldt voor de kinderopvanginstellingen. De overheid moet ervoor waken dat in die sectoren een set aan regels bestaat respectievelijk ontstaat, die feitelijk, en misschien onbedoeld, uniformiteit oproept.
4. Homogeniteit vergroot weliswaar de identificatie of sociale verbondenheid, maar het risico bestaat dat er afsluiting ontstaat voor andere groepen. Een pluriforme samenleving kan alleen floreren als er verbindingen zijn tussen verschillende, meer of minder homogene, contexten. Dan ontstaan wederkerigheid, wederzijdse verantwoordelijkheid en identificatie over de grenzen van groepen heen. De overheid, vooral de gemeente, dient te stimuleren dat die verbindingen ontstaan. Het concept van homogene buurten in heterogene wijken biedt daartoe richting in de planning van de stad. Scholen kunnen allerlei extracurriculaire activiteiten organiseren die de grenzen tussen afdelingen overstijgen en die leerlingen verenigen op andere dan de onderscheidende criteria. De overheid kan op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau mogelijkheden creëren voor de ontmoeting van organisaties van burgers van verschillende snit. Bovendien kan zij in haar eigen werk de zelforganisaties een vaste plek geven, bijvoorbeeld door gesprekken en bezoeken. Dat vraagt om een actieve overheid die ontmoetingen op velerlei plekken regisseert. Die pluriformiteit speelt niet alleen op nationaal niveau. Nederland maakt deel uit van tal van internationale verbanden, waarin de Europese Unie een dominante plaats inneemt. Dat vraagt van een actieve overheid dat ze ontmoetingen en uitwisselingen stimuleert en arrangeert tussen Europese jeugdigen.
5. Samenhang betekent ook dat er anderszins verbindingen ontstaan tussen verschillende (opvoedings)contexten. In de kinderopvang vindt er op het individuele vlak meestal wel uitwisseling plaats tussen leid(st)ers en ouders over allerlei opvoedingszaken. Maar de uitwisseling op een hoger aggregatieniveau, over het opvoedingsklimaat en de pedagogische missie van de instelling als geheel, kan nog worden versterkt. In de opleiding en nascholing van docenten in het onderwijs zou meer aandacht moeten worden gegeven aan de contacten met ouders en hoe die worden vormgegeven. Docenten moeten ook de tijd krijgen om met ouders van gedachten te wisselen over de opvoeding van individuele leerlingen.
6. Een instituut als de vinderschool of 'community school' biedt op een geheel andere manier de mogelijkheid om verbindingen te leggen tussen verschillende contexten. Daar lukt het om niet alleen de ouders van individuele kinderen de school in te brengen, maar ook buurtbewoners en andere volwassenen. Door de integratie van verschillende voorzieningen in één gebouw – ouderenzorg, kinderopvang, buiten- en naschoolse opvang, onderwijs,

welzijnswerk, politie – is het mogelijk om die contexten met elkaar te verbinden en om volwassenen en jongeren op een positieve manier met elkaar te laten kennismaken. Wat dat betreft, is het te betreuren dat veel scholen door de schaalvergroting wegtrekken naar de randen van de stad of naar ‘scholenparken’. Dat vraagt van de betrokkenen extra creativiteit om de ‘buurt’ in de school te halen.



## De ondernemende school

De leerlingen van een basisschool in Noord-Holland hebben een eigen krant gemaakt voor de buurt waarin de school was gevestigd. Het doel van het project ‘de ondernemende school’, bedacht door het bureau ‘De educatieve stad’, is om dat zo professioneel mogelijk te doen. De leerlingen interviewden eerst hun ouders en buren om erachter te komen over welke onderwerpen de buurtbewoners meer wilden weten. Vervolgens gingen de leerlingen aan het werk om de krant te maken. Ze verdeelden onderling de taken en schreven financiers aan. Ze leerden van een journalist interviewen, van een fotograaf hoe goede foto’s te maken, en van een redacteur hoe een krant samen te stellen. Zo komt de wereld de school binnen, niet alleen de buurtbewoners maar ook allerlei professionals. En de leerlingen ervaren wat werken en ondernemen inhoudt.

‘De educatieve stad’ ondersteunt tal van dit soort projecten, die een heel verschillende inhoud hebben. Andere scholen hebben bijvoorbeeld een windmolen ontwikkeld om energie op te wekken of een winkel opgezet. (Schuurmans)

7. Een school kan ook de bedrijven in haar omgeving binnen de instelling brengen. Wanneer ondernemers of werknemers meedoen in de lessen, kunnen de leerlingen zich identificeren met die volwassenen, bijvoorbeeld met succesvolle ondernemers uit migrantenkring. Andersom kunnen leerlingen stages lopen, in bedrijven en in (semi)publieke voorzieningen. Als bijvoorbeeld de ouderenzorg in de vensterschool is georganiseerd, biedt dat een uitgelezen kans om leerlingen met zorg te laten kennismaken.
8. Dan zijn er nog de relaties tussen instituties in het tweede en derde opvoedingsmilieu. Als laagdrempelige sportverenigingen wegtrekken naar de randen van de stad, verdwijnt een uitgelezen opvoedingscontext uit de buurt van kinderen en jeugdigen. Niet alle jongeren kunnen deze afstanden overbruggen. Vaak zijn er wel commerciële sportscholen in de binnensteden, maar die zijn voor veel jongeren te duur. De overheid kan deze sportscholen stimuleren tot maatschappelijk ondernemerschap, bijvoorbeeld door ze te subsidiëren om tijd en expertise in te zetten voor kinderen en jongeren die dat niet zelf kunnen betalen.
9. Met het verdwijnen van veel jeugd- en jongerenwerk door bezuinigingen is ook veel vrijwilligerswerk daaromheen opgehouden te bestaan. En in het gat dat zo gevallen is, zijn geen of onvoldoende commerciële partijen gedoken. De overheid heeft gedurende lange tijd die lacunes evenmin gesignaleerd. Het is een illusie te denken dat daar waar vormen van formele solidariteit verdwijnen automatisch informele vormen ze overnemen. De overheid zou daarom het voortouw moeten nemen in het herstel van voorzieningen voor jongeren in achterstandsbuurten; de eerder genoemde buurtcentra zijn daar een voorbeeld van. Tegelijk moet de overheid proberen partnerschappen met vrijwilligersorganisaties en bedrijven aan te gaan.
10. Kinderen en jeugdigen die verzeild raken in de wereld van de jeugdzorg, kunnen te maken krijgen met een reeks van instellingen en eenmaal daarbinnen met tal van hulpverleners. Deze onoverzichtelijkheid en onherkenbaarheid leiden niet tot vertrouwen en betrokkenheid van de kant van de jongeren, en waarschijnlijk ook niet van de kant van de hulpverleners. De jeugdzorg zou dan ook moeten streven naar een systeem van een-op-een-relaties tussen jongere en hulpverlener. Ook als er verschillende vormen van gespecialiseerde hulp moeten worden ingeschakeld, moet de last daarvoor niet komen te liggen bij de jongere, maar bij de begeleidende hulpverlener. Een andere vorm van een-op-een-relaties zijn de ‘tutors’ of ‘buddy’s’ in het onderwijs; medestudenten die leerlingen coachen in hun weg door het schoolleven.



## 5 Antwoorden op de adviesvraag van het kabinet

De Raad beantwoordt de vragen van het kabinet als volgt.

*Vraag: op welke wijze kunnen de betrokkenheid en medezeggenschap van ouders in het pedagogische beleid van de diverse opvoedingsverantwoordelijken zo effectief mogelijk vorm worden gegeven?*

Betrokkenheid van ouders – overigens net als die van kinderen en jongeren – bij bijvoorbeeld scholen voor primair en secundair onderwijs is gebaat bij herkenbaarheid van de desbetreffende organisatie. Dat betekent dat met name binnen grote scholengemeenschappen gestreefd moet worden naar een organisatievorm waarin de grote school wordt opgedeeld in een netwerk van herkenbare en kleinschalige schoolorganisaties. Een kleinschalige organisatie vergroot de effectiviteit van de bestuurlijke activiteiten van ouders, zoals in ouderraden. Maar daarnaast biedt zij goede mogelijkheden om meer werk te maken van meer informele mechanismen van de betrokkenheid van ouders, op collectief en op individueel niveau. Denk bijvoorbeeld aan panels van ouders die over het opvoedingsklimaat spreken. Verder zouden ouders meer betrokken moeten worden bij het toezicht op het functioneren van instellingen. Ten slotte zouden instellingen de kansen die ICT biedt, meer moeten benutten.

*Vraag: hoe verhoudt zich de privacy van het gezin tot de opvoedingsondersteuning door derden? Hoe verhoudt dat zich tot de verantwoordelijkheid van de ouders? Wat wordt geregeld door de privacywetgeving en wat zou wettelijk geregeld moeten worden?*

De wijze waarop de vraag is gesteld, suggereert dat de verantwoordelijkheid voor de opvoeding alleen bij de ouders ligt, en dat derden daarbij hooguit kunnen ondersteunen. De vaststelling van het ‘gat in de opvoeding’ maakt duidelijk dat zulks niet het geval is. Projecten in het kader van opvoedingsondersteuning zijn als zodanig niet in staat om het gat in de opvoedingsinfrastructuur te dichten. Zoals elders al eerder werd vastgesteld, hebben dergelijke projecten een beperkte mate van effectiviteit, zolang zij niet kunnen worden ingebed in een passende pedagogische infrastructuur. De Raad heeft dan ook een voorkeur voor een algemene modernisering van de pedagogische infrastructuur, waarin specifieke opvoedingsondersteunende activiteiten zijn opgenomen. Binnen die algemene modernisering past onder meer een goede pedagogische uitrusting van bureaus voor ouder- en kindzorg, zodat daar al de nodige opvoedingsvragen kunnen worden beantwoord en eventueel steun kan worden geboden. Dus eerst algemeen beleid, vervolgens en indien nodig specifieke initiatieven; dat is de volgorde die de Raad bepleit.

Wat de privacy betreft: de Raad gaat ervan uit dat ouders verantwoordelijkheid delen met instanties. Dat vraagt om goede verhoudingen en duidelijke afspraken. Die dienen dan ook prioriteit te hebben. Wettelijke regelingen voor privacy zijn uiterste middelen. In de relatie tussen ouders en scholen leidt de bestaande

privacyregelgeving nauwelijks tot problemen, zo concluderen de onderzoekers van het ITS (bijlage 4). Specifieke actie lijkt dus niet nodig. Wel zouden scholen en docenten zich goed bewust moeten zijn van de sleutelpositie die zij innemen tussen instellingen voor hulpverlening en ouders.

*Vraag: hoe kan de overheid bevorderen dat de kwaliteit van de opvoedingsondersteuning door diverse actoren wordt gewaarborgd?*

Uit de vraagstelling kan worden afgeleid dat ouders opvoeden en dat andere instanties hen bij die opvoeding ondersteunen. Dat is, zoals gezegd, niet het uitgangspunt van de Raad. Verschillende instanties delen de totale opvoedingsverantwoordelijkheid en vervullen daarbinnen specifieke taken en bijdragen. Om ervoor te zorgen dat dit adequaat gebeurt, heeft de Raad gewezen op de drie beleidsprincipes aan de hand waarvan de bestaande pedagogische infrastructuur bij de tijd kan worden gebracht, namelijk verdichting van de opvoeding, sturing door dialoog en samenhang door identificatie.

*Vraag: hoe kunnen de inzichten en ervaringen van jeugdigen structureel betrokken worden bij het vormgeven van beleid t.a.v. opvoedingsondersteuning?*

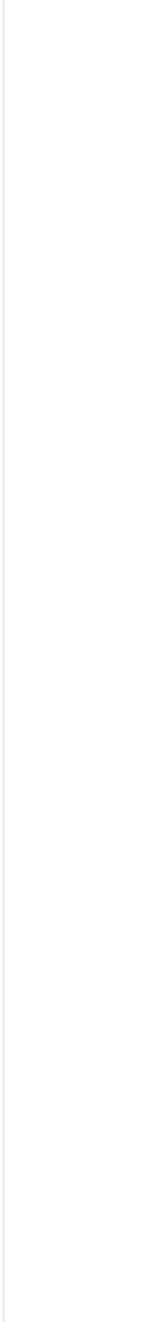
‘Sturing door dialoog’ is een beleidsprincipe dat uitgaat van deelname van jongeren aan beleidsbepalende gremia binnen de desbetreffende opvoedingsinstelling, of dat nu het gezin is, de school of een ander type instelling of organisatie. Dat geldt overigens ook voor de verschillende categorieën van professionals die in dergelijke instellingen werkzaam zijn. Ook hun betrokkenheid bij de missie van de organisatie in kwestie is niet alleen voor henzelf en hun eigen satisfactie van groot belang, maar heeft tevens een positieve uitstraling op de jongeren met wie zij in dialoog staan. Het blijft schrijnend te moeten constateren dat de eigen verantwoordelijkheid van professionals bij de invulling van de organisatiedoelstellingen onnodig klein wordt gehouden.

*Vraag: hoe verloopt de afstemming tussen de praktijk en het opleidingsaanbod van instellingen en wat is nodig om die te verbeteren?*

Voorzover de vraag erop gericht is om het opleidingsaanbod van scholen beter af te stemmen op de algemene maatschappelijke praktijk, geeft de Raad aan dat participatie van ouders in de verschillende opvoedingsinstanties belangrijke delen van die praktijk kan binnenbrengen. Verder pleit de Raad voor open scholen die, bijvoorbeeld in de vorm van een ‘community school’, allerlei relaties leggen met hun omgeving. Overigens geldt ook hier dat, afhankelijk van de leeftijd van de jongeren in kwestie, hun eigen inbreng eveneens van grote betekenis is. Voorzover de vraag betrekking heeft op de afstemming van het opleidingsaanbod aan professionele opvoeders op hetgeen hun opvoedingspraktijk van hen verlangt, meent de Raad dat in dat aanbod een ruimer accent op de communicatie met ouders moet worden gelegd. Naast de noodzakelijke aandacht voor didactische werkvormen is een meer integrale pedagogische training wenselijk.

## Bijlage 1

*Uit: Adviesprogramma 1999 van de  
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling*





Uit: Adviesprogramma 1999 van de  
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

---

*RMO-adviesthema: "Verschuiving van opvoedingsverantwoordelijkheden?"*

De verantwoordelijkheid voor de opvoeding en de identiteitsontwikkeling van kinderen ligt primair bij de ouders. In het verlengde daarvan hebben instellingen voor onderwijs en kinderopvang hier ten minste een afgeleide taak. Onder kinderopvang wordt verstaan: hele en halve dagopvang 0-4 jarigen, buitenschoolse opvang 4-16 jarigen, gastouder opvang en peuterspeelzalen. Geconstateerd kan worden dat zich onder invloed van diverse maatschappelijke ontwikkelingen verschuivingen in de verdeling van verantwoordelijkheden voordoen. Door de toetreding van meer moeders op de arbeidsmarkt en door veranderingen van werktijden en werkperiodes van ouders stijgt het gebruik van de buitenschoolse opvang. Daarmee neemt de tijd toe waarin kinderen buiten het gezin verblijven en door anderen worden 'opgevoed'. Van belang is dat er voor kinderen sprake is van een doorgaande ontwikkelingslijn. Alle professionele instellingen hebben een pedagogisch beleid wat betreft het overdragen van waarden en normen. Dat moet op elkaar aansluiten en uiteraard afgestemd zijn op de opvoeding door de ouders. Met betrekking tot het onderwijs is uit bestaand onderzoek bekend wat er op scholen aan visies leeft over waarden en normen en de rol van de school daarin. In de praktijk zijn leerkrachten voor een belangrijk deel van hun tijd bezig met het overbrengen van waarden en normen en gedragscorrecties van leerlingen. Mede onder invloed van de toenemende differentiatie b.v. naar etniciteit en culturele/religieuze waarden en normen, wordt het opvoeden complexer. Dit heeft zowel voor ouders, scholen als opvanginstellingen invloed op de gewenste ontwikkeling van de over te dragen waarden en normen.

Hier ligt een taak voor de RMO om na te gaan wat de beleidsimplicaties zijn voor de verschillende actoren betrokken bij de opvoedingsverantwoordelijkheid. Het kabinet verzoekt de Raad daarbij uit te gaan van de huidige rol van het onderwijs. De adviesvragen zijn niet bedoeld om de inhoud van het onderwijs te bespreken.

Omdat de inhoud van de gewenste ontwikkeling van het geheel van waarden en normen van een andere orde is dan hetgeen met de hieronder genoemde adviesvragen wordt beoogd zal de RMO niet worden gevraagd zich daarover uit te spreken.

Voor gezinnen in achterstandssituaties zijn diverse trajecten gestart, waarbij

wordt uitgegaan van ondersteuning door professionals aan ouders bij het opvoeden van hun kinderen. Voorbeelden zijn o.a. te vinden in de CRI EMI-nota, de Beleidsbrief 'Naar een solide basis' (brief van VWS, Justitie en OC&W over opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering) en het rapport Etty. De SCP-studie over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen school en gezin, die naar verwachting eind 1998 zal uitkomen, gaat in op een viertal thema's waarbinnen veranderingen zich met name voltrekken. De SCP-thema's zijn: 1. de inhoud van het onderwijs en de werkwijze van scholen; 2. de onderwijsresultaten; 3. de rol van de buitenschoolse voorzieningen; 4. de invloed en betrokkenheid van ouders. Rekeninghoudend met de uitkomsten van deze studie zou de RMO zich bij de uitwerking van de adviesaanvraag nadrukkelijk kunnen oriënteren op het bereiken van een duurzame versterking van de uitvoeringsspraktijk van de verschillende actoren. Een tweede ontwikkeling betreft de aandacht voor sommige jongeren en jeugdigen als mogelijke veroorzakers van overlast en criminaliteit. Van diverse kanten wordt in dit verband gepleit voor 'preventief jeugdbeleid' en voor opvoedingsondersteuning. Ook hierbij is de vraag naar de verantwoordelijkheid voor de opvoeding aan de orde.

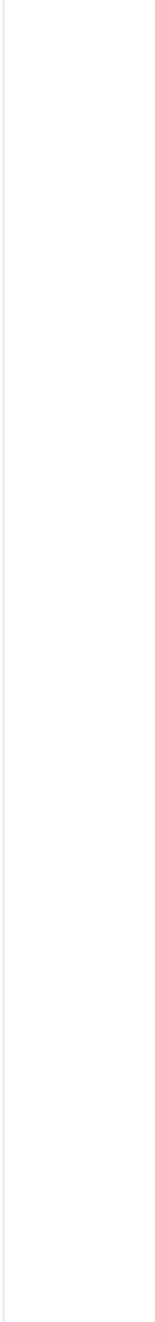
Aan de RMO worden de volgende vragen voorgelegd:

1. Op welke wijze kan de betrokkenheid en medezeggenschap van ouders in het pedagogisch beleid van de diverse opvoedingsverantwoordelijken zo effectief mogelijk vorm worden gegeven?
2. Hoe verhoudt zich de privacy van het gezin tot de opvoedingsondersteuning door derden? Hoe verhoudt dat zich tot de verantwoordelijkheid van de ouders? Wat wordt geregeld door de privacy-wetgeving en wat zou wettelijk geregeld moeten worden?
3. Hoe kan de overheid bevorderen dat de kwaliteit van de opvoedingsondersteuning door diverse actoren wordt gewaarborgd?
4. Hoe kunnen de inzichten en ervaringen van jeugdigen structureel betrokken worden bij het vormgeven van beleid t.a.v. opvoedingsondersteuning?
5. Hoe verloopt de afstemming tussen de praktijk en het opleidingsaanbod van instellingen en wat is nodig om die te verbeteren?

## Bijlage 2

*Basisdocument*

*Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht*





# INHOUD

1.	INLEIDING	43
2.	MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN EN PROBLEEMANALYSE	44
2.1	Inleiding	44
2.2	Maatschappelijke ontwikkelingen	44
2.2.1	Individualisering	44
2.2.2	Secularisatie	45
2.2.3	Immigratie	45
2.2.4	Groeiende arbeidsmarktparticipatie	45
2.2.5	Veranderingen in gezagsverhoudingen in gezinnen	46
2.3	Gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen voor de gezinsopvoeding	47
2.3.1	Kinderen en jongeren	48
2.3.2	Ouders	49
2.3.3	Scholen en instituties voor opvang	51
2.4	De adviesvraag	53
2.4.1	Verantwoordelijkheid	53
3.	MAATSCHAPPELIJKE OPVOEDINGSDOELEN	56
3.1	Inleiding	56
3.2	Maatschappelijke opvoeding	56
3.2.1	Pedagogisch neoliberalisme en pedagogisch communitarisme	57
3.3	Opvoedingsdoelen en concepties van het goede	58
3.3.1	Basisonderwijs	59
3.3.2	Voortgezet onderwijs	63
3.4	Individuele én sociale opvoedingsdoelen	68
4.	OPVOEDINGSCONTEXTEN	71
4.1	Inleiding	71
4.2	Opvoedingscontexten in gezinnen	71
4.3	Opvoedingscontexten in de kinderopvanginstellingen	82
4.4	Opvoedingscontexten in scholen	84
4.5	Niet-institutionele contexten	88
5.	HOE WERKEN OPVOEDINGSCONTEXTEN OP ELKAAR IN?	91
5.1	Inleiding	91
5.2	De rol van de ouder- en kindzorg door consultatiebureaus	92
5.3	Buitenschoolse opvang	93
5.3.1	Voorschoolse opvang	93
5.3.2	Opvang van schoolgaande kinderen	95
5.3.3	Opvang als instrument in de bestrijding van onderwijsachterstanden	97
5.4	Scholen en gezinnen	97

5.4.1	Basisonderwijs	97
5.4.2	Voortgezet onderwijs	99
5.5	Relatie tussen voor- en buitenschoolse opvang en scholen	99
5.6	Privacy	100
6	RECENTE BELEIDSONTWIKKELINGEN	102
6.1	Inleiding	102
6.2	Het gezin centraal?	102
6.3	De jeugd centraal?	104
6.4	De school als centrum?	105
6.5	Bestuurlijke verknoping	106

# 1 Inleiding

Dit basisdocument, dat als achtergrondstudie van het advies *Aansprekend opvoeden* geldt, bevat beschouwingen over opvoeding, onderwijs en samenleving. De uiteindelijke standpuntbepaling vindt in het advies plaats.

Opvoeding staat weer volop in de belangstelling. Thema's als criminaliteit onder jongeren, de verplichte opvoedingscursussen voor ouders, de pedagogische opdracht van scholen en kinderopvang, het wel of niet moeten opvoeden in etiquette en fatsoen, de aanstelling van een minister voor Jeugdzaken, vormen onderwerp van maatschappelijk debat. Met name binnen het debat over arbeid en zorg staat de vraag naar de verantwoordelijkheidsverdeling voor de opvoeding van en zorg voor kinderen centraal. Maar is opvoeden nu wel zo veel anders geworden? Hebben recente ontwikkelingen een verschuiving of verandering van opvoedingsverantwoordelijkheid teweeg gebracht, zoals in de adviesvraag wordt verondersteld? Zou dit dan ook betekenen dat de rol van de overheid anders gaat worden en dat er dus ook anders beleid moet worden gevoerd?

Dit basisdocument beschrijft in hoofdstuk 2 de belangrijkste maatschappelijke ontwikkelingen in relatie tot ouders, kinderen en gezinsopvoeding. Vervolgens wordt gekeken naar visies op de maatschappelijke functie van opvoeding en welke opvoedingsdoelen er door de belangrijkste actoren in de opvoeding (ouders, kinderen en scholen) worden geformuleerd (hoofdstuk 3). Opvoeding vindt plaats binnen vele contexten. Deze worden in hoofdstuk 4 beschreven. Maar deze contexten staan niet los van elkaar: er is sprake van een wederzijdse beïnvloeding. Hoe pedagogische contexten op elkaar inwerken, wordt in hoofdstuk 5 beschreven. Hoofdstuk 6 beschrijft tenslotte de recente beleidsontwikkelingen op hoofdlijnen.

Aan de totstandkoming van dit basisdocument hebben verschillende mensen bijgedragen. Drs. Anita Baas heeft in het kader van een stageopdracht een literatuuronderzoek gedaan naar de burgerlijke opvoedingsdoelen vanuit een liberaal uitgangspunt. Enkele conclusies hieruit zijn in hoofdstuk 3 verwerkt. De RMO heeft enkele jongeren uitgenodigd om hun mening te geven over de opvoeding en verantwoordelijkheidsverdeling. Hun antwoorden zijn ook in dit basisdocument verwerkt.

## 2 Maatschappelijke ontwikkelingen en probleemanalyse

### 2.1 Inleiding

Aan de adviesvraag van het kabinet ligt de veronderstelling ten grondslag dat er sprake is van verschuivingen van verantwoordelijkheid voor de opvoeding van kinderen en jongeren. Deze veranderingen of verschuivingen zouden zich hebben voorgedaan omdat de arbeidsparticipatie van ouders – met name van de moeders – is toegenomen, en dat daardoor kinderen steeds meer tijd buiten het gezin doorbrengen. De aansluiting, zo gaat de redenering verder, van de opvoedingsdoelen van ouders op die van instellingen zoals scholen, is mede vanwege de toenemende diversiteit, minder vanzelfsprekend geraakt.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling onderzoekt in dit basisdocument bij het advies *Aansprekend opvoeden* de vooronderstelling van een verschuivende opvoedingsverantwoordelijkheid. Verschillende maatschappelijke ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat het onderwerp opvoeding sterk in de publieke belangstelling staat. In paragraaf 2.2 worden deze ontwikkelingen in vogelvlucht beschreven.

In paragraaf 2.3 zijn de gevolgen ervan op de opvoeding in gezinnen, scholen en instellingen voor buitenschoolse opvang beschreven.

Uit deze (probleem)analyse wordt ten slotte in paragraaf 2.4 de vraagstelling van dit advies nader gespecificeerd.

### 2.2 Maatschappelijke ontwikkelingen<sup>1</sup>

#### 2.2.1 Individualisering

In ontwikkelingspsychologische termen is er sprake van een toenemende individualisering in veel sectoren van de Nederlandse samenleving. Met individualisering bedoelen we het proces waarin het individu als basiseenheid van de samenleving wordt beschouwd. Het gaat om de ontwikkeling waarin “... vanzelfsprekendheden en traditioneel vastliggende patronen inzake gedragingen, opvattingen en verwachtingen ter discussie worden gesteld. Het individu gaat zich het recht voorbehouden eigen keuzen te maken, los van gewoonte en traditie, die men in overeenstemming acht met de eigen persoonlijkheid en met eigen voorkeuren” (Van den Akker et al 1992: 144).

Niet alleen functioneert het gezin steeds meer zelfstandig, los van het bredere familieverband, maar ook in de traditionele netwerken als buurt, (kerk)genootschap of sociale groep.

Er is tevens sprake van een toenemende individualisering binnen het gezin. Zowel de ouders als de kinderen eisen meer vrijheid op voor de persoonlijke ontplooiing, eigen tijdsbesteding, leefstijl en keuzebepaling. Daarnaast is er

<sup>1</sup> Gebaseerd op Bronneman-Helmerts 1999, 26-30.

sprake van een toenemende gezinsindividualisering. Met het grotendeels verdwijnen van de brede familie uit de directe omgeving van de buurt, zijn gezinnen steeds meer op zichzelf aangewezen.

### *2.2.2 Secularisatie*

Is Nederland het grootste deel van de twintigste eeuw gekenmerkt door een sterk verzuilde samenleving, in de laatste decennia heeft zich een snelle ontkerkelijking en secularisatie voorgedaan. De ontkerkelijking op individueel of gezinsniveau heeft het proces van ontzuiling op landelijk niveau op gang gebracht, of omgekeerd: door de ontzuiling op nationaal niveau nemen individuen en gezinnen meer afstand van kerk of kerkgebonden instellingen.

Instellingen en organisaties laten de band met kerk en godsdienst steeds meer varen.

Secularisatie heeft veranderingen in normen en waarden tot gevolg gehad. Individuen en gezinnen ontleen hun normen en waarden niet meer louter aan religieuze overtuigingen, maar voelen zich vooral genoodzaakt zelf afwegingen te maken. Dit heeft tot gevolg dat de vanzelfsprekendheid van onder gelijkgezinden te zijn, nu is overgegaan in de vanzelfsprekendheid van pluriformiteit en diversiteit onder mensen. Met name voor groepen uit andere culturen met een traditioneel-religieuze oriëntatie, is de gesecculariseerde Nederlandse samenleving wel erg vervreemdend.

Hoewel het Nederlandse onderwijs nog steeds georganiseerd is volgens het verzuilde systeem, is er niet zonder meer sprake van overeenstemming tussen de normen en waarden van de ouders en die van de school. Juist de relativisering en het afnemen van gemeenschappelijke normen en waarden heeft in de jaren negentig de roep naar de pedagogische opdracht van scholen weer luider doen klinken.

### *2.2.3 Immigratie*

Nederland is een immigratieland geworden. In relatief korte tijd hebben zich veel mensen uit veel verschillende landen met een grote diversiteit in etnische afkomst, in Nederland gevestigd. Dit heeft het straatbeeld in Nederland, met name in de grote steden, sterk veranderd. De leerlingpopulatie in de grote steden telt inmiddels zo'n 40 à 50% allochtone kinderen. De verschillen in etnische en culturele achtergrond van leerlingen betekenen dat de scholen te maken hebben met een toenemende heterogeniteit in opvoedingssituaties van kinderen en hun gezinnen. Van scholen wordt al van oudsher verwacht dat ze aansluiten bij de opvoedingscontext van de kinderen thuis. Voor de moderne school is dit een haast onmogelijke opgave.

### *2.2.4 Groeiende arbeidsmarktparticipatie*

De groei van het aantal buitenshuis werkende vrouwen is een van de opvallendste ontwikkelingen in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Had begin jaren tachtig drie van de tien vrouwen een betaalde baan, eind jaren negentig nam meer dan de helft van de vrouwen deel aan het arbeidsproces. Er

is een aanzienlijk verschil in arbeidsdeelname (van de bevolking tussen de 15 en 64 jaar) tussen laag- en hoogopgeleiden, zowel bij mannen als vrouwen. Slechts 22% van de vrouwen met alleen basisonderwijs heeft een baan (twaalf uur of meer per week) tegen 82% van academisch opgeleide vrouwen. Bij mannen ligt dit op respectievelijk 52% en 91%. Daarnaast valt op dat de meeste vrouwen in Nederland een deeltijdbaan verkiezen boven een voltijdbaan. Het aantal vrouwen dat in deeltijd werkt groeit nog steeds (licht), terwijl het aandeel deeltijd werkende mannen laag is en bovendien afneemt.

De arbeidsdeelname van vrouwen is het hoogst tussen 25 en 34 jaar, dat wil zeggen in de levensfase waarin zij meestal ook kinderen krijgen. De arbeidsdeelname van de hoogopgeleide vrouwen met minderjarige kinderen is tussen 1992 en 1997 sterk gestegen, die van laagopgeleide vrouwen licht. De participatie van vrouwen tussen de 25-34 jaar is gestegen van 53% in 1990 tot 71% in 1999. Van de vrouwen in de leeftijd van 35-44 jaar werkten 43% in 1990 en 59% in 1999 (Keuzenkamp en Oudhof 2000: 60).

Weliswaar is de arbeidsmarktdeelname van vrouwen sterk toegenomen, maar er is geen sprake van een gelijke verdeling van betaald en onbetaald werk tussen mannen en vrouwen.

Was er in het verleden sprake van het kostwinnersmodel – de man is de kostwinner –, nu komt het anderhalverdienersmodel het meest voor, waarbij meestal de man een volledige baan heeft en de vrouw in deeltijd werkt (Keuzenkamp en Oudhof 2000: 98).

In de afgelopen 25 jaar zijn vrouwen minder tijd aan onbetaalde arbeid gaan besteden. Ze besteden minder tijd aan huishoudelijke taken, maar meer aan de verzorging van kinderen en andere huisgenoten. Mannen zijn daarentegen juist meer tijd aan onbetaalde arbeid gaan besteden, met name aan huishoudelijk werk, doe-het-zelven en familiehelp. De tijd die mannen besteden aan de zorg voor kinderen en andere huisgenoten, is gelijk gebleven (Keuzenkamp en Oudhof 2000: 76).

Dat in gezinnen met jonge kinderen de daling van de tijdsbesteding van de vrouw aan huishoudelijk werk bijna geheel gecompenseerd wordt door een flinke toename van de tijdsbesteding aan de zorg voor kinderen, heeft te maken met de toegenomen waarde die men tegenwoordig aan het ouderschap hecht (Keuzenkamp en Oudhof 2000: 78).

### *2.2.5 Veranderingen in gezagsverhoudingen in gezinnen*

Het traditionele naoorlogse gezin bestond uit een werkende vader, een zorgende moeder en een aantal kinderen. Voor een groot deel van de gezinnen geldt dit nog steeds. Veranderingen in relatievormen, samenlevingsverbanden, en gezinsvorming, zorgden er onder andere voor dat binnen gezinnen de ontplooiing van het individu meer voorop is komen te staan. Het krijgen van kinderen is niet meer een vanzelfsprekendheid, maar een bewuste keuze, en de verdeling van de zorg voor de kinderen is steeds meer een punt van onderhandeling geworden. Niet alleen is er sprake van een onderhandelingsrelatie tussen ouders, maar

tevens tussen ouders en kinderen. De Swaan (1979) heeft deze verandering in de gezinsopvoeding aangeduid met het overgaan van een bevelshuishouding, zoals die in het naoorlogse Nederland gebruikelijk was, naar een moderne onderhandelingshuishouding. Door de grotere individualiteit van ouders en de kinderen is de ouderlijke controle veranderd in repressieve tolerantie. Kinderen krijgen de ruimte voor zelfstandig beslissen en handelen. Deze moderne opvoedingsideologie moet niet verward worden met het niet meer uitoefenen van het ouderlijk gezag, regeloosheid of opvoedingsonverschilligheid (Van Nijnatten 1999). In wetenschappelijk onderzoek naar gezinsopvoeding worden op basis van drie dimensies van opvoeding (toezicht, ondersteuning en autonomie) drie opvoedingsstijlen onderscheiden: autoritair, autoritatief en permissief. Bij de autoritaire opvoedingsstijl vindt er veel toezicht en weinig autonomie plaats. Daartegenover staat de permissieve opvoedingsstijl, waarbij juist veel autonomie en weinig toezicht plaatsvindt. Uit onderzoek blijkt dat de meest succesvolle opvoedingsstijl, zowel voor leerprestaties als voor sociale, emotionele en morele vaardigheden, de autoritatieve is. Hierbij is er veel toezicht, veel ondersteuning en veel autonomie.

In de naoorlogse periode hebben zich verschillende bewegingen in opvoedingsstijlen voorgedaan. Was de opvoeding eerst vooral autoritair, in de jaren zestig en zeventig is die, volgens sommigen, doorgeslagen naar een permissieve opvoedingsstijl. In de moderne opvoeding zijn de gezagsverhoudingen in het gezin op een autoritatief uitgangspunt gestoeld. Dit betekent niet dat er geen andere opvoedingsstijlen door ouders worden voorgestaan. Met name in Turkse en Marokkaanse gezinnen is de opvoeding meer traditioneel op een autoritaire relatie tussen ouders en kinderen gebaseerd, waarbij het meeste belang wordt gehecht aan prestatie en conformiteit (Wittebrood en Keuzenkamp 2000: 141-146).

### *2.3 Gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen voor de gezinsopvoeding*

Traditioneel delen zowel overheid als samenleving het uitgangspunt dat ouders de primaire verantwoordelijkheid hebben voor de opvoeding van de kinderen. Een deel van de opvoedingstaken delegeren ze aan andere instellingen (vgl. de adviesaanvraag in bijlage 2). Zo wordt de medische en hygiënische zorg voor het jonge kind aan de consultatiebureaus toevertrouwd. De cognitieve ontwikkeling van het opgroeiende kind wordt aan de deskundigheid van de scholen overgelaten. Toch worden ouders in eerste instantie aangesproken als het iets minder goed gaat met de gezondheid of met de schoolprestaties van hun kinderen. Als instellingen een opvoedingstaak op zich nemen, wordt dat gezien als ondersteuning van de primaire opvoeders, de ouders.

Ondanks deze (schijnbare) vanzelfsprekendheid van de opvoedingsverantwoordelijkheid van ouders, zijn er ontwikkelingen die wijzen op een verandering in dit traditionele beeld.

Aan de ene kant vragen velen, in het perspectief van het debat over arbeid en

zorg, zich af of ouders hun primaire verantwoordelijkheid nog wel kunnen waarmaken als zij hun kinderen steeds vroeger en gedurende langere tijd per dag door anderen laten opvangen. Aan de andere kant wordt ook geconstateerd dat juist gezinnen zich flexibel hebben weten aan te passen aan het emancipatieproces, terwijl de instituties die gezinnen omringen, daarmee niet altijd gelijke tred hebben weten te houden.

Ook wordt er, met name in de media, gesuggereerd dat er verbanden zijn tussen verschillende maatschappelijke problemen – zoals jeugdcriminaliteit en vandalisme – en deficiënties in de opvoeding. Vooral ouders krijgen de beschuldigende vinger gewezen en het onderwijs hoort zich het opvoedingstekort persoonlijk aantrekken.

Scholen geven aan regelmatig teleurgesteld te worden in hun verwachting dat kinderen goed voorbereid het schoolsysteem ingaan. De scholen signaleren onder meer dat het sommige kinderen aan de vereiste cognitieve vaardigheden ontbreekt, dat kinderen worstelen met eenvoudige gedragsregels en dat er kinderen zijn in wier elementaire levensbehoeften als slaap en voedsel niet is voorzien. Ook bestaat er bij ouders en scholen verwarring over de vraag welke gedragscorrecties scholen bijvoorbeeld mogen toepassen en welke waarden en normen ze daarbij hanteren. Scholen ervaren dat veel ouders nauwelijks aanspreekbaar zijn en dat er in de communicatie met ouders een groot beroep wordt gedaan op het invoelingsvermogen van docenten. Ouders voelen zich nogal eens door docenten in de kou gezet en terechtgewezen.

Het volgende punt betreft de zogeheten ‘doorgaande lijn’ in de opvoeding van de kinderen. Die lijn zou onder druk komen te staan, omdat meer instellingen zich met kinderen bezighouden en er tussen ouders en al die verschillende instellingen geen vanzelfsprekende overeenstemming bestaat over opvoedingswaarden. Daardoor groeit het belang van een goede pedagogische infrastructuur. Naast de ouders hebben ook de familie, de buurt, het verenigingsleven en het jeugd- en jongerenwerk een belangrijke betekenis voor kinderen en jongeren. Deze informele voorzieningen vormen de ‘mantelzorg’ voor de gezinsopvoeding. Ten slotte zijn de kinderen zelf nadrukkelijker in beeld gekomen. Meer dan voorheen wordt de nadruk gelegd op hun eigen verantwoordelijkheid en op het verwerken van hun inzichten en ervaringen in het beleid van instellingen en overheden.

### *2.3.1 Kinderen en jongeren*

Kinderen groeien op in een kleiner gezinsverband dan vroeger. In de afgelopen vijftig jaar zijn er minder traditionele (vader en moeder) huishoudens met kinderen en meer andere samenlevingsvormen gekomen. Het aantal eenoudergezinnen is toegenomen. Ouders zijn gemiddeld ouder en hoger opgeleid. Het aantal moeders met een (deeltijd) baan is toegenomen. Religie en cultuur spelen in het huisgezin een minder grote rol, evenmin als een hechte sociale groep of buurt. Dit geldt met name voor kinderen uit autochtone gezinnen. Kinderen met allochtone ouders worden daarentegen juist meer geconfronteerd met een religieuze opvoeding thuis in een geseculariseerde sociale omgeving.



Kinderen worden meer geconfronteerd met emotionele en morele problemen die voorheen tot het domein van de volwassenen behoorden. De eisen en verwachtingen ten aanzien van kinderen zijn hoger, ze worden verondersteld eerder zelfstandig te zijn. Van jongeren wordt ook meer inbreng en participatie verondersteld. Traditioneel vertrouwde omgevingen als de buurt en het buurtwerk, het verenigingsleven of de brede familieverbanden zijn veranderd. Kinderen beschikken meer over vrije tijd en geld. Omdat ze zelf over geld beschikken, vormen ze een interessante doelgroep, waarmee de commercie rekening houdt. De ontwikkelingen in technologie en communicatie zijn 'grijpbaar' voor kinderen (CBS 2001; Wittebrood en Keuzenkamp 2000).

Ziehier in kort bestek de leefwereld van kinderen en jongeren van nu in vergelijking met hun leeftijdgenoten zo'n vijftienvintig jaar geleden. Voor de moderne jeugd maakt het niet zoveel uit of iets meer of minder is in vergelijking met vijftienvintig jaar geleden. Kinderen en jongeren zijn bij uitstek individuen die leven in het hier en nu en die toekomstgericht denken en handelen. Dat levert voor het overgrote deel van de jeugd (zo'n 85%) weinig problemen op en voor hen ziet de samenleving er overzichtelijk uit. Een niet onaanzienlijke groep jongeren (zo blijkt ook uit de jaarrapportages *Arm Nederland*) heeft echter wel moeite zich staande te houden in een samenleving waarin zelfstandigheid, vrijheid en sociale competenties hoog in het vaandel staan. Vrijheid wordt dan omgezet in verveeld raken; individualisering betekent dat je er alleen voorstaat; de arbeidsmarkt wordt ervaren als een onneembare vesting. Daarnaast speelt de financiële situatie van het gezin een rol in de mate van welzijn van kinderen en jongeren.

Jongeren tonen behoefte aan regelmaat en aan betrokkenheid van volwassenen en voor sommigen moet de vrije tijd zo veel mogelijk gestructureerd worden. Jongeren zijn ervan overtuigd dat scholen en instellingen een opvoedingstaak hebben. De school heeft, volgens hen, een duidelijke pedagogische opdracht en moet ook basale normen en waarden overdragen. Als jongeren aangeven waarin scholen nogal eens in gebreke blijven noemen ze waarden als betrokkenheid, aandacht geven, participeren en sociaal gevoel.

### 2.3.2 Ouders

Gezinnen vormen het eerste opvoedingsmilieu voor kinderen. In veel aspecten zijn gezinnen van nu niet meer te vergelijken met die van vijftienvintig jaar geleden. Toch zijn de elementaire doelen van het gezin, de opvoeding en het ouderschap, nauwelijks veranderd. In deze paragraaf bespreken we enkele aspecten die van invloed zijn op het veranderde opvoedingsmilieu van kinderen. In het gezinsrapport van de Nederlandse Gezinsraad (2001) wordt de situatie van gezinnen in vergelijking met andere leefvormen aan de hand van levensloopgegevens geanalyseerd. Daarbij worden twee kernbegrippen geïntroduceerd waarin gezinnen van nu verschillen met gezinnen van vroeger, namelijk keuzevrijheid en diversiteit. Ten eerste is er sprake van meer diversiteit in de keuze van leefvorm en ten tweede heeft het traditionele kostwinnersgezin plaatsgemaakt voor een modernere rolverdeling en anderhalf- en tweeverdienerschap. Toch

nuanceert de Gezinsraad het belang van deze verschillen door te stellen dat de grootste verandering uiteindelijk slechts betrekking heeft op de levensloop van mensen en niet zozeer op de gezinnen als zodanig.

Gezinnen zijn minder onderdeel gaan uitmaken van het traditionele brede familieverband, althans in de zin van fysieke nabijheid. Er vindt evenwel nog steeds met regelmaat contact plaats tussen familieleden. Veel ouders geven aan dat bij opvoedingsvragen de eigen familie het belangrijkste steunpunt vormt en informatiebron is (Nederlandse Gezinsraad 2001: 101).

Het percentage huwelijken dat in een echtscheiding uitloopt is toegenomen van acht in 1960 tot vierendertig in 1994. In ruim de helft van de gevallen zijn er kinderen bij betrokken. Deze gegevens worden in het gezinsrapport genuanceerd als naar de levensloop van kinderen gekeken wordt. Er wordt geconstateerd dat zeven van de acht kinderen gedurende de gehele jeugd een intacte gezinssituatie heeft. Voor kinderen die in een eenoudergezin terechtkomen, is er meestal sprake van een tijdelijke situatie. Uiteindelijk leeft 90% van de kinderen in een tweoudergezin. Ondanks deze relatieve stabiliteit is er toch sprake van een toenemende diversiteit waarmee kinderen in de groei naar volwassenheid te maken krijgen (Nederlandse Gezinsraad 2001: 43).

Niet alleen het ‘uiterlijk’ van gezinnen heeft een andere verschijningsvorm gekregen, ook opvattingen van ouders over opvoeding zijn veranderd. Knijn en Verheijen analyseerden in de jaren tachtig de inhoud van de vrouwenbladen *Margriet* en *Libelle* op hun visie op het moederschap (Knijn en Verheijen 1982). De onderzoekers constateerden dat er in de jaren zestig sprake was van het moederschap in termen van dienstbaarheid en opoffering. In de jaren zeventig stond de bewuste en doelgerichte opvoeding voorop. In de jaren tachtig sloeg de primaire aandacht in de vrouwenbladen om van het kind naar de moeder zelf. Het moederschap wordt in die tijd vooral besproken in termen van zelfontplooiing van de vrouw. Ook de rol van de vader krijgt steeds meer aandacht. Het moederschap wordt in de jaren negentig misschien als minder exclusief gezien. Het kan of moet tegenwoordig worden gecombineerd met andere taken.

De wijze waarop mensen door de jaren heen hun leven inrichten, verloopt van ‘het aanvaarden van het lot’, omdat je er zelf weinig invloed op hebt, via het voldoen aan de standaard om in de leeftijd tussen 20 en 30 jaar een gezin te vormen waarin de vrouw de kinderen verzorgt en de man betaald werk verricht, uiteindelijk tot de mogelijkheden voor een ‘keuzebiografie’ (Du Bois-Reymond en De Jong-Gierveld 1993). Hierbij speelt een prominente rol vooral de mogelijkheid om te kunnen kiezen voor kinderen en voor het tijdstip waarop men de komst van kinderen wenselijk acht. De verwachtingen van het ouderschap zijn daardoor hoog. Het besef zelf te kunnen kiezen en te plannen, maakt het voor velen moeilijk om tegenslag te accepteren – in de vorm van onverwachte gebeurtenissen die een planning in de war sturen, of van kinderen die problemen hebben of veroorzaken.

Over het algemeen zijn ook de opvattingen over de verdeling van verantwoordelijkheden voor de opvoeding tussen man en vrouw veranderd: dat de kinderverzorging evengoed de verantwoordelijkheid van de man als van de vrouw is, werd in 1981 door 83% van de bevolking – mannen en vrouwen – onderschreven; in 1995 beaamt 93% van de vrouwen en 89% van de mannen deze stelling. In 1980 maakte 30% van de vrouwen en 41% van de mannen bezwaar tegen de gedachte dat een vrouw naast haar gezin werk buitenshuis heeft, waardoor de zorg voor de kinderen aan anderen moet worden overgelaten. In 1995 waren deze percentages gedaald tot 13% van de vrouwen en 19% van de mannen. Ook de bezwaren tegen opvang van kleine kinderen in een kinderdagverblijf verminderden, maar naar een minder laag niveau: voor vrouwen van 77% in 1980 naar 48% in 1995 en voor mannen van 76% naar 50% (Van Praag en Niphuis-Nell 1997; Keuzenkamp en Oudhof 2000).

Bronneman-Helmers (1999) heeft in 1992 en in 1996 opvattingen onderzocht van de Nederlandse bevolking over de taakverdeling tussen school en gezin, aan de hand van dertien doelstellingen. Bij verschillende opvoedingsdoelen konden respondenten aangeven of zij deze tot de uitsluitende of overwegende taak van de school dan wel van het gezin rekenden, of dat ze vonden dat deze taken zowel in de school als in het gezin thuishoren. Het ging om dertien opvoedingstaken voor kinderen in de leeftijd tussen ongeveer vier en vijftien jaar, zoals 'kinderen vormen tot evenwichtige mensen', 'kinderen goede manieren bijbrengen', 'kinderen leren rekening houden met anderen' of 'kinderen respect voor mensen uit andere culturen bijbrengen'. Een opvallende meerderheid van de bevolking vindt dat deze taken zowel in het gezin als in de school thuishoren. Telkens meent meer dan de helft van de ondervraagden dat de genoemde taak bij beide evenveel thuishoort. Als overwegende of uitsluitende gezinstaat beschouwt men het bijbrengen van goede manieren (63%) en – opmerkelijk genoeg – de opvang van kinderen van werkende ouders na schooltijd (59%). Er zijn tussen 1992 en 1996 weinig tot geen veranderingen te constateren in de opvattingen over de taakverdeling tussen school en gezin. Kennelijk is er voor de meeste genoemde opvoedingstaken overeenstemming over een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Dit blijkt ook uit de twee complementaire onderzoeken *Partners in opvoeding in het basisonderwijs* (Klaassen en Leeferink 1998) en *Opvoeden in het voortgezet onderwijs* (Veugelers en De Kat 1998). Allochtone ouders denken anders over deze taakverdeling tussen school en gezin dan autochtone Nederlanders. Allochtone ouders leggen een veel grotere verantwoordelijkheid bij de school en verwachten dat de school hen helpt en strenger zou moeten zijn bij de opvoeding van hun kinderen (Choenni 1996). In hoofdstuk 3 beschrijven wij uitgebreider het onderzoek naar opvoedingsdoelen en opvoedingsverantwoordelijkheid.

### 2.3.3 Scholen en instituties voor opvang

Voorals door de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen heeft het debat over opvoedingsverantwoordelijkheid een nieuwe impuls gekregen. Daarnaast

zijn de opvattingen over ouderschap veranderd en zeggen ouders bepaalde opvoedingstaken te willen delen met scholen. De samenleving – vooral de scholen en voorzieningen voor kinderopvang – is echter nog niet zodanig ingericht dat zij aan deze veranderde behoeften tegemoet kan komen.

Werktijden en gezinstijden sluiten niet goed op elkaar aan. Door werktijden te flexibiliseren, kunnen ouders deze aansluiting gedeeltelijk verbeteren. Maar niet elke werknemer kan daarop zelf invloed uitoefenen. Toenemende onregelmatige werktijden, bijvoorbeeld in de vroege ochtend, in de avonduren of in het weekend, versterken de aansluitingsproblemen. Hierdoor is de behoefte aan kinderopvang buiten het gezin gestegen. De opvang van kinderen werd vroeger vooral in de informele sfeer geregeld, maar naarmate meer mensen – ook de nog relatief jonge en vitale grootouders – aan het werk zijn, wordt dat minder eenvoudig. Toch wijst de grote voorkeur van Nederlandse moeders en ook vaders voor deeltijdwerk er op, dat ouders hun kinderen ten minste gedeeltelijk zelf willen opvangen. Dat komt overeen met de eerder aangehaalde bevindingen van Bronneman-Helmers, waaruit blijkt dat meer dan de helft van de Nederlanders die opvang ook als taak van de ouders en niet als die van de school beschouwt. Scholen worden echter steeds meer geconfronteerd met de behoefte aan opvang buiten de reguliere schooltijden: sommige kinderen arriveren ruim voor het begin van de lessen op school en blijven daar ook na afloop van de lessen. Sommige scholen bieden daarom extra voorzieningen aan zoals de verlengde, brede en vensterscholen. Dat aanbod heeft echter nog een andere oorsprong. Veel kinderen, vooral uit allochtone gezinnen, hebben een leerachterstand die zij met het gewone onderwijsaanbod niet kunnen inlopen. Door extra leertijd beschikbaar te stellen, kunnen scholen extra aandacht aan kansarme leerlingen geven. Dergelijke opvangvoorzieningen zijn dan vooral ingegeven door achterstandbestrijding. Bronneman-Helmers merkt hierover op: “Daarmee begeven de scholen zich buiten de gebruikelijke schooltijden doelbewust op het terrein van het gezin”. De vraag doet zich voor of deze verschuiving in opvoedingstaken wenselijk is en ondersteund moet worden, of dat er alternatieven denkbaar zijn voor de oplossing van de geschetste problemen.

Een en ander maakt duidelijk dat het vraagstuk van de opvoedingsverantwoordelijkheid niet alleen een vraag is naar meer voorzieningen voor opvang en scholing of opvoedingsondersteuning. Het gaat ook om de verbetering van de pedagogische kwaliteit van instellingen, naast de verbetering van de hele sociaal-pedagogische infrastructuur. Scholen zijn in de jaren negentig opgeroepen hun pedagogische opdracht uit te voeren en ook in de kinderopvang wordt steeds gevraagd om een duidelijke pedagogische visie en professionaliteit (Meijer 2000). Dit impliceert dat de opvoedingsomgeving niet het alleenrecht van het gezin is, maar dat andere maatschappelijke instellingen ook een duidelijke pedagogische sfeer moeten uitstralen. Onder deze maatschappelijke instellingen moeten ook de buurt en het jeugd- en jongerenwerk gerekend worden. De negatieve effecten op kinderen en jongeren van het opgroeien in achterstands-

buurten en anonieme buurten liggen voor de hand en worden dan ook veelvuldig genoemd (De Haan et al. 1999). Het jeugd- en jongerenwerk heeft jarenlang geleden onder overheidsbezuinigingen en is steeds meer naar de marge gedrongen. Het is dan ook niet vreemd dat er juist in buurten waar veel risicogezinnen wonen, particuliere initiatieven worden genomen om het speeltuinwerk (zoals het project Duimdrop in Rotterdam) en buurtwerk (zoals het project van de Marokkaanse buurtvaders in het Amsterdamse Overtoomse Veld) weer vaste vorm in de wijk te geven. Ook de bredeschoolaanpak gaat uit van het sociale kapitaal in de buurt, door de samenwerking van voorzieningen op buurtniveau te bevorderen.

## 2.4 De adviesvraag

Tot slot van dit hoofdstuk gaan we terug naar de uiteindelijke adviesvraag van het kabinet. Daar staat de vraag centraal naar de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de opvoeding van kinderen en jongeren van ouders, scholen en diverse instellingen voor kinderopvang.

De adviesaanvraag is als volgt geformuleerd:

- Op welke wijze kan de betrokkenheid en medezeggenschap van ouders in het pedagogische beleid van de diverse opvoedingsverantwoordelijken zo effectief mogelijk vorm worden gegeven?
- Hoe verhoudt zich de privacy van het gezin tot de opvoedingsondersteuning door derden? Hoe verhoudt dat zich tot de verantwoordelijkheid van de ouders? Wat wordt geregeld door de privacywetgeving en wat zou wettelijk geregeld moeten worden?
- Hoe kan de overheid bevorderen dat de kwaliteit van de opvoedingsondersteuning door diverse actoren wordt gewaarborgd?
- Hoe kunnen de inzichten en ervaringen van jeugdigen structureel betrokken worden bij het vormgeven van beleid t.a.v. opvoedingsondersteuning?
- Hoe verloopt de afstemming tussen de praktijk en het opleidingsaanbod van instellingen en wat is nodig om die te verbeteren?

Het kabinet veronderstelt dat verschillende maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot de verschuivingen van verantwoordelijkheden bij de opvoeding van jongeren. Er zijn verschuivingen in de tijd waarin kinderen in het gezin dan wel in diverse instellingen verblijven. Uit die verschuivingen kan echter niet zonder meer afgeleid worden dat daarmee ook verantwoordelijkheden verschuiven. In deze paragraaf beschrijven we in hoeverre de maatschappelijke ontwikkelingen het vraagstuk van de verantwoordelijkheid van de ouders voor de opvoeding van de kinderen hebben beïnvloed.

### 2.4.1 Verantwoordelijkheid

De bedoelde verschuivingen van verantwoordelijkheden voor de opvoeding hebben in het algemeen te maken met de verhouding tussen het private en het niet-private domein. In Nederland ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de

opvoeding van kinderen traditioneel in het private domein van het gezin. Drie ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat deze verhouding niet meer op vanzelfsprekendheden berust.

In de eerste plaats doen ouders een steeds groter beroep op publieke instellingen als het onderwijs en de voor- en naschoolse opvang (De Winter en Kroneman 1998: 11). Voor een belangrijk deel komt dit voort uit de gestegen en nog steeds toenemende deelname van ouders aan de arbeidsmarkt. Die arbeidsparticipatie wordt toegejuicht, zij komt de economische zelfstandigheid van vrouwen ten goede en zij bevordert tegelijk de aandacht van vaders voor de zorgtaken in het gezin. De huidige krapte op belangrijke delen van de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld in de zorg en het onderwijs, versterkt de positieve gevolgen van een toenemende participatie aan arbeid. De overheid biedt diverse mogelijkheden door voorzieningen voor kinderopvang, verlofregelingen en het recht op deeltijdarbeid voor werknemers. Deze voorzieningen zijn echter niet toereikend om de vraag naar goede opvang te beantwoorden.

In de tweede plaats zijn er signalen dat de opvoeding van kinderen in en door die instituties op verschillende manieren wordt bemoeilijkt. Scholen melden ernstige taalachterstanden van allochtone kinderen. Taal- en spreekontwikkeling zijn in de eerste fase een zorg van de ouders. Als de taal van het gezin niet dezelfde is als de taal van de school of de sociale omgeving van het jonge kind, heeft dit gevolgen voor de schoolse vorming. De achterstand kunnen zij niet inhalen in de loop van de periode waarin ze op de basisschool verblijven (Tesser et al. 1999). Meer in het algemeen zien instellingen zich geconfronteerd met de noodzaak verschillende achterstanden van kinderen te moeten bestrijden. Zij menen dat meer kinderen dan vroeger zich niet weten te gedragen, dat ze onvoldoende doordrongen zijn van algemene intermenselijke waarden en normen. Spijbelen, schooluitval en criminaliteit zijn, zo stelt men, hiervan het gevolg.

Deze en vergelijkbare problemen doen zich overigens niet alleen voor in achterstandsgebieden, ze worden in alle lagen van de samenleving gesignaleerd. De meeste ouders kennen onzekerheden en twijfels bij de opvoeding van hun kinderen. Er heerst een algemeen gevoel dat opvoeden de laatste decennia moeilijker is geworden, sommigen spreken van opvoedingsnood (Dings 1999; Koops 2000a). Dit gevoel ontstaat mede door een overvloed aan negatieve informatie over probleemgedrag van kinderen, en wellicht ook doordat ouders hogere eisen stellen aan zichzelf en aan hun kinderen als het gaat om de vruchten van de opvoedingspraktijken. Problemen zouden dan ontstaan doordat kinderen veel in instellingen verblijven en de betrokkenheid van de ouders bij hun kinderen en bij het beleid van die instellingen te wensen overlaat. Vanuit dit gezichtspunt wordt juist een beroep op ouders gedaan meer verantwoordelijkheid voor de opvoeding te nemen, meer zelf thuis te zijn en meer te participeren bij de instellingen waar hun kinderen verblijven. Daarnaast, zo redeneert De Winter (2000) in zijn inaugurele rede, wordt vooral de nadruk gelegd op de individuele

ontwikkeling van het kind en wordt de noodzaak van het aanleren van sociale vaardigheden niet gevoeld.

Ten slotte signaleren we een derde ontwikkeling waarin de autonomie van ouders als consumenten wordt benadrukt. Ouders worden aangemoedigd de instellingen voor hun kinderen zorgvuldig te kiezen, zich uitgebreid te oriënteren op de verschillende mogelijkheden en eisen te stellen aan de prestaties van die instellingen. In extreme gevallen worden die eisen via de rechter afgedwongen. Dit geldt uiteraard in het bijzonder voor de relatie tussen ouders en scholen, maar ook tegenover andere instellingen stellen ouders zich kritisch op. Wellicht in reactie daarop spreken instellingen ouders op hun beurt aan op hun verantwoordelijkheden en plichten, ze stellen regels op die zij soms zelfs vastleggen in contracten tussen ouders, kind en instelling. Dergelijke verwachtingen en eisen van ouders kunnen zich vooral voordoen in de naschoolse opvangvoorzieningen. Hier wordt verwacht dat ze zoveel mogelijk de thuissituaties benaderen.

Aldus ontstaan verschillende dilemma's over opvattingen van het begrip verantwoordelijkheid. De dilemma's komen voort uit de algemene idee dat zorg en opvoedingstaken in de private sfeer thuishoren, waar zorgethische principes de onderlinge verhoudingen vormgeven. Als zorg en opvoedingstaken in de publieke sfeer plaatsvinden, worden verhoudingen tussen ouders en dergelijke instellingen vastgelegd door regelgeving en rechten en plichten; daar gelden rechtsethische principes. Deze tweedeling is in de huidige realiteit niet meer zo scherp te maken. In gezinssituaties wordt ook onderhandeld en gesproken over rechten en plichten. In de publieke sfeer worden ouders aangesproken op hun opvoedingstaken en verantwoordelijkheden, terwijl instellingen zelf met een duidelijke pedagogische opdracht en missie moeten werken. Tegen deze achtergrond is het belangrijk dat het centrale begrip van de adviesvraag, verantwoordelijkheid, niet alleen centraal staat bij het zorggerichte handelen van professionele opvoeders, maar ook bij niet-professionele opvoeders, zoals de voetbaltrainer of de wijkagent.

Kinderen ondervinden veel verschillende invloeden: die van het gezin, de buurt, de instellingen waar ze verblijven, hun leeftijdgenoten, maar ook van de diverse media. Al die invloeden dragen, meestal niet eens bewust, bij aan de rijping en dus aan de opvoeding van het kind. Opvoeden is dan het proces waarin kinderen in hun ontwikkeling worden begeleid, gestimuleerd en gevormd tot volwassenen. Opvoeden heeft een duidelijk maatschappelijk doel. Hierover wordt in het volgende hoofdstuk geschreven.

## 3 Maatschappelijke opvoedingsdoelen

### 3.1 *Inleiding*

Waar toe dient de opvoeding? En: wanneer is een opvoeding niet goed gelukt? Twee vragen waarop verschillende stromingen uiteenlopende antwoorden zullen geven. We begeven ons in dit hoofdstuk niet in het wetenschappelijke discours over de betekenis van opvoeding, maar richten ons op de functies van opvoeding voor de samenleving. Daarbij ligt de nadruk op een analyse van veranderende maatschappelijke ontwikkelingen en gegevens in relatie tot opvoedingsdoelen.

Verschillende voorvoegsels zijn er aan het begrip opvoeding gekoppeld, waardoor het perspectief kan wisselen: burgerlijke opvoeding, gezinsopvoeding, schoolopvoeding, morele opvoeding. Alsof het om verschillende onderdelen van een gemeenschappelijk proces gaat. Opvoeding is ook sterk verwant aan onderwijs en vorming. De Engelse term ‘education’ draagt deze drie begrippen in zich. Wij gaan ervan uit dat opvoeding, onderwijs en vorming weliswaar analytisch te onderscheiden zijn als facetten van de persoons- en volwassenwording van kinderen, maar dat het onderscheid wegvalt in concrete omstandigheden, activiteiten en contexten (Graas, Mootz en Rouw 2000: 124).

Opvoeden heeft duidelijke maatschappelijke implicaties; een samenleving wordt immers gedragen door goed burgerschap van mensen. Opvoeden tot goed burger of staatsburgerlijke opvoeding kan analytisch onderscheiden worden in politiek, sociaal en economisch burgerschap. Hier belichten we de sociale of maatschappelijke opvoeding.

### 3.2 *Maatschappelijke opvoeding*

Bij de opvoeding kan minder teruggevallen worden op gemeenschappelijke waarden en normen in de samenleving. Ouders kunnen ook niet meer gezien worden als een gelijkgestemde groep (Klaassen en Leeferink 1998: 1-2).

In de discussie over waardenopvoeding en burgerschapsvorming wordt vaak gewezen op de spanning die lijkt te bestaan enerzijds het individu en anderzijds de gemeenschap of samenleving. In woorden van Leune: “Enerzijds komt in het kader van een verdergaande implementatie van het erfgoed der Verlichting het accent meer te liggen op individuele vrijheid en verantwoordelijkheid. (...) Anderzijds ligt er het klassieke probleem van de sociale cohesie. Geen samenleving kan bestaan en zeker niet voortbestaan zonder waarden en normen. Anders is er (...) het voortdurende risico van chaos, anarchie en het recht van de sterkste”. Bovendien “individuele vrijheid en sociale cohesie verhouden zich als communicerende vaten: meer van het één is meestal minder van het ander”, aldus Leune (De Jong 1998: 29). Het pleidooi van de oud-minister van Onderwijs Ritzen over de pedagogische opdracht van het onderwijs wordt ook gevoerd in het kader van de spanningsverhouding tussen individu en samenleving. Oud-minister van Justitie Hirsch Ballin ziet aan de huidige



processen van maatschappelijke desintegratie de nadruk op het (neo)liberale vrijheidsideaal ten grondslag liggen (De Jong 1998: 29).

De Winter (2000) betoogt juist dat de pedagogiek individueel én sociaal moet zijn, zo zegt hij in de woorden van de katholiek pedagoog Perquin, anders is er geen sprake van pedagogiek. Op deze visie komen we later in dit hoofdstuk terug. Over welke nu de burgerlijke opvoedingsdoelen moeten zijn, verschillen de visies zeer. Hierna volgt een beknopte beschrijving van twee opvattingen over opvoedingsdoelen en burgerschapsvorming. De discussie over waardenopvoeding en burgerschapsvorming staat te boek als het 'liberalisme-communitarisme-debat'. Dit politiek-maatschappelijke debat speelt zich steeds nadrukkelijker af op het gebied van onderwijs en opvoeding.

### 3.2.1 *Pedagogisch neoliberalisme en pedagogisch communitarisme*

De rol van het onderwijs in het overdragen van waarden en normen neemt een steeds belangrijker plaats in de pedagogiek in. Met de vraag naar een professionalisering van de gezinsopvoeding en het ontwikkelen van gezinsbeleid, zwelt de discussie over de pedagogische opdracht van het onderwijs aan.

Zowel neoliberalen als communitaristen gaan ervan uit dat de pluraliteit (van waarden en normen) in de samenleving groter is geworden. Waarden zijn niet meer gebonden aan autoriteiten, tradities en waardenstelsels die van oudsher door traditionele structuren zijn uitgedragen; ze worden niet per definitie als bindend beschouwd.

Binnen het neoliberale denken is er weliswaar een grote verscheidenheid aan meningen, maar deze zijn altijd weer terug te voeren op het uitgangspunt van het autonome individu. Het communitarisme streeft daarentegen naar een terugkeer van gemeenschapsstructuren, en ook hierin zijn er divergerende opvattingen.

De twee visies vertegenwoordigen ook verschillende opvattingen op pedagogisch-onderwijskundig gebied. *Neoliberalen* gaan ervan uit dat individuen zelf keuzen moeten leren maken en verantwoordelijk zijn voor het eigen leven. Dat betekent ook dat men respect moet hebben voor de cultuur en de levensbeschouwing van anderen. Individuen moeten in staat zijn een eigen conceptie van 'het goede leven' te kunnen formuleren en na te streven. De pedagogische opdracht van de school staat in het teken van "het geven van objectieve informatie over waarden, normen, levens- en wereldbeschouwingen. Men moet leren op een gefundeerde manier keuzen te maken en deze weten te argumenteren" (Klaassen 1997: 131). De radicale en gematigde vormen van het pedagogisch neoliberalisme variëren respectievelijk van het radicaal afwijzen van elke waardenoverdracht op school tot het overdragen van bepaalde waarden, normen en vooral deugden als zelfbeheersing, respect, bescheidenheid, ijver, et cetera. Voor *communitaristen* is het beeld van de samenleving vooral gekenmerkt door moreel verval: de individualisering, het liberalisme, consumentisme, rationalisme, en dergelijke zijn te ver doorgeslagen. Uitgaande van een plurale samenleving leggen communitaristen "de nadruk op de kleine, overzichtelijke, lokale

gemeenschap omdat alleen op dit getalsmatig overzichtelijke nivo nog op basis van de daar geldende, historisch-lokale waarden een gedeelde beslissing mogelijk is” (Klaassen 1997: 131). Niet het autonome individu bepaalt wat ‘het goede leven’ inhoudt, maar ouders, overheid en onderwijs moeten aan het individu een bepaalde conceptie van het goede leven overdragen. Socialiserende instanties in de gemeenschap hebben het recht een bepaalde visie op te leggen, een bewust eenzijdige overdracht van een bepaalde morele traditie aan de nieuwe generatie. Radicale vormen van pedagogisch communitarisme zien de school als een middel om oude waarden en tradities nieuw leven in te blazen. Meer gematigde vormen van pedagogisch communitarisme benadrukken het belang van gemeenschapszin, verantwoordelijkheidsbesef en burgerschap zonder dat dit opgelegd wordt. Zij zien naast een publieke moraal ook meerdere concepties van ‘het goede’ bestaan. De taak van de overheid is meer terughoudend (Klaassen 1997: 132-133).

Het liberalisme-communitarisme-debat wordt vooral gevoerd door politiek-filosofen en wijsgerig-pedagogen. Ouders debatteren nauwelijks mee. In de volgende paragraaf gaan we in op de opvoedingsdoelen die ouders zichzelf stellen.

### *3.3 Opvoedingsdoelen en concepties van het goede*

Opvoedingsdoelen die ouders zich stellen, kunnen min of meer een bewuste keuze zijn, voortvloeiend uit visies op waardenopvoeding en burgerschapsvorming. Daarnaast slaan ouders uiteraard pedagogische paden in die nauwelijks resultaat zijn van bewust pedagogisch handelen. Ouders stellen opvoedingsdoelen vanuit een eigen conceptie van het goede. In een pluriforme en multi-etnische samenleving handelen mensen vanuit verschillende culturele achtergronden en stellen verschillende opvoedingsdoelen. Door maatschappelijke ontwikkelingen, zoals veranderingen van traditionele verbanden als gezin, sociaal milieu en buurt of de toegenomen individualisering en migratie, is ook de rol van burgers in die samenleving aan verschuivingen onderhevig. Kinderen en jongeren moeten thuis en op school bepaalde vaardigheden aanleren om goed toegerust te zijn voor de eisen en verwachtingen van de maatschappij. Burgerlijke opvoedingsdoelen zijn dan ook meestal geformuleerd in termen van autonome, tolerante burgers, die respect tonen voor personen en meningen van anderen. In verband met dit advies is de vraag interessant naar de verantwoordelijkheid van de overheid en het onderwijs voor de burgerschapsvorming van kinderen.

Ouders bepalen, zoals gezegd, hun opvoedingsdoelen op basis van hun conceptie van het goede. Een ‘conceptie van het goede’ is “een geheel van met elkaar samenhangende waarden waarin non-morele en morele opvattingen naar voren komen over de zin van het leven, wat het leven waardevol of bevredigend maakt, en hoe wij ons leven dienen te leiden” (Snik 1999). Een ideaal van het goede leven wordt gevormd op basis van einddoelen, doelen die we de moeite waard vinden en die op langere termijn richtinggevend zijn.

Met name vanuit de media wordt de suggestie gewekt dat het goede leven bestaat uit weelderigheid, overvloed en lange vakanties. Voor veel mensen is dit ook van grote waarde, voor veel anderen is dit een uitdrukking van weinig zinvolle keuzen maken. Concepties van het goede (leven) kunnen uiteenlopen van een spiritueel leven tot een bestaan vol van lichamelijk genot; van een leven van zelfontplooiing en persoonlijke groei tot een van zelfopoffering; van een standvastig geloof in het hiernamaals tot een acceptatie van de menselijke eindigheid; van macht en prestige tot een rustig leven van bezinning. Wat voor veel mensen waarde heeft en bijdraagt aan de kwaliteit van leven, zijn zaken als intimiteit, gezondheid, persoonlijke relaties, begrip, plezier, prestatie, betekenisvol werk, eigenwaarde en lid zijn van een gemeenschap (Baas 2000: 4-5).

In een aantal onderzoeken naar de Nederlandse gezinsopvoedingen is ouders gevraagd naar hun belangrijkste opvoedingsdoelen (Gerris et al. 1998; Rispens et al. 1996). De grote meerderheid draagt autonomie en sociaal gevoel hoog in het vaandel en besteedt veel aandacht aan een goede morele ontwikkeling. Gehoorzaamheid en prestatiegerichtheid scoren onder de meerderheid van de (autochtone) Nederlandse ouders minder hoog. Opvoedingsdoelen variëren naar sociaal milieu. Ouders met een hogere opleiding en een hoger inkomen hechten meer waarde aan opvoedingsdoelen als autonomie, terwijl lagere inkomens (en opleiding) ook kiezen voor conformistische doelen als gehoorzaamheid. Allochtone ouders hechten vaak waarde aan opvoedingsdoelen als gehoorzaamheid en respect, maar ook hierbij geldt dat niet te generaliserend gedacht moet worden.<sup>2</sup>

### 3.3.1 Basisonderwijs

In een grootschalig onderzoek naar de pedagogische opdracht op scholen en de pedagogische afstemming tussen school en gezin uit 1998 (Klaassen en Leefderink 1998; Veugelers en De Kat 1998) is gericht aan ouders en docenten gevraagd naar percepties van waardenopvoeding en opvoedingsdoelen. Het onderzoek richt zich op de opvattingen over de taakverdeling tussen het gezin en de school bij de opvoeding. Aan de orde kwamen ook opvattingen over het schoolklimaat, de opvoedende taak van de docenten en de pedagogische afstemming. De opvoedingstaak van scholen moet bezien worden vanuit het perspectief van de gezinsopvoeding. Ouders stellen opvoedingsdoelen en gedragen zich wel of niet overeenkomstig deze doelen. Docenten beoordelen ouders ook op hun manier van opvoeden en de doelen die ouders stellen (Rispens et al. 1996). In deze paragraaf concentreren we ons op de basisscholen (Klaassen en Leefderink 1998).

#### *Taakverdeling*

Ouders en docenten zijn van mening dat de eerste opvoedingsverantwoordelijkheid bij de ouders ligt. Een strikte taakverdeling tussen school en gezin bij (waarden)opvoeding bestaat niet. De school wordt als verlengde van de

<sup>2</sup> Vergelijk ook Wittebrood en Keuzenkamp 2000.

gezinsopvoeding beschouwd. Opvoedingstaken overlappen elkaar en er moet, volgens ouders en docenten, over gecommuniceerd worden en zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd.

De wens van ouders en docenten om in gedeelde en elkaar aanvullende opvoedingsverantwoordelijkheid te handelen, komt niet altijd overeen met de praktijk, althans zo vinden docenten (die zich overigens nogal eens op hun professionaliteit beroepen). Docenten uiten, in het algemeen, kritiek op de manier waarop ouders hun kinderen opvoeden. Ze zijn van mening dat ouders steeds meer de neiging hebben om verantwoordelijkheden af te schuiven op anderen, met name op de school. Ouders zouden volgens hen wel wat meer regels en eisen mogen stellen aan hun kinderen. Ze moeten ook consequenter optreden en de kinderen minder verwennen: “Kinderen hebben behoefte aan duidelijkheid en structuur” (Klassen en Leeferink 1998: 60-62). Bovendien zijn ze van mening dat ouders te weinig tijd en energie steken in de opvoeding.

### *Schoolklimaat*

Goede onderlinge omgangsvormen zijn van belang voor het scheppen van een positief schoolklimaat. Het schoolklimaat wordt voor een belangrijk deel bepaald door het gedrag van leerlingen en docenten en hun onderlinge omgang. Uit het onderzoek blijkt dat ouders en docenten tevreden zijn over het gedrag van de docenten en minder tevreden over dat van leerlingen. Ouders tonen zich wat minder tevreden over het schoolklimaat dan docenten.

Docenten zijn meer positief over het gedrag van zowel docenten onderling als leerlingen. Dit verschil in beoordeling heeft vooral te maken met het verschil in perspectief. Ouders kijken vooral naar het wel en wee van hun eigen kind, terwijl docenten vooral het functioneren van de groep voorop stellen. Ook zijn ouders, volgens docenten, te weinig op school om een goed beeld te kunnen vormen van het schoolklimaat.

### *Opvoedende taak van de docent*

Zonder uitzondering vinden ouders dat docenten een opvoedende taak hebben, naast de taak kennis over te dragen. Docenten beamen dit en beschouwen zichzelf als (mede)opvoeders. Ze willen kinderen een veilige omgeving bieden. Er kan, volgens ouders en docenten, geen les gegeven worden zonder aandacht voor waardenopvoeding. Een goede sfeer is immers bevorderlijk voor het aanleren van vaardigheden en het overdragen van kennis. Ze zijn van mening dat docenten die alleen maar lesgeven, weinig betrokken zijn bij de kinderen. Toch beschouwen zowel ouders als docenten het echte lesgeven als dé belangrijkste taak van de school.

### *Overdracht van waarden en normen*

Op de vraag naar de wijze waarop docenten aandacht moeten besteden aan waarden en normen, worden vier aspecten genoemd.

Ten eerste moeten docenten reageren op actuele gebeurtenissen, zoals pesten of discriminatie.

Ten tweede moeten kinderen uitgenodigd worden om te praten en zo hun mening te vormen en keuzen te maken. “Juist omdat volgens veel ouders de inhoudelijke betekenis van waarden niet voor iedereen even duidelijk en vanzelfsprekend is, is de communicatie hierover van groot belang” (Klaassen en Leefrink 1998: 68).

Ten derde moeten docenten waarden en normen voorleven en overdragen. Kinderen moeten altijd positief benaderd worden. Ouders en docenten vinden dat docenten een voorbeeldfunctie hebben voor kinderen, zowel in als buiten de school. Het voorbeeldgedrag van docenten vervult een spilfunctie in de waardenopvoeding.

Ten vierde is het belangrijk dat er regels opgesteld worden en dat kinderen ook wordt geleerd deze na te leven. Veel ouders en docenten hechten belang aan het corrigeren en terechtwijzen van kinderen als regels en afspraken niet nagekomen zijn.

#### *Pedagogische afstemming tussen ouders en scholen*

De pedagogische afstemming is in het onderzoek onderverdeeld in de school als service-instituut en de communicatie over opvoeding tussen ouders en docenten.

Over de informatieuitwisseling tussen school en ouders, de bereikbaarheid en luisterbereidheid van docenten en schoolleiding oordelen de ouders positief. Ouders, maar ook docenten, zijn minder tevreden over de communicatie over opvoeding. Er wordt eigenlijk op school pas over opvoeding gesproken als er zich een probleem voordoet, zoals pesten of slaperigheid van een kind. Ouders geven aan behoefte te hebben aan communicatie en informatie over opvoeding op school. Ze zijn nauwelijks op de hoogte van de pedagogische doelstellingen van de school en vanuit welke visie een docent handelt als er zich een opvoedingsprobleem voordoet.

Er worden twee redenen aangegeven voor het gebrek aan communicatie over opvoeding. Opvoeding is een emotioneel beladen onderwerp en het praten erover ervaren ouders snel als bedreigend. Daarnaast is er een neiging van scholen tot eenzijdige informatievoorziening. Docenten zijn ook nauwelijks op de hoogte van de opvoedingsideeën van ouders, terwijl zij wel aangeven het belangrijk te vinden dat ouders op de hoogte zijn van de opvoedingsideeën van de school en aan de hand daarvan een bewuste schoolkeuze maken.

#### *Opvoedingsdoelen*

Uit de clustering van vier theoretisch onderscheiden opvoedingsdimensies (zelfbepaling, sociaal gevoel, vaardigheden en deugden) zijn in het onderzoek twee schalen of dimensies naar voren gekomen: zelfbepaling-sociaal gevoel en conformiteit.

Het samengaan van zelfbepaling-sociaal gevoel noemen de onderzoekers opvallend. Ouders en docenten geven aan dat het scheiden van deze opvoedingsdoelen leidt tot een egoïstische vorm van individualisme. Zelfbepaling staat voor kritisch denken en verantwoordelijkheid dragen, sociaal gevoel doelt op het leren rekening houden met elkaar en het behulpzaam zijn. Zelfbepaling-sociaal

gevoel “betekent dat het burgerschapsideaal van individuele autonomie automatisch wordt gekoppeld aan het dragen van sociale verantwoordelijkheid” (Klaassen en Leeferink 1998: 105).

Conformiteit heeft voor ouders een praktische betekenis, namelijk “ter bestrijding van de heersende onverschilligheid en voor het overleven in de huidige, onoverzichtelijke samenleving”. Voor hen zijn regels en goede manieren nu eenmaal noodzakelijk om te kunnen samen leven. Orde en discipline zijn voorwaarden voor een klimaat waarin kinderen zich veilig en geborgen kunnen voelen. Conformiteit is ook nodig voor de persoonlijkheidsontwikkeling en het sociaal gedrag van kinderen, want, zo wordt gesteld, zonder goede manieren is het niet goed mogelijk om verdraagzaam te zijn.

Docenten vinden de aandacht voor zelfbepaling-sociaal gevoel belangrijker dan ouders. Dit is onafhankelijk van het opleidingsniveau. Daarentegen vinden docenten aandacht voor conformiteit belangrijker dan hoogopgeleide ouders, maar minder belangrijk dan laagopgeleide ouders. Overigens vinden docenten wel dat ouders tekortschieten in het stellen en handhaven van conformistische opvoedingsdoelen.

#### *Knelpunten en conclusie*

Ouders en docenten hechten veel belang aan waardenopvoeding, maar zij beschouwen de realisering ervan als moeilijk. Hiermee hebben we de belangrijkste knelpunten en conclusies samengevat. Communicatie speelt een belangrijke rol in het zoeken naar oplossingen. In het onderzoek wordt dit zo geformuleerd: “Als gevolg van secularisatie en waardenfragmentering mag niet als voorheen verondersteld worden dat ouders en docenten wat betreft opvattingen over waardenopvoeding op één lijn zitten. Voorwaarde voor samenwerking en afstemming tussen school en ouders is het scheppen van duidelijkheid over elkaars verantwoordelijkheden op het gebied van waardenopvoeding (...). Dat stelt nogal wat eisen aan de samenwerking en communicatie tussen ouders en scholen, en juist hieraan ontbreekt het tussen ouders en scholen” (Klaassen en Leeferink: 104).

Ouders en docenten zien zelfbepaling-sociaal gevoel en conformiteit niet meer als tegenovergestelde opvoedingsdoelen, beide zijn nodig voor het ideaal van de kritisch-democratische burger. In politiek-filosofische termen betekent dit dat ouders en docenten de gematigde interpretaties van het pedagogisch liberalisme en het pedagogisch communitarisme verenigen, namelijk het ideaal van de autonome burger gaat samen met het ideaal van de sociaal verantwoordelijke burger. Er bestaat, althans in opvatting, grote consensus over de wederzijdse en aanvullende verantwoordelijkheden met betrekking tot de waardenopvoeding en burgerschapsvorming, waarbij de school het verlengstuk van het gezin is. Docenten ervaren echter dat er in de praktijk een taakverschuiving heeft plaatsgevonden van gezin naar school. Docenten verwijten ouders te weinig tijd in de opvoeding van hun kinderen te steken en verantwoordelijkheden op de school af te schuiven. Ook de manier van opvoeden wordt door docenten kritisch beoordeeld, met name op het gebied van conformistische opvoedingsdoelen. Ouders

zijn van mening dat de school een veel duidelijker pedagogisch beleid moet ontwikkelen en meer moet communiceren over waardenopvoeding. De nadruk moet dan liggen op overleg en communicatie en niet slechts op informatieverstrekking. Het cliché dat scholen en docenten, zoals dat met name in de media wordt geschetst, veel te slap optreden en leerlingen te veel hun gang laten gaan, komt niet overeen met de bevindingen uit dit onderzoek.

### 3.3.2 Voortgezet onderwijs

Het vervolgonderzoek richtte zich op scholen voor voortgezet onderwijs. Naast docenten en ouders, zijn hier ook leerlingen betrokken in de vraag- en groeps-gesprekken (Veugelaers en De Kat 1998).

#### *Opvoedingsdoelen*

Aan de hand van een lijst met concreet geformuleerde opvoedingsdoelen zijn vier schalen opgesteld, op basis van de onderlinge samenhang.

- Strategisch handelen: het leren formuleren van een eigen mening, het kunnen onderbouwen van een eigen mening, het omgaan met kritiek, door kunnen zetten en zelfdiscipline kunnen opbrengen;
- Conformiteit: gehoorzaamheid, orde en regelmaat, leren luisteren naar volwassenen, aanpassen aan geldende regels en normen, goede manieren en prestatiegerichtheid;
- Sociaal gevoel: verdraagzaamheid, solidariteit, rekening houden met anderen, respect voor andersdenkenden en niet discrimineren, betrokkenheid bij het lief en leed van anderen, behulpzaamheid;
- Persoonlijkheidsontwikkeling: ontwikkelen van zelfvertrouwen, verantwoordelijkheid dragen, rechtvaardig zijn, omgaan met gevoelens en emoties.

Leerlingen geven de grootste prioriteit aan het opvoedingsdoel persoonlijkheidsontwikkeling. Ouders hechten ook het meeste belang aan persoonlijkheidsontwikkeling, maar sociaal gevoel geven zij als bijna even belangrijk aan. Docenten zien als belangrijkste opvoedingsdoel van de school het sociaal gevoel.

Strategisch handelen kreeg weliswaar van geen van de groepen de hoogste prioriteit, maar werd wel door alle groepen als belangrijk aangegeven. Conformiteit wordt door ouders, docenten en leerlingen als minst belangrijke opvoedingsdoel gezien, hoewel docenten er relatief meer waarde aan hechten.

Ouders, leerlingen en docenten denken (naast de overeenstemming) verschillend over het belang van de afzonderlijke opvoedingsdoelen.

Voor leerlingen ligt het belang van *strategisch handelen* met name op het leren formuleren van een eigen mening. Ouders vinden de samenhang met conformiteit belangrijk en docenten leggen de nadruk op het belang van het leren openstaan voor kritiek. Strategisch handelen plaatsen zij in een pedagogisch perspectief, terwijl ouders de socialiserende werking van strategisch handelen benadrukken. De leerlingen, ten slotte, bezien het strategisch handelen vanuit het perspectief van persoonlijke emancipatie.

Leerlingen beschouwen *conformiteit* als noodzakelijk kwaad, mits er sprake is van wederkerigheid. Ouders en docenten zien het als noodzakelijke voorwaarde om te kunnen communiceren en samen te leven. Ouders vinden conformiteit deel uit maken van de kern van de opvoeding, docenten bepleiten soms ook wel de noodzaak van een kritische houding.

Ouders, leerlingen en docenten geven functionele, sociale en ethische overwegingen aan om het belang van de ontwikkeling van sociaal gevoel te motiveren. Een functioneel en sociaal argument is dat je vaak binnen een groep moet kunnen functioneren (leerlingen geven aan dat dit ook grenzen heeft: je moet ook aan jezelf denken). Ethische overwegingen liggen met name in de lijn van verraagzaamheid en respect. Net als de andere opvoedingsdoelen is vooral de onderlinge samenhang van belang. Docenten bepleiten de combinatie conformiteit en sociaal gevoel, ouders leggen verband tussen *sociaal gevoel* en strategisch handelen en persoonlijkheidsontwikkeling. Interessant is de constatering van docenten dat er bij leerlingen onderling wel sprake is van sociaal gevoel, maar niet tussen docenten en leerlingen.

Docenten, ouders en leerlingen zien persoonlijkheidsontwikkeling als voorwaarde voor andere opvoedingsdoelen. Persoonlijkheidsontwikkeling vindt, volgens docenten, altijd plaats in een sociale context en is nodig voor maatschappelijke participatie. Leerlingen interpreteren *persoonlijkheidsontwikkeling* vooral als zelfregulering van gevoelens.

#### *Taakverdeling ouders-school*

In het onderzoek is gevraagd naar de gewenste taak van de school en de daadwerkelijke aandacht die volgens de ondervraagden aan de vier dimensies van opvoedingsdoelen op school wordt besteed.

Ouders erkennen dat de school een pedagogische opdracht heeft, docenten zien deze opvoedkundige taak als onderdeel van hun professionaliteit. Leerlingen erkennen deze pedagogische taak van de school, maar willen minder ver gaan dan ouders en docenten. Het primaat van de opvoeding, vinden alle betrokkenen, ligt thuis.

De daadwerkelijke aandacht is volgens alle partijen groot, maar minder groot dan wenselijk geacht wordt. Ouders en docenten schatten in dat de school aan alle vier de opvoedingsdoelen evenveel aandacht geeft, leerlingen vinden dat er meer aandacht wordt besteed aan strategisch handelen en conformiteit (cognitieve en disciplinerende doelen) en minder aan de sociaal-psychologische doelen.

Ondanks het besef van de pedagogische opdracht van scholen stellen ouders, leerlingen en docenten zich terughoudend op wat de reikwijdte betreft van de opvoedende taak van de school. Ouders blijven voor leerlingen de basis in de opvoeding, docenten zijn meer passanten. Ook constateren leerlingen een verschil in opvoeding tussen school en thuis: "Thuis kijken ze meer naar sociale dingen, de school kijkt vooral naar prestaties. Ze kijken niet echt naar jou" (Veugeler en De Kat 1998: 62). Ouders zien dat er een verschuiving plaatsvindt van opvoedingstaken naar de school. Daar zijn niet alle ouders even



gelukkig mee. Ze geven aan dat het onontkoombaar is dat de school ook opvoedt. Daarnaast constateren ze dat in het voortgezet onderwijs de context van leerlingen belangrijker wordt.

#### *Opvoedende taak van de docent*

Naast de opvatting dat de docent geen pedagogische taak heeft, worden er drie instrumenten genoemd waarmee de docent wel een opvoedende taak kan uitvoeren: door het organiseren van speciale activiteiten, het stimuleren van het nadenken en praten over waarden en normen tijdens de gewone les (aan de hand van actuele gebeurtenissen) en het overdragen van waarden aan leerlingen. De waardengebonden speciale activiteiten spreken leerlingen niet zo aan. De boodschap is hen vooraf al vaak bekend. Ze willen graag met elkaar communiceren over allerlei onderwerpen, maar dan wel in de gewone les. Leerlingen willen 'betekenisvolle kennis'. Leerlingen hebben vooral interesse in sociale activiteiten, maatschappelijke oriëntatie en beroeporiëntatie. Ouders vinden het stimuleren van communicatie over waarden en normen in de gewone les het meest zinvol. Soms kunnen door de actualiteit speciale activiteiten wenselijk zijn. Ouders denken dan vooral aan activiteiten rond pesten, vandalisme en drugsgebruik. Ze zien een grote rol weggelegd voor de school om dergelijke maatschappelijke vraagstukken aan de orde te stellen. Docenten pleiten vooral voor een sterke verbinding tussen de speciale activiteiten en de normale lessen. Docenten geven aan dat de belangrijkste belemmering in de uitvoering van hun opvoedende taak het onderwijsbeleid en de nieuwe didactiek is. De invulling van het studiehuis heeft nadelige gevolgen voor de opvoedende taak van de docent. Veugelers en Zijlstra spreken van een "technocratisch studiehuis, waarin het zelfstandig leren niet meer inhoudt dan het individueel doorlopen van een door anderen tot in details uitgestippeld traject" (Veugelers en De Kat 1998: 98). Docenten noemen ook als knelpunten het overvolle curriculum en het gebrek aan (financiële) middelen.

#### *Schoolklimaat*

'Schoolklimaat' geeft de context aan waarin het leren op school plaatsvindt. Er zijn in het onderzoek vier schalen geclusterd: de relatie tussen leerkrachten en leerlingen, de relatie tussen leerlingen onderling, de relatie tussen leerkrachten, en normoverschrijdend gedrag.

Leerlingen zijn over alle aspecten van het schoolklimaat minder positief dan ouders en docenten. Volgens hen is er veel meer sprake van normoverschrijdend gedrag dan ouders en docenten waarnemen. Docenten hebben ook rekening te houden met de goede naam van de school. Vooral over het tegengaan van normoverschrijdend gedrag zijn de leerlingen niet positief: een indicatie dat ze veel van dergelijk gedrag bij (andere) leerlingen ervaren. Leerlingen geven ook regelmatig aan dat docenten hen soms te negatief benaderen en te weinig de positieve kanten van leerlingen belichten. Leerlingen storen zich aan docenten die regels opleggen, maar die zich er zelf niet aan houden. Ook vinden leerlingen soms docenten te onpersoonlijk. Leerlingen geven aan niet alle docenten

over één kam te willen scheren, ze uiten zich ook positief over de inzet en luisterbereidheid van verschillende docenten.

Van alle aspecten van het schoolklimaat zijn docenten het meest positief over de relatie tussen leerkrachten en leerlingen. Docenten zijn hierover veel positiever dan leerlingen. Toch geven docenten ook aan dat ze vinden dat leerlingen te weinig respect tonen.

Ouders zijn over het algemeen redelijk te spreken over het schoolklimaat, maar geven wel aan dat ze er te weinig van weten om zich een goed beeld te kunnen vormen.

#### *Afstemming tussen opvoeding op school en thuis*

De afstemming over opvoedingszaken tussen school en ouders kan onderscheiden worden in vier aspecten: het functioneren van de leerling, het schoolbeleid, het pedagogisch handelen en de communicatieve vermogens en de ontvankelijkheid van ouders.

Ouders en docenten vinden de communicatie, in de zin van informatievoorziening, precies goed. De communicatie over het pedagogisch handelen wordt minder goed beoordeeld dan die over het functioneren van het kind en het schoolbeleid.

Docenten vinden echter dat de interesse van ouders in de gang van zaken op school en hun bereidheid om te luisteren en open te staan voor schoolse zaken, niet groot is.

Leerlingen hebben niet veel interesse in een verbetering van de afstemming en communicatie tussen ouders en school.

Ouders geven aan dat ze bij de keuze van een school wel hebben gekeken of het pedagogisch klimaat van de school overeenkomt met thuis.

#### *Knelpunten en conclusies*

Ouders, docenten en leerlingen hechten veel waarde aan opvoedingsdoelen en de taak van het onderwijs hierin. Met name aan strategisch handelen en sociaal gevoel zou op school meer aandacht gegeven moeten worden. Ze geven aan dat de persoonlijkheidsontwikkeling hiermee onlosmakelijk verbonden is.

“Strategisch handelen is wat meer cognitief en doelgericht, sociaal gevoel betreft de interactieve dimensie en persoonlijkheidsontwikkeling de meer psychologische dimensie” (Veugelers en De Kat 1998: 124). Conformiteit wordt als belangrijk opvoedingsdoel genoemd, maar daar tellen verschillen in schooltypen en sociale achtergrond mee. Leerlingen en ouders van vbo-scholen hechten meer waarde aan conformiteit dan die van havo-scholen. Opvallend is dat juist leerlingen en ouders uit de middenklasse meer waarde hechten aan conformiteit dan ouders en leerlingen met een hoog en laag opleidingsniveau. Er zijn slechts kleine nuanceverschillen tussen jongens en meisjes. Meisjes hechten iets meer waarde aan strategisch handelen, sociaal gevoel en persoonlijkheidsontwikkeling. Dit kan erop duiden dat meisjes meer waarde hechten aan de vormende aspecten van opvoeding. Ouders maken overigens geen enkel verschil tussen jongens en meisjes in de keuze van opvoedingsdoelen. De van oorsprong

niet-Nederlandse leerlingen verschillen niet van opvatting met Nederlandse leerlingen over strategisch handelen, sociaal gevoel en persoonlijkheidsontwikkeling, wel over conformiteit: daar hechten ze meer waarde aan.

Strategisch handelen en sociaal gevoel worden bij uitstek opvoedingsdoelen voor de school genoemd. Hierdoor worden vaardigheden ontwikkeld op het gebied van normen en waarden en kan er een verbinding worden gelegd tussen de cognitieve kennisoverdracht en de pedagogisch taak van de school.

Met betrekking tot sociaal gevoel worden twee grote knelpunten naar voren gebracht die een gevolg zijn van het onderwijsbeleid.

- Vanwege de trend naar grote, brede scholengemeenschappen geven steeds meer, met name hoger opgeleide, ouders de voorkeur aan kleine, overzichtelijke categorische scholen. Voor de identiteitsontwikkeling impliceert dit dat de sociaal-culturele ervaringsmogelijkheden voor leerlingen toch met name binnen de eigen sociaal-culturele groep blijven. “De school wordt ook door de overheid een belangrijke taak toegedicht op het gebied van het bevorderen van sociale cohesie en het voorbereiden van leerlingen op een multiculturele samenleving. De tendens tot segregatie in de praktijk van het onderwijs heeft juist een tegengesteld effect. Groepen leerlingen die verschillen in cultureel kapitaal en etniciteit, worden uit elkaar gehaald in plaats van bij elkaar gebracht. De identiteitsontwikkeling van leerlingen vindt zo ook binnen de school vooral in de eigen culturele groep plaats” (Veugelers en De Kat 1998: 136).
- Veranderingen in pedagogisch-didactische aanpak (zoals het Studiehuis) leggen meer nadruk op de individuele leerweg, waardoor leerlingen meer als individuen worden benaderd dan als onderdeel van een sociale groep. Sommige scholen zijn, in reactie hierop, al begonnen met het ontwikkelen van samenwerkend leren, gezamenlijke onderzoeksprojecten en mentoraat in kleinere groepen. “Wat betreft het leren in groepen moeten, ook naar ouders toe, zowel de leereffecten op cognitief niveau, als leereffecten op het niveau van sociaal handelen zichtbaar worden gemaakt. Leren is tenslotte een sociaal proces van betekenisverlening”(idem: 137).

Docenten concentreren zich het liefst op waardenoverdracht die nodig is voor het participeren op school en de sociale omgangsvormen. Ouders zien het liefst waardenoverdracht van docenten op het gebied van het correct omgaan met elkaar van leerlingen onderling en het vermijden van risicogedrag, zoals drugsgebruik. Dit verschil is vooral het gevolg van verschillen in perspectief en doelstelling van docenten en ouders. Ouders zijn vooral geïnteresseerd in de vorderingen van het eigen kind. De informatievergarig hierover is anders dan op de basisschool en komt vooral via de formele kanalen. Dit geldt uiteraard voor de cognitieve vorderingen, maar ook voor het psychosociale functioneren. De mentor vervult hierin een grote rol. Veelal wordt er pas bij problemen thuis of op school contact gelegd. Ouders en docenten geven aan meer behoefte te hebben aan communicatie en overleg. De informatieuitwisseling tussen ouders en docenten zou daarom een normaal en substantieel onderdeel moeten worden van de werkzaamheden van de docent.

Net als in het basisonderwijs wordt er ook in het voortgezet onderwijs veel nadruk gelegd op het samengaan van de opvoedingsdoelen zelfbepaling en sociaal gevoel. Zelfbepaling wordt vooral een opvoedingstaak van het gezin genoemd, sociaal gevoel moet vooral binnen de sociale gemeenschap van de school tot ontwikkeling komen. Vooralsnog lijkt het erop dat het huidige onderwijsbeleid hier nog in onvoldoende mate op in weet te springen.

### 3.4 *Individuele én sociale opvoedingsdoelen*

In veel pedagogische en psychologische literatuur over de doelstellingen van opvoeding wordt met name het belang van het individuele kind uitgelicht. Succesvolle opvoeding kenmerkt zich, volgens veel auteurs, door de afwezigheid van probleemgedrag en het goed doorlopen van de gewone leeftijdsspecifieke ontwikkelingsfasen. Kinderen en jeugdigen zijn steeds meer apart komen te staan van de rest van de samenleving in wat De Winter ‘de pedagogische provincie’, of het aan Lea Dasberg ontleende begrip ‘jeugdland’, noemt (De Winter 2000: 4).

Tussen de fase van de veronderstelde sociale, morele en intellectuele onbekwaamheid en die van volledig verantwoordelijk burgerschap, speelt zich een steeds langer durend proces af, waarin kinderen zich in een geïsoleerde wereld moeten voorbereiden op die volwassenheid.

In het pleidooi van De Winter voor een meer sociale pedagogiek wordt een dergelijke invulling van een succesvolle opvoeding als een halve opvoeding gezien. Met opvoeden is, volgens hem, ook een gemeenschappelijk belang gemeoid naast het individuele ontwikkelingsbelang van elk kind.

De nadruk in de pedagogische en ontwikkelingspsychologische wetenschap op de individuele ontwikkeling van het kind lijkt echter steeds verder af te komen staan van de maatschappelijke werkelijkheid. De vraag naar de verantwoordelijkheidsverdeling in de opvoeding is immers – zo constateerden we in hoofdstuk 2 – vooral ingegeven vanwege de veronderstelde relatie tussen een toename van maatschappelijke problemen en deficiënties in de opvoeding. Ook de roep om de pedagogische opdracht op de school lijkt ingegeven door de constatering dat kinderen niet meer over basale normen, waarden en sociale vaardigheden beschikken.

Waar Leune spreekt over communicerende vaten, neemt De Winter als uitgangspunt een pedagogiek waarin individuele én sociale waarden als complementair worden beschouwd. Hij spreekt in dit verband over maatschappelijk opvoeden en verwoordt het als volgt. “Aan de ene kant staat het voor de *gemeenschappelijke verantwoordelijkheid* die een samenleving heeft voor het grootbrengen van elke nieuwe generatie individuen. Aan de andere kant betekent het *opvoeden tot het leven in de gemeenschap*, het ontwikkelen van een actieve, betrokken en verantwoordelijke rol in de samenleving. Zo’n opvoeding zal in ieder geval recht moeten doen aan de belangen van jeugdigen, en die van de samenleving waar zij deel van uitmaken. Uiteindelijk liggen die belangen immers altijd in elkaars verlengde. Individueel burgerschap en persoonlijke

vrijheid komen pas volledig tot hun recht wanneer mensen deel uitmaken van een sociaal verband: gemeenschapszin is een fundamentele menselijke behoefte en een voorwaarde voor persoonlijke ontplooiing” (De Winter 2000: 7). Nu is de oproep voor meer sociale pedagogiek, of opvoeding in sociale competenties, niet nieuw. Bijna 100 jaar geleden hield de Amerikaanse filosoof en pedagoog John Dewey een pleidooi voor wat participatie-pedagogiek is genoemd. Hij hield een pleidooi voor een meer sociaal gerichte pedagogiek als reactie op de grote maatschappelijke veranderingen (immigratie, industrialisatie, verstedelijking, economische groei, het uiteenvallen van traditionele familieverbanden) van het Amerika aan het eind van de negentiende eeuw (Berding 1999). En ook in de hedendaagse discussie over de kerndoelen in het onderwijs wordt de noodzaak aangegeven om de ontwikkeling van sociale competentie bij kinderen tot een belangrijke taakstelling voor het onderwijs te doen laten zijn (Ten Dam en Volman 1999). Er is namelijk geen periode in de wereldgeschiedenis geweest, waarin ouders (of gezinnen) in staat zijn geweest om kinderen op te voeden zonder steun van anderen. Toch constateren De Winter en Kroneman (1998) aan de hand van een onderzoek over gezinsbeleid door en onder jongeren dat er sprake is van een ‘gat in de opvoeding’. De beschrijvingen van jongeren roepen een beeld op van een sociaal niemandsland, waarin er, behalve je ouders en vrienden, maar weinig mensen zijn die zich echt zorgen om je maken. De buurt en de school bieden te weinig opvoedende waarden. In hun ogen kunnen ouders niet zomaar verantwoordelijk worden gesteld voor wat zij dan ‘het gat in de opvoeding’ noemen, dat de moderne, geïndividualiseerde en anonieme maatschappij heeft laten vallen. Dit gat kan gedicht worden door (beleids)maatregelen waarmee de druk op de gezinnen wordt verlicht. Die komen vooral neer op het creëren van meer opvangmogelijkheden in de buurt en op school (De Winter 2000: 14-15). Met andere woorden jongeren pleiten voor een versterking van de sociaal-pedagogische infrastructuur, ze willen een stimulerende ontwikkelingsomgeving.

De ontwikkeling van gemeenschapszin moet niet betekenen dat aan de individuele ontwikkeling van kinderen voorbij wordt geschoten; een integrale benadering is de beste. “Vanuit de psychologie, de pedagogiek, de psychiatrie en de sociologie convergeren de opvattingen in de richting van begrippen als veiligheid, hechting, vertrouwen en verbondenheid. Met name het begrip ‘connectedness’, waarschijnlijk het best te vertalen als *sociale verbondenheid*, komt in de recente internationale onderzoeksliteratuur naar voren als een cruciale sociaal-pedagogische factor die de ontwikkelingskansen, gezondheid, gedrag en welbevinden van jeugdigen in belangrijke mate sturen. (...) Mensen *hebben het nodig om nodig te zijn* in een gemeenschap, en om duurzame verantwoordelijkheid voor anderen te dragen” (De Winter 2000: 17).

De individualisering heeft veel jongeren veel nieuwe mogelijkheden en keuzevrijheden gegeven, maar voor anderen is de verantwoordelijkheid om steeds te moeten kiezen, gekoppeld aan een weinig stimulerende ontwikkelingsomgeving, ook oorzaak van probleemgedrag geworden.

De analyse van maatschappelijke ontwikkelingen gerelateerd aan de vraag naar de inhoud van maatschappelijke opvoeding leidt tot de volgende stap: “Hoe schep je condities voor sociale verbondenheid in een cultuur die zich eigenlijk alleen maar in omgekeerde richting lijkt te bewegen?” (De Winter 2000: 19). Om deze vraag te kunnen beantwoorden, gaan we eerst in op het thema opvoedingscontext en stimulerende ontwikkelingsomgeving.

## 4 Opvoedingscontexten

### 4.1 Inleiding

De maatschappelijke functie van opvoeding is welbeschouwd te vatten in één begrip, namelijk de opvoeding tot verantwoordelijkheid. In het algemeen doelen wij met verantwoordelijkheid op actieve verantwoordelijkheid (Bovens 1998). Dat betekent dat iemand zijn of haar rollen en taken serieus opvat (onder meer als burger), na rijp beraad handelt en zich wil verantwoorden voor zijn of haar handelen. Verantwoordelijke mensen zijn competent, in de zin dat zij zelfstandig een mening kunnen vormen, daarover kunnen nadenken en die mening kunnen verwoorden. Verantwoordelijke mensen zijn ook solidair en gericht op het welzijn van anderen en van de samenleving. Bovens omschrijft verantwoordelijkheid in deze zin ook wel als 'deugd' (Bovens 1998, 26).

Verantwoordelijk handelen veronderstelt een bepaald niveau van cognitieve, sociale en morele competentie. Om een volwassen competentie te ontwikkelen, zijn alle kinderen aangewezen op hun ouders, verzorgers, onderwijzers, vrienden en hulpverleners. De genoemde competenties, zeker de sociale en de morele, ontwikkelen jongeren niet alleen door expliciete argumentatie en cognitieve overdracht, maar ook, en volgens sommigen juist, door affectie en stabiliteit in hun sociale omgeving (vergelijk hoofdstuk 3).

In dit hoofdstuk belichten we de rol van de omgeving of context(en) in de ontwikkeling van competenties. Hierbij sluiten we aan op de ontwikkelingsprincipes zoals die in het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling *Aansprekend burgerschap* (RMO 2000) zijn geformuleerd.

### 4.2 Opvoedingscontexten in gezinnen

#### *Opvoedingsklimaat*

Een gunstig opvoedingsklimaat in het gezin kenmerkt zich door opvoedingsgedrag van de ouders dat enerzijds ondersteunend is voor de kinderen en dat anderzijds zogeheten autoritatieve controle of toezicht uitoefent. Belangrijke dimensies van steun zijn affectie en responsiviteit; autoritatieve controle getuigt eveneens van responsiviteit, sluit aan bij de ontwikkelingsfasen van een kind en is meer gebaseerd op overreding dan op directe dwang (Van Praag en Niphuis-Nell 1997). De Winter noemt enkele voorwaarden voor een succesvolle opvoeding, namelijk: veilige gehechtheid aan minstens één stabiele verzorger, een enigszins voorspelbare sociale omgeving, emotionele ondersteuning en een omgeving die prikkelt tot nieuwsgierigheid. Cruciaal volgens hem is echter sociale verbondenheid (De Winter 2000). Voor de oefening van die verbondenheid in het gezin is de fysieke en emotionele beschikbaarheid van de ouders van belang, naast het gezamenlijk ondernemen van activiteiten, de verwachtingen die ouders koesteren van hun kinderen en het feit of kinderen ervaren dat ze betekenis hebben.

Vanuit de vorming van morele competentie formuleert Van IJzendoorn kenmerken van een gunstig opvoedingsklimaat. Essentieel is de veronderstelling dat morele competentie voor een belangrijk deel wordt gevormd door het klimaat of de context en niet door argumentatie, onderwijs of een bewuste handeling (Van IJzendoorn 1997a). Hij noemt vervolgens enkele kenmerken die empathie, sociaal gedrag, coöperatie en volgzzaamheid of inschikkelijkheid ('compliance') bevorderen: een affectieve relatie tussen ouders en kinderen, sensitieve interactie en inductieve disciplineren. Omdat de internalisering van waarden lijkt samen te hangen met het temperament van kinderen, is het verder van belang dat ouders hun opvoedingsstijlen kunnen variëren naar gelang het temperament van hun kinderen. Affectie en sensitiviteit in de onderlinge relatie zijn samen te vatten in het begrip veilige gehechtheid. Ouders met veilig gehechte kinderen zijn betere onderwijzers en zijn ontvankelijk voor de behoeften van hun kinderen. Hun kinderen hebben onder meer meegemaakt dat ouders eigen plannen hebben waardoor de kinderen leren zich te verplaatsen in anderen. Zo kunnen kinderen emotionele autonomie en empathisch vermogen ontwikkelen, beide nodig voor een hoog (universalistisch) niveau van moreel redeneren.

In de meeste gezinnen van Nederland heerst een warm emotioneel opvoedingsklimaat. De ouders ondersteunen hun kinderen en tonen affectie en genegenheid. Ouders zijn betrokken bij hun kinderen en gaan sensitief met hen om. Ze reageren zo goed mogelijk op de signalen van hun kinderen. Zo vat De Winter de uitkomsten samen van enkele onderzoeken naar opvoeding in Nederlandse gezinnen (De Winter en Kroneman 1998). Verder blijkt dat de meeste ouders 'verantwoordelijkheidsgevoel' als belangrijkste opvoedingsdoel zien. Interessant is dat moeders vooral gericht zijn op empathie en begrip, terwijl vaders de ontwikkeling van persoonlijke bekwaamheden (zelfstandig oordelen, ambitieus zijn) belangrijk vinden.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) typeert in het Gezinsrapport de gemiddelde opvoedingssituatie in gezinnen als gematigd modern: autonomie, sociaal gevoel en morele ontwikkeling staan daarin centraal. Verder spreekt het Gezinsrapport van begrensde onderhandeling. Inderdaad lijkt de onderhandelingshuishouding wijd verspreid te zijn, maar de ouders zeggen wel degelijk grenzen te stellen (Van Praag en Niphuis-Nell 1997). In pedagogische termen is er sprake van autoritatieve controle, een vorm van controle waarbij steun en restrictie in evenwicht zijn. De opvoedingsstijl verschuift naarmate de kinderen ouder worden van een combinatie van steun en straf voor jongere kinderen naar een autoritair model voor oudere kinderen.

Bakker et al. (1993) spreken van een emotionalisering van de opvoeding, waarbij de kinderen veel meer te zien krijgen van de emoties van hun ouders. Ze wijzen erop dat het intiemere contact tussen ouders en kinderen ook verstikend kan werken en de gelijkwaardigheid te groot kan worden.

De dominantie van de onderhandelingshuishouding wil niet zeggen dat de bevelshuishouding is verdwenen. Vooral in de lagere sociale klassen bestaan nog bevelsverhoudingen, waarin de beoogde zelfstandigheid van kinderen vooral



wordt ingevuld als functionele zelfstandigheid. In de onderhandelingshuishouding vatten ouders zelfstandigheid eerder op als het vermogen om zelf beslissingen te nemen en zelf verantwoordelijkheid te nemen voor je handelingen (De Winter en Kroneman 1998).

In bepaalde groepen allochtone gezinnen is de opvoeding meer autoritair dan in de meeste autochtone gezinnen. Er ligt meer nadruk op gehoorzaamheid, respect en aanpassing aan de sociale normen (vgl. Eldering en Borm 1996). Maar de situatie in allochtone kringen is bepaald niet statisch. Er is sprake van differentiatie in opvoedingsstijlen en er vindt een modernisering plaats (De Winter en Kroneman 1998; Distelbrink 1998; Pels 1997a).

Van den Brink (1997) komt in zijn studie naar het huidige gezinsleven tot vier typen gezinnen, namelijk een autoritair, een communautair, een 'laissez faire' en een egalitair type. De typen gezinnen onderscheiden zich op twee dimensies, namelijk discipline en betrokkenheid. Volgens Van den Brink zullen vooral communautaire gezinnen goed toerusten voor het bestaan in de samenleving. Door een combinatie van lage discipline en hoge betrokkenheid leren kinderen en jongeren dat de samenleving veel verwacht aan zelfbeheersing en minder grenzen stelt.

Wat vinden jongeren zelf van de opvoeding in gezinnen? Verreweg de meeste jongeren zijn tevreden met de opvoedingscontext die ze in hun gezin aantreffen en zelf mede creëren. Veel jongeren vinden dezelfde opvoedingsdoelen belangrijk als hun ouders, dat geldt zowel voor autochtone als voor allochtone jongeren. Ze koesteren over het algemeen warme gevoelens over thuis (De Winter en Kroneman 1998; Wittebrood en Keuzenkamp 2000; CBS 2001). Dat wil uiteraard niet zeggen dat alle jongeren zo gelukkig zijn in hun gezin; behoorlijke percentages rapporteren ook dat ze niet graag thuis zijn (14,8%) of dat ze veel piekeren of verdriet hebben over de relatie met hun ouders (29%) (Wittebrood en Keuzenkamp 2000).

#### *Opvoedingsonzekerheid?*

De vraag is hoe dit rooskleurige beeld – een enquête van *de Volkskrant* in mei 1999 wees uit dat het gemiddelde gezin zich “wentelt in puur geluk” – zich verhoudt tot de breed geëtaleerde verontrusting over de stand van de opvoeding. Van dat laatste is een artikel uit diezelfde tijd een goede illustratie. Onder de kop ‘Ouders in de war’ verzamelde *HP/De Tijd* (Dings 1999) tal van uitspraken over hoe een steeds groter deel van de ouders de opvoeding laat liggen.

Opvoeders voelen zich ambivalent, onmachtig en onvoldoende deskundig over wat ze aan hun kinderen moeten overdragen, wat ze mogen toestaan en verbieden. “In Nederland begint het niet-opvoeden te overheersen.” Veel ouders beheersen de basisregels van het opvoeden niet – geduld, duidelijkheid, gezag, grenzen en structuur. Met als gevolg dat er een non-interventiecultuur is ontstaan, in het gezin waar veel ouders heel voorzichtig zijn met grenzen en eisen, maar ook in het publieke domein. Volgens sommige onderzoekers heeft dat te

maken met feit dat het ideaal van autonomie soms te ver is doorgevoerd. Koops (2000) spreekt in dit verband van 'gemankeerde volwassenheid'. Volgens hem zien de opvoeders jongeren eerder als object van identificatie dan als subject van opvoeding. Volwassenen hebben het establishment opgegeven en daarmee de afstand tussen kinderen en volwassenen geslecht. Daarnaast hebben jongeren ongelimiteerde toegang tot de wereld van de volwassenen, vooral door de media en internet.

Hoewel het algemene beeld in de grote empirische studies positief is, rapporteren de onderzoekers ook over ouders en kinderen met problemen. Het onderzoek van Rispens et al. (1996) wees uit dat één op de tien ouders grote problemen heeft met de kinderen. Van de kinderen onder de twaalf jaar werd 8% aangemeld bij huisarts of psycholoog vanwege gedragsproblemen; boven de twaalf jaar werd 5% aangemeld. Gerris et al. (1998) rapporteerden dat 30 tot 40% van de onderzochte groep ouders meldden dat zij de opvoeding als belastend ervaar- den. Hermanns stelt op grond van een onderzoek uit 1993 dat slechts 10% van de Nederlandse kinderen niet wordt geconfronteerd met één of meer risicofactoren, zoals een slechte relatie tussen de ouders, fysieke bestraffing, pesten of een chronische ziekte (in Hermanns en Leu 1998).

Groenendaal en Dekovic (2000) onderzochten in de gegevens van de survey van Rispens et al. (1996) welke factoren risico opleveren voor de kwaliteit van de opvoeding. Volgens hen is de top vier van risicofactoren: de negatieve manier waarop de opvoeders de opvoeding beleven, een laag welbevinden van de opvoeder, een slechte huwelijksrelatie en een geringe gezinscohesie. Verder oefent een gebrek aan steun in het netwerk een negatieve invloed uit op de opvoeding. Het bleek dat achtergrondkenmerken als eenoudergezin, lage opleiding van de ouders en werkloosheid van de vader niet zonder meer als risicofactor kunnen gelden.

Eldering en Borm (1996) constateerden dat tweederde van de alleenstaande Hindostaanse moeders problemen met de kinderen heeft (gehad). Sommigen melden onder meer dat zij te kampen hebben met woedeaanvallen over het gedrag van hun kinderen.

#### *Behoeft e aan steun bij de opvoeding*

Uit onderzoek naar de behoefte aan steun bij de opvoeding bleek dat veel ouders (70%) met vragen zitten, vooral over moeilijk gedrag van hun kinderen, zonder dat het overigens in alle gevallen ertoe leidt dat zij steun nodig hebben (Leseman et al. 1998). En als ouders steun nodig hebben, kan het informele netwerk rond ouders voor een deel in die behoefte voorzien. De behoefte aan steun doet zich in alle milieus voor, van achterstandsgezinnen tot hoogopgeleide ouders. Ook de gezinsgrootte is geen doorslaggevende factor in de behoefte aan steun. Wel groeit de behoefte aan steun naarmate het kind ouder wordt (B&A-groep 1996; vgl. Acquest 1997).

Onder allochtonen leven wel meer vragen omtrent de opvoeding, en de vragen

worden door Turkse en Marokkaanse ouders ook als meer belastend ervaren, maar de behoefte van deze ouders aan (professionele) ondersteuning is niet groter dan die van autochtonen (Bertrand et al. 1998).

Overigens kan men het feit dat ouders zich vaker afvragen of zij goed opvoeden, opvatten als een zaak van opvoedingsalertheid, eerder dan van opvoedingsonzekerheid.

De behoefte aan opvoedingsondersteuning is een indicatie voor de mate waarin ouders en kinderen zelf problemen ervaren rondom de opvoeding. Het aanbod van opvoedingsondersteuning is echter tot stand gekomen door meer impulsen. De overheid heeft bijvoorbeeld belang bij opvoedingsondersteuning om probleemgedrag van kinderen te voorkomen. Die problemen variëren van gezondheidsklachten tot criminaliteit. Vooral vanuit de preventie van criminaliteit hebben opvoedingsondersteuningsprogramma's in de jaren negentig een nieuwe impuls gekregen. Verder kan opvoedingsondersteuning ertoe bijdragen dat kinderen minder achterstand oplopen, zodat ze beter voorbereid het onderwijs ingaan. Ondersteuning leidt dan tot goed leerlingschap. Ten slotte kan opvoedingsondersteuning een rol spelen bij de integratie van ouders en kinderen in de samenleving; dit geldt zowel voor autochtone als voor allochtone gezinnen.

Ouders en kinderen moeten kunnen terugvallen op een ondersteunend netwerk. Opvoedingsondersteuning kan daarbij helpen. In veel gevallen is er een informeel netwerk waaraan ouders steun ontnemen. Maar voor sommige problemen en in sommige gezinnen, bijvoorbeeld als een informeel netwerk ontbreekt of niet goed functioneert, kan een professioneel netwerk in de behoefte aan steun voorzien. Onderzoek onder allochtone gezinnen wees bijvoorbeeld uit dat Turkse en Marokkaanse ouders minder bronnen van sociale steun aangeven dan Nederlandse ouders (Bertrand et al. 1998).

De vraag is welke (semi-)professionele voorzieningen er dan voorhanden zijn. In 1997 heeft een onderzoeksbureau de voorzieningen in beeld gebracht (Acquest 1997). De GGD's bieden de meeste ondersteunende activiteiten aan, gevolgd door instellingen voor spel- en opvoedingsvoorlichting en kinderopvanginstellingen. Maar ook welzijnsinstellingen, thuiszorg/gezinszorg, algemeen maatschappelijk werk, peuterspeelzalen, basisscholen en sociaal-pedagogische diensten hebben aardig wat activiteiten in huis. Vooral de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen neemt een grote plaats in het aanbod in. Vervolgens zijn er veel activiteiten gericht op alledaagse problemen en op de cognitieve ontwikkeling. Het aanbod richt zich in grote mate op kinderen onder de twaalf jaar, vooral op peuters. Voor pubers zijn er minder activiteiten, terwijl in die periode zich veel vragen centrerend rond sociale en morele opvoeding. De activiteiten vinden vooral plaats in de vorm van individuele gesprekken en met schriftelijk materiaal. De meest voorkomende vorm van ondersteuning is een traject, waarin ouders gedurende een bepaalde periode worden begeleid. Voorbeelden daarvan zijn videotraining, Opstapje en Praktisch Pedagogische Gezinsbegeleiding. Andere vormen zijn spreekuren, themabijeenkomsten en opvoedingscursussen.

Het aanbod beantwoordt niet altijd aan de vraag van ouders. Zo is er een tekort aan hulp bij moeilijk gedrag en bij ernstige gezinsproblemen (Leseman et al. 1998). De onderzoekers van de B&A-groep wezen op omissies in het aanbod, vooral als het gaat over de context van opvoeding: woon- en leefsituatie, vrijetijdsbesteding, sociale contacten, informele steun en kinderopvang. Caris (1998) signaleert dat voor veel professionals de ideale ontwikkeling van het kind het 'Leitmotiv' was voor de interventie. Maar de ouders waren niet op de hoogte van dat Leitmotiv en van de gehanteerde methoden.

Bertrand et al. (1998) vermoeden dat het aanbod van opvoedingsondersteuning niet goed aansluit op de behoeften van allochtonen. In ieder geval blijkt dat allochtonen minder makkelijk steun weten te mobiliseren binnen hun eigen netwerk en in professionele netwerken. Ook Pels (1997) wijst op de afstand tussen voorzieningen en allochtone ouders, die volgens haar deels is te wijten aan de gerichtheid van de opvoedingsondersteuning op integratie en normering van de ouders. Vragen van ouders over de gezagsverhouding tot hun kinderen en de morele ontwikkeling van hun kinderen blijven liggen. De professionals laten zich ook weinig leiden door de vragen van de ouders. Dat blijkt ook uit onderzoek in Amsterdam waaraan Bertrand en Kroneman (1999) refereren. Allochtone ouders maken daar veel gebruik van opvoedingsondersteuning en zijn er tevreden over. Desalniettemin hadden deze ouders een grote on vervulde behoefte aan ondersteuning.

Volgens verscheidene onderzoekers wint het stelsel van opvoedingsondersteuning aan effectiviteit als het aanbod meer op de maat van het vragende gezin wordt gesneden. Voorzieningen moeten dus flexibel kunnen reageren op de vragen die ouders stellen. Bovendien moet er de mogelijkheid zijn voor ouders om ongerichte vragen te stellen, bij voorkeur in laagdrempelige voorzieningen. Verder is er meer samenhang in het aanbod van verschillende instellingen noodzakelijk.

#### *Effectiviteit van opvoedingsondersteuning*

Over de effectiviteit van opvoedingsondersteuning is veel discussie gaande. Eldering beweerde in 1996 dat er weinig langetermijneffecten blijken van de ondersteuningsprogramma's Opstap en Opstapje (vgl. Eldering en Vedder 1997). Janssens (1998) stelt in een overzichtsstudie van de vele vormen van opvoedings- en gezinsondersteuning dat vooral gezinsondersteuning veelbelovend lijkt, meer dan opvoedingsondersteuning van ouders of ontwikkelingsstimulering van kinderen alleen. Intensieve programma's die beogen dat zowel ouders als kinderen 'empowered' worden, hebben kans van slagen. Rietveld (1997) betoogt in het verlengde hiervan dat ouders de waarde moeten inzien van de interventies. Als de doelen van ouders worden betrokken in de programma's, is de kans op gunstige effecten groter.

Leseman et al. (1998) verrichtten een meta-analyse van onderzoek naar zogeheten vroegschoolse educatieve centrumprogramma's. Dat zijn programma's gericht op de ontwikkeling van jonge kinderen die worden uitgevoerd onder

meer in kinderdagverblijven, speelzalen en basisscholen. Leseman et al. zijn optimistisch over de resultaten van deze programma's. Er zijn effecten aangetoond op het taalvermogen en de geletterdheid en op de intelligentie van kinderen. Succesfactoren zijn een lange interventieduur, een vroeg begin (als het kind drie à vier jaar is of eerder) en professionele uitvoering. Opvoedingsondersteuning als onderdeel van een educatief programma bleek geen positief effect te hebben.

Vanuit het onderzoek naar de (vroeg) preventie van kindermishandeling en -verwaarlozing wordt gewezen op twee belangrijke succesfactoren van interventies, namelijk een combinatie van lange duur van interventies en een hoge frequentie van bezoeken (Guterman 1997). Daarnaast speelt het begin van de interventie een rol: een prenataal begin levert een groter effect op. Ook degenen die de interventies uitvoeren, dragen bij aan de mate van succes: getrainde paraprofessionals die langdurig begeleiden, leveren een goede score op. Baartman (1996) benadrukt in hetzelfde onderzoeksveld de waarde van intensieve en langdurige interventies die meervoudig van aard zijn (materieële omstandigheden, pedagogisch besef, kennis van de ontwikkeling van jonge kinderen en communicatieve vaardigheden). Hij plaatst overigens vraagtekens bij de inzet van niet-professionals vanwege de zware belasting van dergelijke interventies. Slot pleit voor een 'chronic care model' waarin gezinnen en kinderen langdurig worden begeleid, op het ene moment intensiever dan op het andere (Slot 1996).

Hermanns (2000) wijst erop dat Nederlands onderzoek naar het trainen van ouders in cognitieve of linguïstische ontwikkelingsstimulering nog niet heeft aangetoond dat het kinderen helpt om beter op school te functioneren en beter te spreken. Ook de effecten van oudertrainingen om het probleemgedrag van de kinderen te voorkomen, zijn volgens hem niet bekend. Van veel andere programma's zijn wel gunstige effecten bekend, maar die effecten blijken niet duurzaam. Verder noemt Hermanns programma's die wel een gunstig en duurzaam effect hebben, zoals uit Amerikaans onderzoek bleek. Bijvoorbeeld een 'family support-programma' waarin arme gezinnen werden ondersteund door een maatschappelijk werker in allerlei alledaagse en praktische problemen. Verder was er opvang voor het kind en werd het kind geneeskundig goed verzorgd. Ook werd het kind regelmatig aan een ontwikkelingstest onderworpen. Na tien jaren bleken zowel de ouders als de kinderen er beter aan toe te zijn dan een vergelijkbare groep controlegezinnen.

#### *Fundamentele vragen rond opvoedingsondersteuning*

Vooraf door de voorstellen van Junger-Tas is een meer principiële debat losgebarsten rond opvoedingsondersteuning. Zij stelde voor meer drang uit te oefenen om ouders die problemen hebben, deel te laten nemen aan ondersteuningsprogramma's. Bovendien zou er in risicowijken een breed toegankelijk aanbod van opvoedingsondersteuning moeten komen waarvan ouders op vrijwillige basis gebruik moeten kunnen maken. Dwang mag worden uitgeoefend als de autoriteiten, zoals de Raad voor de Kinderbescherming, hebben vastgesteld dat de ouders steun nodig hebben. Junger-Tas deed deze voorstellen met het oog op

de preventie van later crimineel gedrag van de kinderen. Een tegenwerping is dat de relatie tussen risicofactoren en later antisociaal en crimineel gedrag niet eenduidig is (Eldering 1996). Volgens Slot (1996) is de beste voorspeller van antisociaal gedrag het optreden van antisociaal gedrag in een eerder ontwikkelingsstadium. Alleen op grond van risicofactoren interveniëren, noemt hij discriminerend.

De relatie tussen risicofactoren in de eerste levensjaren van een kind en de latere ontwikkeling kan ook worden verklaard uit het voortbestaan van ongunstige ontwikkelingscondities na de eerste levensjaren (Hermanns 1992). De neiging om in het huidige preventiebeleid te fixeren op de eerste levensjaren in het gezin wordt daardoor gerelativeerd. Daarnaast wijst onder meer Van IJzendoorn (1997b) op het gegeven dat de niet-gedeelde opvoedingsomgeving een grote invloed heeft op de ontwikkeling van kinderen. Bovendien blijkt dat de mens in staat is om door aanpassing negatieve invloeden van de omgeving onschadelijk te maken (bijvoorbeeld Hermanns 1992). De indruk die soms wordt gewekt dat de ervaringen van de eerste levensjaren binnen het gezin de rest van het leven determineren, is te eenzijdig. Van IJzendoorn (1997a) bijvoorbeeld betoogt dat een netwerk van veilige gehechtheidsrelaties, buiten het gezin, een belangrijke factor is bij het voorkomen van antisociaal gedrag. Die gehechtheidsrelaties spelen niet alleen een preventieve rol in de eerste levensjaren, maar kunnen kinderen en jongeren ook in latere leeftijdsfasen behoeden voor en 'genezen' van antisociale gedragingen. Zoals Loeber (1997) stelt: het is zelden te laat om te interveniëren bij antisociaal en agressief gedrag van kinderen. Hermanns (1992) benadrukt de sociale ondersteuning rond een gezin die problemen bij de kinderen kan voorkomen. Die sociale ondersteuning is vooral van belang als er een cumulatie van risicofactoren optreedt. Dan is er namelijk volgens Hermanns wel sprake van een verband met later probleemgedrag (in Hermanns en Leu 1998).

Met het gehechtheidsnetwerk en de sociale ondersteuning zijn we op het terrein van de beschermende factoren die kunnen voorkomen dat risico's optreden of uitgroeien tot werkelijke problemen. Hermanns (in Hermanns en Leu 1998) werkt sociale ondersteuning uit in drie soorten: emotionele steun, informatiesteun en instrumentele steun. Vooral emotionele steun is een effectieve dimensie van sociale ondersteuning. De steun vanuit een sociaal netwerk helpt in belangrijke mate om het opvoedingsgedrag van ouders te verbeteren en de ontwikkeling van de kinderen te bevorderen. Maar daarmee is niet elk netwerk in gelijke mate ondersteunend en de omvang van een netwerk is niet gelijk een maat voor de omvang van sociale ondersteuning. Volgens Hermanns draagt sociale ondersteuning ertoe bij dat ouders en kinderen kunnen participeren in het opvoedingsproces, en dat niet allerlei factoren die participatie blokkeren. Hij pleit ervoor vooral de sociale steun rond gezinnen te herstellen, in plaats van met behulp van gerichte interventies te fixeren op allerlei specifieke problemen. Met behulp van deze en andere beschermende factoren kan het zelfregulerende proces van de opvoeding (weer) worden gestart.

Een belangrijk nadeel van preventieve interventies in vroegtijdig geïdentificeerde risicogezinnen is, dat er stigmatisering kan plaatsvinden die de stress in een gezin verhoogt (Baartman 1996) of die fungeert als 'selffulfilling prophecy'. Toch pleit Baartman vanuit het gezichtspunt van kindermishandeling voor een brede screening, waarbij men door gesprekken met (aanstaande) ouders probeert te achterhalen hoe ze 'scoren' op vier risicofactoren: sociaal isolement, gebrek aan sociale steun, een zwak pedagogisch besef en de kwaliteit van de eigen jeugd van de moeder. Volgens Baartman ruimt de samenleving veel te weinig ruimte in voor pedagogische aspecten in de zorg voor en rond kinderen. Een illustratie daarvan was in 1997 de situatie rond de consultatiebureaus. Terwijl deze bureaus een uitgelezen mogelijkheid bieden om pedagogische zorg te verlenen, worden ze om budgettaire redenen bijna gedwongen zich te beperken tot meten en wegen. Baartman stelt verder dat het, met een beroep op de rechten van het kind, legitiem is om in een risicosituatie niet-verplichtend hulp aan te bieden (Baartman 1997). In zo'n situatie gaan de kinderrechten boven het recht van ouders op non-interventie.

Schuyt (1997) stelt dat we nog te weinig weten van de precieze verbanden, enerzijds tussen risicofactoren en later crimineel gedrag, en anderzijds tussen opvoedingsdoelen en de wijze waarop die te bereiken. Daarom kleven er praktische en ethische bezwaren aan vroegsignalering en preventieve interventie. Er bestaat onder meer het gevaar van sociale selectie, waardoor vroegtijdige preventie zich beperkt tot de laagste klassen. Schuyt betoont zich daarom een voorstander van een brede beweging van opvoedingsondersteuning, als onderdeel van een emancipatiebeleid om brede lagen van de bevolking te integreren en hun levenskansen te verbeteren. Ook Hermanns betoogde in 1992 dat een laagdrempelig aanbod voor alle opvoeders meer recht doet aan de geringe voorspelende waarde van risicofactoren.

Van der Wolf (1997) wijst op een heel ander nadeel van gezinsinterventies, namelijk dat ouders afhankelijk worden gemaakt van instanties en professionals. Dat kan hun zelfvertrouwen aantasten waardoor ze na de interventie marginaliseren. Daarom is het van belang dat ouders worden bevestigd in hun mogelijkheden om hun eigen kinderen op te voeden (Caris 1998). Tenzij er natuurlijk sprake is van schadelijke gevolgen voor de kinderen.

De kinder- en jeugdpsychiater Doreleijers (1998) pleit vanuit zijn specialisme voor een vroegtijdige herkenning van symptomen van kinderspsychiatrische stoornissen, ook van de symptomen die ernstige gedragsstoornissen op latere leeftijd voorspellen. Consultatiebureau-artsen en huisartsen zouden beter getraind moeten worden om deze signalen te herkennen. Hoewel minder dan de helft van de gedragsgestoorde kinderen zich ontwikkelt tot antisociale volwassene, kampt zo'n 80% van die kinderen later wel met een psychiatrische stoornis. Hoe eerder de behandeling daarvan kan plaatsvinden, hoe beter. Doreleijers lijkt geen voorstander te zijn van een screening op basis van risicofactoren (onder meer in gezinnen), maar op basis van gedragsymptomen bij kinderen. Dat is blijkbaar nog vroeg genoeg.

Hermanns onderscheidde in 2000 twee perspectieven op opvoedingsondersteuning. Het eerste perspectief is erop gericht sociale ondersteuning te bieden aan gezinnen die marginaliseren in de samenleving. Dit perspectief is geïnspireerd op het zorg- en behandelingsmodel van de preventieve gezondheidszorg.

Opvoedingsondersteuning dient een protectieve situatie in en om het gezin te herstellen zodat het opvoedingsproces zijn normale loop kan hervinden (Hermanns 2000). Programma's die zijn gestart vanuit dit perspectief, zijn in het algemeen gezinsgericht en vraaggestuurd en er wordt veel gebruik gemaakt van zelfhulp en vrijwilligers. Het tweede perspectief is veel meer justitieel gekleurd, maakt meer gebruik van drang en dwang, en is normatiever van karakter. De nadruk ligt op preventie van probleemgedrag, vooral crimineel gedrag. Dit perspectief heeft in de loop van de jaren negentig steeds meer momentum gekregen, zozeer dat er sprake is van morele paniek (Bunkers en Baerveldt 1997). De jeugd heeft in het laatste decennium van de eeuw van het kind een ongunstige naam gekregen en wordt geassocieerd met onfatsoen en criminaliteit, omdat de opvoeding heeft gefaald, zo stellen velen.

Opvoedingsondersteuning – eigenlijk een eufemisme in het justitiële perspectief – kan ertoe bijdragen dat ouders hun normstellende rol weer kunnen opnemen. Hermanns (2000) noemt dit restauratie-denken: tegen de verloedering moeten de opvoeding en het gezin een dam opwerpen.

De overheid krijgt in dit perspectief een grotere rol dan voorheen, toen ingrijpen alleen bij vastgestelde problemen in het gezin aan de orde was. De overheid zou nu ook mogen interveniëren als er sprake is van risico's. Hermanns signaleert het opmerkelijke feit dat de rol van de overheid bij de opvoeding groter lijkt te worden, terwijl op bijna alle andere levensterreinen de keuzen en zeggenschap steeds meer bij de burger zelf komen te liggen.

Hermanns zet grote vraagtekens bij deze rol van de overheid. Hij noemt daarvoor de volgende argumenten:

- de voorspellende kracht van risicofactoren is onzeker. Uit onderzoek bleek dat 70% van de meest risicovolle groep kinderen nooit voor enig vergrijp is veroordeeld;
- de effectiviteit van veel interventieprogramma's is eveneens onzeker;
- het bestaande aanbod van opvoedingsondersteuning kan nog veel beter worden toegesneden op de wensen en behoeften van ouders, die er dan eerder op vrijwillige basis gebruik van zullen maken.

Daarom pleit Hermanns ervoor "om het overheidsingrijpen in gezinnen te reserveren voor die situaties waarin er al evidente problemen met kinderen zijn" (Hermanns 2000). De zorg voor kinderen in deze situaties is namelijk nog verre van optimaal.

Snik en Van Haaften (2000) vragen zich af of vooral gedwongen preventieve interventies in gezinnen passen binnen de grondslagen van de Nederlandse rechtsstaat. Volgens hen wordt de grondslag voor staatsbemoeienis bepaald door de liberale moraal. Volgens die moraal heeft de staat enkele mogelijkheden om het zelfstandige leven van burgers te verstoren. Centraal staat echter dat burgers



het recht hebben om autonoom een conceptie van het goede te kiezen en te onderhouden. De liberale moraal is zoveel mogelijk neutraal ten aanzien van de concepties van het goede die burgers kiezen, en schept ruimte voor een diversiteit van concepties van het goede. Wanneer mag de staat ingrijpen in het leven van burgers volgens deze opvatting? Ten eerste als een burger door zijn gedrag schade berokkent aan andere personen (het schadebeginsel). Ten tweede kan de staat interveniëren als een burger door onwetendheid, wilsonbekwaamheid of ontoerekeningsvatbaarheid niet in staat is zichzelf te controleren en zichzelf schade kan toebrengen (het paternalismebeginsel). Het gaat dan om onvrijwillige handelingen van burgers, waarbij de staat volgens een zacht paternalisme uitmaakt wat goed is voor burgers. Dat is verenigbaar met een liberale moraal. Een hard paternalisme waarbij de staat burgers beschermt tegen de gevolgen van vrijwillige handelingen, achten Snik en Van Haaften niet verenigbaar met die moraal. Er is nog derde beginsel op grond waarvan een staat kan interveniëren, maar dat valt buiten het kader van de neutrale liberale moraal. Snik en Van Haaften noemen dat legaal moralisme, dat gebaseerd is op een inhoudelijke opvatting over moreel en immoreel gedrag, met andere woorden op een bepaalde opvatting van het goede.

Gedwongen preventieve interventie in gezinnen kan volgens Snik en Van Haaften niet worden gebaseerd op de interventiebeginselen van de huidige liberale grondslag van onze maatschappelijke ordening. Daarvoor is een beroep nodig op een “bredere, meer omvattende publieke moraal die het zal moeten hebben van een zo groot mogelijke inhoudelijke overlap van de uiteenlopende brede concepties van het goede binnen de multiculturele samenleving” (Snik en Van Haaften 2000: 17). Die overlap zal tot stand moeten komen door openbare discussies buiten en binnen het parlement, waarin ieder zijn of haar conceptie van het goede kan inbrengen.

Ook Ritsema (1999) zet grote vraagtekens bij de veronderstelde causale relatie tussen preventieprogramma's en het niet-optreden van probleemgedrag op latere leeftijd. Dat is voor haar geen reden om de waarde van die programma's te minimaliseren. Integendeel, de programma's bieden aan kleuters en aan hun ouders de mogelijkheid om zich te ontwikkelen. Volgens Ritsema moet een programma worden beoordeeld op de effecten die zich voordoen op het moment dat kinderen en ouders participeren aan het programma. Een relatie leggen met effecten in de toekomst is hetzelfde als koffiedikkijken.

Deze sombere gedachten van Ritsema weerhouden haar er niet van te pleiten voor preventie in de vorm van ‘constante vigilantie’, ofwel voortdurende oplettendheid. Eén interventie of programma is immers zelden afdoende, het gaat om de herhaling van interventies. Wie goed oplet, ziet allerlei kleine problemen en kan op dat moment corrigeren. Dat kan voorkomen dat al die kleinigheden opgeteld uit de hand lopen. Oplettendheid gecombineerd met persoonlijke betrokkenheid van de opvoeders, hulpverleners of andere betrokkenen kan uitermate preventief zijn.

### 4.3 Opvoedingscontexten in de kinderopvanginstellingen

In het laatste decennium is er een “substantieel nieuw leefmilieu” (Riksen-Walraven 2000) voor veel kinderen ontstaan, namelijk de kinderopvang. Inmiddels dekt de term ‘opvang’ de lading eigenlijk niet meer. Steeds meer kinderen brengen steeds meer tijd door in instellingen voor kinderopvang, hetzij voor, buiten of na school. Dat maakt de vraag steeds actueler wat er in die tijd gebeurt. Duidelijk is dat er behalve opgevangen ook opgevoed en ontwikkeld wordt. Ook de kinderopvang ontkomt niet aan het feit dat opvoeding een druk besproken maatschappelijk vraagstuk is geworden. De samenleving en de overheid hechten een steeds groter belang aan de kwaliteit van de opvoeding, juist ook van zeer jonge kinderen. Allerlei maatschappelijke belangen zijn daarmee verbonden. Hoewel de kinderopvang dus een belangrijke opvoedingscontext is geworden, merkt Riksen-Walraven op dat er nog weinig systematisch is nagedacht over de pedagogiek van de kinderopvang. Maar er wordt wel hard gewerkt aan een eigen pedagogisch profiel (Meijer 2000). Dat uit zich in de opleiding van medewerkers van de kinderopvang die meer specifiek wordt toegespitst op deze bedrijfstak. Verder zullen de opvangcentra worden verplicht een pedagogisch beleidsplan op te stellen.

Hoe zou het pedagogisch profiel eruit kunnen zien?

Tot nu toe lijken drie perspectieven te domineren. Het eerste perspectief sluit aan op het gezinsmodel. De leid(st)er is dan de vervanger van de moeder en de interactie tussen het kind en de opvoeder staat centraal. De opvanginstelling is een tweede thuis en de ideale context is die van de huiskamer.

Het tweede perspectief oriënteert zich op een schools model. De kinderopvang fungeert dan als een soort voorschool waar professionele medewerkers de kinderen klaarstomen voor de basisschool. Vooral vanuit de bestrijding van onderwijsachterstanden wordt dit model gepropageerd. De medewerkers worden gezien als professionals die de kinderen ontwikkelingsprogramma’s aanbieden, bij voorkeur ook nog in een gestructureerd curriculum. In feite is de medewerker gemodelleerd naar de onderwijsleerkracht. Ook in dit model staat de individuele interactie voorop. De kwaliteit van de instellingen dient met behulp van landelijk geldende normen geïkt te worden, zo adviseert de Onderwijsraad in dit verband, in plaats van de kwaliteitszorg aan zelfregulering over te laten (Onderwijsraad 1998).

Ten derde zijn er mensen die pleiten voor een uniek profiel voor de kinderopvang dat contrasteert zowel met het gezin als met de school. Centraal staat daarin de interactie in de groep kinderen onderling en met de medewerkers (Meijer 2000). Dat wil zeggen dat medewerkers de kinderen ‘als leden van het team’ betrekken bij de dagelijkse processen. Kinderen helpen en ondersteunen andere kinderen. De medewerkers stellen zich meer meewerkend dan instruerend op volgens de idee van participierend leren.

Meijer (2000) plaatst overigens vooral bij het tweede model zeer kritische kanttekeningen. Ze wijst op de overschatting van de opvoeding bij het voorkómen

van allerhande maatschappelijke problemen, zoals ongelijkheid. Verder stelt Meijer dat het schoolmodel in eerste instantie gericht is op het bestrijden van achterstanden, maar dat het profiel zich al te vanzelfsprekend uitstrekt over alle kinderopvangvoorzieningen.

Rixsen-Walraven (2000) pleit voor een pedagogisch profiel waarin de opvoedingsdoelen overeenkomen met de opvoedingsdoelen van andere contexten. Ze noemt vier pedagogische basisdoelen voor het gezin en de kinderopvang:

- veiligheid: een veilige basis waar kinderen zich kunnen ontspannen en zichzelf kunnen zijn;
- persoonlijke competentie: de ontwikkeling van brede persoonskenmerken als veerkracht, zelfstandigheid en zelfvertrouwen;
- sociale competentie: de ontwikkeling van vaardigheden als zich kunnen verplaatsen, communiceren, samenwerken en anderen helpen;
- maatschappelijk gedeelde waarden en normen: eigen maken van de waarden en normen van de samenleving waarin zij leven.

Vervolgens somt Rixsen-Walraven contextkenmerken op die ertoe bijdragen dat de kinderopvanginstellingen de doelstellingen kunnen realiseren. Veiligheid is gediend met vaste en sensitieve verzorgers die in kleine groepen met de kinderen omgaan. Ook de aanwezigheid van bekende leeftijdgenoten draagt bij aan veiligheid, hetgeen vraagt om vaste groepen en om overplaatsing naar andere groepen in gezelschap van bekende groepsgenoten. Verder levert de fysieke inrichting van de omgeving, indeling van de ruimte, licht en akoestiek, een gevoel van veiligheid op. Voor de ontwikkeling van persoonlijke competentie zijn exploratie en spel van belang. Dat stelt eisen aan de ruimte, het materiaal, de houding van de medewerkers en de groepsleden. Sociale competentie is gediend met echte conversaties en dialogen, dat wil zeggen met 'gesprekken' van een zekere duur. In de kinderopvang blijkt er vooral sprake te zijn van kortduurende interacties, vaak op initiatief van de medewerkers en niet zelden met een directief karakter. Kleinere groepen en training van de medewerkers dragen bij aan betere interactie. Ten slotte biedt de kinderopvang kansen voor morele ontwikkeling, voor het ontwikkelen van prosociaal gedrag, vooral als de medewerkers attent zijn op de mogelijkheden om in bepaalde situaties de kinderen prosociaal met elkaar te laten omgaan.

Voor de ontwikkeling van de kinderen is het nuttig dat ze participeren in de dagelijkse activiteiten van een instelling. Leren is veel meer dan spel en speciale leersituaties, betoogt Rixsen-Walraven (2000) in haar schets van een pedagogisch programma van de kinderopvang. Ook door contacten met de buitenwereld kunnen kinderen zich tot betrokken burgers ontwikkelen.

#### 4.4 Opvoedingscontexten in scholen

"If you think education is expensive, try ignorance"  
(Barber 1997)

De opvoeding op school wordt in de wetenschap en in de samenleving vanouds serieus genomen. Dat geldt zeker voor de opvoeding op de basisschool. De opvoeding, of vorming, in het secundair en tertiair onderwijs is echter een meer omstrede zaak. Jarenlang werd in het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en het universitair onderwijs de nadruk gelegd op kwaliteit in termen van de vakinhoud. Meer dan op pedagogische vaardigheden lag bij de opleiding van leraren het accent op de vakinhoud en op didactiek. De kwaliteit van de school werd vooral gemeten aan de scores van de leerlingen en studenten op tentamens. Ook in de organisatie van het onderwijs en in de fysieke inrichting werd meer gelet op instrumentele dan op vormingsaspecten.

Aan het begin van de jaren negentig vestigde de toenmalige minister van Onderwijs en Wetenschappen, Ritzen, de aandacht weer op de 'pedagogische opdracht van het onderwijs' (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen 1992). De minister constateerde dat we er onvoldoende in slagen de individuele vrijheid van burgers te verzoenen met de eisen die worden gesteld aan het samenleven. Er was sprake van morele terughoudendheid op scholen, de vrees voor het uitspreken van morele oordelen en het elkaar aanspreken op verantwoordelijkheid. Volgens de minister behoort de opvoeding tot volwaardige burgers echter bij het schoolleven. Dat betekent dat waarden of deugden die de omgang tussen mensen raken, zoals respect, rechtvaardigheid, eerlijkheid, verantwoordelijkheidsbesef, gemeenschapszin, solidariteit en tolerantie, onderdeel zijn van de opdracht van een school.

Ook het Platform Pedagogische Opdracht van het Onderwijs, dat tot taak had de onderwijswereld te 'sensibiliseren' voor de pedagogische opdracht, noemde verantwoordelijk burgerschap en democratisch staatsburgerschap essentieel voor die opdracht (PPOO 1995). Het Platform stelt dat de schaalvergroting in het onderwijs mede debet is aan de verwatering van opvoeding of vorming; de leerlingen worden daardoor meer klant dan deelgenoot van een gemeenschap.

De vraag is welke context- of omgevingskwaliteiten bijdragen aan de maatschappelijke vorming van de leerlingen. Adriaansens geeft daarop een antwoord in zijn essay *Vorming tot verantwoordelijkheid*, dat is opgenomen in het advies *Aansprekend burgerschap* (RMO 2000). Hij noemt vier elementen die in onderlinge verbondenheid bijdragen aan de organisatie van een 'adequate vormingscontext': vergroting van identificatiemogelijkheden, activering van onderwijsvormen, accentuering van vorming en stimulering van verschil. Deze vier elementen veronderstellen echter dat de organisatie van het onderwijs, het primaire proces, kleinschalig opgezet is.

Het eerste kenmerk van acties om de *identificatiemogelijkheden* te vergroten, is het creëren van situaties waarin docenten en leerlingen of studenten gedurende langere tijd met elkaar optrekken. Dat pleit ervoor het aantal hoofdvakken beperkt te houden, overigens ook omdat het vormende element wordt versterkt als leerlingen zich diepgaand en actief met één onderwerp bezighouden. Dat kan onder meer door langdurige lesblokken te plannen onder leiding van één docent. Identificatie wordt ook versterkt door te werken met duidelijke en herkenbare eenheden. Die eenheden moeten zich ook als herkenbaar kunnen profileren. Dat kan door ze in aparte gebouwen of gebouwdelen onder te brengen of door een vaste kern van docenten te verbinden aan een afdeling. Ten slotte heeft identificatie alles te maken met selectie. Zonder selectie aan de poort te hoeven toepassen, kunnen instellingen ook na de poort differentiëren in hun populatie door ‘specifieke, veelal hoogwaardige opleidingstrajecten’. Verschillende universiteiten bieden dergelijke trajecten al aan, vooral voor hun goede of excellente studenten. Maar ook instellingen voor voortgezet onderwijs en voor beroepsonderwijs kunnen voor specifieke groepen leerlingen en studenten programma’s maken die meer bieden dan het reguliere curriculum.

*Activering van onderwijsvormen* is het tweede element van een adequate vormingscontext. Adriaansens pleit ervoor dat instellingen meer nadruk leggen op ‘constructieve en synthetische aspecten van kennisverwerving’ in plaats van op kennis en kennisoverdracht alleen. Door essays te schrijven, presentaties voor te bereiden, gezamenlijk projecten te ondernemen, komen de synthetische aspecten meer aan bod. Voor de context betekent dit dat frontale vormen van lesgeven naar de achtergrond gaan, zoals onder meer in het studiehuis wordt beoogd.

Deze actieve vormen van kennisverwerving dragen ook bij aan een sterkere *accentuering van vorming*, het derde element. Daarnaast zijn ook de eerder genoemde aaneengesloten uren voor vakken of cursussen meer vormend dan de verdeling van de leertijd in veel verschillende vakken. Verder kunnen onderwijsinstellingen speciale cursussen aanbieden, zoals op universitair niveau argumentatie en methodologie. Een hechtere verbinding van expressievakken aan het reguliere curriculum is eveneens een mogelijkheid om vorming te accentueren. Presentatie en toneel, ‘writing and composition’, zijn vakken die een brug kunnen slaan naar extra-curriculaire en buitenschoolse activiteiten.

Het laatste element is een *ruimere tolerantie voor verschil*. Meer eigenheid voor de verschillende schooltypen binnen een instelling en niveaudifferentiatie binnen studierichtingen geven vorm aan de cultuur van het verschil. Het gaat volgens Adriaansens in het onderwijs, maar niet alleen daar, om het koesteren van talent. Omdat talent zich in alle soorten, maten en niveaus aandient, zal het onderwijs daar gericht op moeten inspelen. Instellingen zouden zich moeten beijveren om voor ieder talent een geschikte context te creëren, zonder de leerlingen of studenten overigens in een doolhof van keuzemogelijkheden te laten belanden. Kleinschaligheid kan dat laatste voorkomen.

Ook Barber (1997) legt in zijn zoektocht naar een curriculum voor de 21<sup>e</sup> eeuw de nadruk op bredere vorming dan alleen een vakinhoudelijke. Ten eerste omdat leerlingen op verschillende manieren leren en verschillende intelligenties bezitten. Pach en Walraven (1999) vatten de verschillende onderscheidingen in intelligenties samen in drie vormen van intelligentie die iedereen nodig heeft in de samenleving: analytische, praktische en creatieve intelligentie. Het onderwijs zou moeten aansluiten bij die vormen en meer benaderingswijzen moeten hanteren: verhalend, logisch-kwantitatief, fundamenteel, esthetisch en experimenteel (Barber 1997).

Ten tweede kan het onderwijs volgens Barber bijdragen aan een verhoging van de standaard van het publieke debat en argumentatie. Onderwijsinstellingen moeten leerlingen leren redeneren en denken. Verder moeten leerlingen een kader ontwikkelen, een 'chain of reasoned argument', waarmee ze de vloed aan informatie kunnen selecteren, combineren, bevragen en eventueel afwijzen. Maar debat vraagt ook om zelfvertrouwen (vgl. Ten Dam en Volman 1999). Zelfvertrouwen ontstaat in een omgeving waar de leerlingen worden geconfronteerd met hoge verwachtingen en waar bovendien onderlinge bekendheid heerst. Anonimiteit is vernietigend voor zelfvertrouwen.

In de derde plaats is de school de enige morele gemeenschap waartoe alle kinderen op één of ander moment behoren. Daar kunnen jongeren leren om te leven en werken in gemeenschappen, verschillen van mening vreedzaam op te lossen, verschillende overtuigingen te respecteren, collectief besluiten te nemen in een democratische omgeving.

Wat zijn kenmerken van de context waarin de school deze functie kan vervullen? De scholen zouden zich moeten bevrijden van de industriële inrichting van massaonderwijs met leeftijdsbepaalde groepen en een meer flexibele inrichting moeten kiezen waarbij leerlingen makkelijker kunnen overstappen naar andere niveaus. Ook zouden scholen meer gebruik moeten maken van leersituaties buiten het reguliere programma, onder meer tijdens activiteiten in formele naschoolse contexten. Verkort de schooldag en verleng de leerdag, betoogt Barber. Dat maakt het onderwijs aantrekkelijker en motiveert de leerlingen. Barber benadrukt dat een effectieve school een instelling is die focust op prestatie en een academisch accent heeft. De leertijd moet gemaximaliseerd worden. Ook dient er sprake te zijn van een ordelijke sfeer en een aantrekkelijke werkomgeving om optimaal te presteren. De leerlingen krijgen ook een stem in een effectieve school. Ze bekleden verantwoordelijke posities, dragen bij aan de controle en krijgen, in de toekomst, vanaf hun veertiende ruimte om een eigen onderwijsprogramma in te richten.

De roep om academische vorming klinkt overigens ook in de Verenigde Staten. Stampen en Hansen (1999) stellen dat de doorstroming naar vormen van hoger onderwijs is gediend met aandacht voor academische vorming in het primaire en secundaire onderwijs. Niet alleen verhoogt een school daardoor de lerende kundigheden van de leerlingen, ook zal het aantal goed presterende scholen groeien. Zeker op 'armere' scholen is het voor de leerlingen van levensbelang als

zij informatie krijgen over de waarde van vervolgonderwijs en ondersteuning ontvangen om dat te bereiken. Dat vraagt van scholen investeringen onder meer in de coaching en extra instructie van de leerlingen, en in de opleiding van docenten om 'student learning' te volgen en te analyseren.

Barber houdt blijkbaar groot vertrouwen in de (persoonlijkheid)vormende werking van onderwijs, een omstreden uitgangspunt. Sommigen wijzen er immers op dat het vooral de 'peers' zijn die de ontwikkeling van jongeren beslissend beïnvloeden (Harris 1998). Wittebrood, die onderzoek deed naar de verwerving van politieke houdingen door jongeren, ondersteunt Barber in deze, tenminste waar het politieke betrokkenheid betreft (Wittebrood 1995). Uit haar onderzoek blijkt dat politieke houding van jongeren wordt beïnvloed door hun ouders en door de school. Wel is het zo dat niet alle door Wittebrood onderzochte schoolkenmerken significante invloed uitoefenen. De signatuur van een school en het schooltype (categoriale school of scholengemeenschap) bleken factoren te zijn die nauwelijks of geen verschil maakten. Andere kenmerken van de schoolcontext als de door Adriaansens genoemde, figureerden overigens niet in het onderzoek van Wittebrood.

Pach en Walraven (1999) gaan daar wel op in. Ze stellen vanuit het oogpunt van de leerling dat een van de essentiële elementen in de inrichting van het onderwijs is het creëren van betekenisvolle relaties, tussen leerlingen onderling en tussen leerlingen en leraren. Voor leerlingen onderling zijn 'peer tutoring' en 'peer mentoring' geschikte instrumenten.

Zoals al aangeduid, pleiten zij ervoor om op school meer intelligenties te ontwikkelen. Voor de ontwikkeling van praktische intelligentie is het onder meer nodig, zo betogen zij in navolging van Ten Dam en Volman (1999), dat de school fungeert als leergemeenschap. Die gemeenschap moet veilig én stimulerend zijn, activerend en open, op maat én uitdagend en grensverleggend, zo echt mogelijk en betekenisvol.

Volgens Pach en Walraven is doceren vooral toerusten om het eigen leerproces vorm te geven en later zelfstandig te kunnen voortzetten, met andere woorden actief en zelfstandig leren. Daarvoor is een krachtige leeromgeving nodig, die veilig is én het leren stimuleert. Leren is mede afhankelijk van interactie en dialoog, maar ook van de wijze waarop de leeromgeving aansluit op de leefwereld van de leerlingen. Dat de voorkennis van leerlingen wordt gebruikt en geactiveerd, is namelijk eveneens essentieel voor leren.

Het basisklimaat waarin leren wordt gestimuleerd, heeft volgens Pach en Walraven de volgende kenmerken: het draagt kenmerken van ontwikkeling; er is sprake van zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van de leerling; er is ondersteuning én uitdaging; er is vertrouwen, zelfvertrouwen en er worden hoge verwachtingen gesteld. Een lerende organisatie is een ideale omgeving om dit klimaat te realiseren, omdat in zo'n organisatie de wensen van de leerlingen serieus worden genomen, de medewerkers zich verder (moeten) ontwikkelen en er wordt gewerkt aan een gemeenschappelijke visie.

Pach en Walraven (1999) vatten hun beschouwingen samen in enkele kernwoorden. De school moet niet alleen effectief zijn, maar ook *affectief* zodat leerlingen zich betrokken weten met het schoolleven. Leerlingen zijn burgers op school en geen 'toeristen'.

#### 4.5 Niet-institutionele opvoedingscontexten

Jongeren groeien op in een uitermate diverse en dynamische samenleving, waarin echter voor de meesten het gezin de veilige thuishaven is en de school jarenlang een vaste plek vormt voor vorming en ontwikkeling. Zolang het thuis in orde is en de school goed werk levert, ziet de toekomst van kinderen er rooskleurig uit. Maar naast deze vertrouwde opvoedingscontexten, bouwen kinderen en jongeren ook een eigen context om zich heen.

In 1998 publiceerde Judith Harris, zoals ze zelf omschreef, "het boek dat zegt dat ouders er niet toe doen", waarmee ze de traditionele pedagogische onderzoekstraditie tegen zich zag keren. Volgens haar zijn de overeenkomsten van kinderen met hun ouders genetisch bepaald en de verschillen buitenshuis opgedaan. De helft van de opvoeding is genetisch bepaald, de andere helft wordt door de omgeving, zijnde niet-ouders opgedaan. De persoonlijkheidsontwikkeling wordt, zo stelt ze, het meest beïnvloed door de zogeheten 'peergroup', de vriendengroep die jongeren om zich heen verzamelen en met wie ze zich willen identificeren. Ouders hebben slechts invloed op de peergroup via de keuze van bijvoorbeeld de buurt en de school.

Het onderzoek van Harris geeft ouders een vrijwaringsbewijs voor de verantwoordelijkheid voor de opvoeding: 'it won't be your fault if the kid becomes a serial killer' schreef een Amerikaanse krant naar aanleiding van de publicatie van Harris. Hoewel haar onderzoek met veel kritische noten is ontvangen, valt het belang van de directe sociale omgeving voor jongeren niet te ontkennen. Blijf deze voorheen vooral beperkt tot de buurt, in de hedendaagse informatie- en communicatiesamenleving gaat de sociale omgeving verder dan de eigen landsgrenzen. Toch zijn jongeren ook vrij traditioneel in de invulling van de vrije tijd en vinden veel sociale contacten plaats in de nabije omgeving.

##### *Vrijtijdsbesteding*

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) brengen aan de hand van het Permanent Onderzoek Leefsituatie (POLS) de jeugd in kaart (CBS 2001). Jongeren zijn over het algemeen erg tevreden over de vriendenkring en hebben een positieve visie op het leven. Hoewel de meerderheid de intensiteit aan sociale contacten als positief ervaart, zegt zo'n 15% van de 15- tot 17-jarigen ze ook wel oppervlakkig te vinden. Jongeren onder de achttien zijn actief in het verenigingsleven, ze doen relatief veel aan sport en hobby's. Boven de achttien jaar gaat de aandacht meer uit naar het uitgaansleven en vrienden. De meeste aandacht van de 4- tot 17-jarigen gaat uit naar sportbeoefening. Van deze leeftijdsgroep doet negen van de tien kinderen aan sport, boven de achttien jaar zes van de tien. Bij de 12- tot 17-jarigen sport een op de drie zelfs vijf uur of meer uur per week.



Jongeren zetten zich ook in als vrijwilliger, in 1999 zo'n 45%. De meeste vrijwilligers zetten zich in voor de sportvereniging, daarna volgt het jeugdwerk en vervolgens de kerk. Het vrijwilligerswerk varieert van het inzamelen met de collectebus tot het organiseren van festiviteiten.

Meisjes lezen meer dan jongens en dan vooral in de leeftijdsgroep tot zeventien jaar. Aan kunstzinnige activiteiten wordt vooral op jonge leeftijd deelgenomen. Het museum-, concert- en toneelbezoek neemt toe naarmate de leeftijd toeneemt, terwijl de bioscoop juist meer jongeren trekt.

Televisie kijken is qua tijdsbesteding favoriet bij jongeren. Van de 12- tot 17-jarigen kijkt 34% per week 20 uur of meer naar de televisie; 42% kijkt 10-19 uur en 24% minder dan 10%. Bij de 4- tot 11-jarigen en de 18- tot 24-jarigen kijkt de meerderheid tussen 10 en 19 uur televisie. De populariteit van de nieuwe media groeit snel. Was in 1998 15% van de bevolking aangesloten op internet, aan het eind van 1999 was dit inmiddels 34%. De groei zet nog steeds door. In de prognose voor 2000 is er een stijging van 41%. Het computerbezit stijgt ook, maar langzamer, tot zo'n 70% in 1999. Het internet wordt het meest gebruikt voor e-mailen en surfen. In het CBS-overzicht wordt niet aangegeven hoeveel uur er aan deze activiteiten wordt besteed.

Financiële en maatschappelijke zekerheid zijn voor veel jongeren belangrijk. Jongeren hebben tegenwoordig meer te besteden dan vroeger, onder andere vanwege de bijbaantjes. Jongens geven het meeste geld uit aan alcohol, kleding staat op de tweede plaats. Bij de meisjes is het precies omgekeerd. De gezondheid van jongeren in de leeftijdsgroep van 18 tot 24 is niet optimaal: er wordt veel gerookt en gedronken en veel jongeren bewegen te weinig. In 1999 rookt 18% van de 12 tot 18 jarigen en 43% van de 18 tot 24 jarigen. 9% van de 12- tot 17-jarigen drinkt wekelijks zes of meer glazen alcohol en van de 18- tot 24-jarigen is dit 30%. Plezier maken wordt door de meeste jongeren als heel erg belangrijk gezien. Toch blijkt dat jongeren aan traditionele waarden, zoals een gelukkig gezinsleven, hechten.

### *Sociale omgeving*

Nog niet zo lang geleden woonde en werkte de overgrote meerderheid van de bevolking in een geografisch beperkt gebied en hield men vakantie binnen de eigen landsgrenzen. Ook de sociale contacten beperkten zich tot de brede familiebanden en de buurtbewoners. Men beschikte over voldoende ondersteuning in de directe omgeving en ook veel hand-en-spandiensten, ook in de opvang van kinderen, werden onderling geleverd. In de meeste verstedelijkte gebieden is dat tegenwoordig niet meer zo. Ook de moderne ontzuilde samenleving biedt een minder homogene omgeving voor ouders en kinderen. Het zich in alle sociale activiteiten omringd weten door 'ons soort mensen' is sinds de jaren zestig aanzienlijk minder geworden (Dieleman et al. 1999).

Dit betekent echter niet dat de woonomgeving niet belangrijk wordt gevonden of dat er geen contact met burens is, maar het respecteren van elkaars privacy wordt belangrijker gevonden dan onderling hulpbetoon. "Fysieke nabijheid is (...) vandaag de dag onvoldoende voorwaarde voor intensief en vriendschappe-

lijk contact” (Dieleman et al. 1999: 51). Heterogeniteit in buurten werd niet tegengehouden, hoewel het wel een zorgvuldig beheer vereiste. De leefbaarheid in buurten was niet langer een vanzelfsprekendheid, zo besefte men, maar vereiste voortdurende inspanning. Deze ontwikkeling betrof vooral de oude buurten in de steden, waar ook de buurtvoorzieningen steeds minder zijn geworden. Waar voorheen de opvoedingscontexten voor kinderen ook fysiek dicht bij elkaar lagen (gezin, school, kinderopvang en verenigingsleven) ondervinden kinderen tegenwoordig steeds meer diversiteit en discontinuïteit. Buiten spelen is niet altijd meer mogelijk op de stoep, maar is veel meer een georganiseerde en gestructureerde bezigheid. Het veranderde buurtleven heeft ook stevig ingegrepen in het (jonge) kinderleven. Met name in de steden kan dit bepaalde spanningen in buurten geven. De meeste autochtone kinderen worden door de ouders her en der gebracht voor de vrijetijdsbesteding, terwijl de meeste allochtone kinderen slechts de directe buitenruimte van de woonomgeving hebben. Zeker als het oudere kinderen zijn, typeert men dit wel eens als hinderlijk rondhangen.

Voor jongeren en dan met name de allochtone jongeren is de straat de plek waar de zoektocht naar identiteit begint en vorm krijgt. “De straat is hun terrein om zich te manifesteren, daar tellen deze jongeren mee. Ze kunnen nergens anders naar toe, niet in de laatste plaats vanwege bezuinigingen in de sfeer van het wijk- en jongerenwerk. (...) de ‘afzondering’ in een zelf-gecreëerde omgeving wordt hier nog eens extra versterkt door de grotere culturele verschillen” (Dieleman et al. 1999: 55). Juist om deze sociale problemen te kunnen onderwerpen, worden er steeds vaker vanuit particulier initiatief projecten in de wijk gestart. Deze variëren van het opzetten van speelplaatsen voor kinderen tot het ontwerpen van hangplekken voor jongeren, met het doel de sociale cohesie in de buurt te bevorderen of te verbeteren. Met het meer betrekken van ouders in het jeugd- en jongerenwerk of via de brede-schoolaanpak kunnen verschillende opvoedingscontexten weer naderbij gebracht worden.

## 5 Hoe werken opvoedingscontexten op elkaar in?

### 5.1 Inleiding

Kinderen worden opgevoed – soms expliciet, vaak impliciet – maar wel overal waar ze verblijven. Dit betekent dat opvoedingscontexten op elkaar inwerken, ook zonder dat dit de bedoeling is. Hier is de vraag aan de orde hoe deze beïnvloeding in de praktijk vorm krijgt. Men kan zich voorafgaand daaraan afvragen of contacten tussen de verschillende contexten nodig zijn en, zo ja, onder welke voorwaarden die contacten kunnen bijdragen aan een goede pedagogische infrastructuur.

In theorie zijn er ten minste drie doelen na te streven met het contact tussen verschillende opvoedingscontexten. In de eerste plaats kan de algemene ontwikkeling van het kind zelf als doel voorop staan. In de tweede plaats kan het doel van de opvoedingscontext centraal staan. Het contact van scholen met ouders bijvoorbeeld, zou gericht kunnen zijn op hun steun aan het onderwijsproces in de vorm van meedenken over het beleid. In de derde plaats kan een algemeen politiek maatschappelijk doel worden nagestreefd, waarbij de participatie van burgers aan maatschappelijke instituties voorop staat.

We willen hier uitsluitend ingaan op het eerste, het pedagogische doel dat betrekking heeft op het kind zelf. Dit doel houdt immers verband met het onderwerp van dit advies. De andere twee doelen kunnen als bijeffect een rol spelen.

De uitwerking hangt af van de leeftijd en de ontwikkelingsfase van het kind en ook van de aard van de opvoedingscontext in kwestie. Verschillende situaties en levensfasen van ouders en kinderen vereisen verschillend aanbod (Den Elt en Metz 1999). Als kinderen wat ouder zijn, weten zij zelf veel te vertellen over hun eigen situatie thuis en die in instellingen. Deze informatie biedt aangrijpingspunten. Ook moeten instellingen waar kinderen verblijven aangeven welke doelen zij nastreven en welke pedagogische missie zij willen uitdragen. Als die informatie voor de ouders en andere instellingen beschikbaar is, kan een ieder zijn eigen verantwoordelijkheid nemen.

Wederzijds contact kan wel positief bijdragen aan een stimulerende opvoedingsomgeving. Het voorleven en of overdragen van waarden en normen is gemakkelijker als men weet welke waarden en normen andere opvoedingscontexten aanhangen (Veugelers en De Kat 1998). Kennis van de wijze waarop een kind in een andere context functioneert en daar reageert op aangeboden prikkels, kan helpen de eigen opvoeding aan te passen aan de eisen van dat moment. De ketenbenadering van Schuyt (1995) kan alleen gestalte krijgen als de verschillende schakels in de keten informatie uitwisselen en van elkaars activiteiten op de hoogte zijn. Als een kind zich op een bepaald terrein niet goed ontwikkelt, is

het belangrijk dat andere opvoeders dat weten. Uit ervaringen van anderen kan men bovendien leren en het uitwisselen van ervaring veronderstelt contact. Er is echter een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van dat contact. Het mag er niet toe leiden dat de verantwoordelijkheid voor de opvoeding elders wordt neergelegd. Het mag niet zo zijn dat men met een beschuldigende vinger naar een andere opvoedingscontext wijst als er het met het kind niet goed gaat. Elke context heeft zijn eigen opvoedingsverantwoordelijkheid.

## 5.2 De rol van de ouder- en kindzorg door consultatiebureaus

In de voorschoolse periode hebben ouders contact met het consultatiebureau. De vroegere consultatiebureaus waren wijkgericht georganiseerd en maakten deel uit van de verschillende kruisverenigingen waarvan de meeste Nederlandse gezinnen lid waren. Vanaf het midden van de jaren tachtig werden de consultatiebureaus samengevoegd met en in de vorm van ouder- en kindzorg (okz) aangestuurd door instellingen voor thuiszorg. Daarvan waren er eind 1998, 65 werkzaam.<sup>3</sup>

Deze instellingen hebben in principe de mogelijkheid om vanuit een professionele invalshoek bij te dragen aan het ontstaan van de stimulerende opvoedingsomgeving bij de gezinnen waarmee ze contact onderhouden. Doordat ouders geregeld op het spreekuur komen, kan er gedachtewisseling plaatsvinden over opvoeden en opvoedingsvragen. De indruk bestaat dat deze mogelijkheid onvoldoende wordt benut. Hiervoor zijn ten minste twee redenen aan te voeren.

In de eerste plaats nemen *de toegankelijkheid en het bereik* van deze voorzieningen sterk af. Vroeger hadden consultatiebureaus een bereik van tegen de 100% van de kinderen van 0-4 jaar. Zodra de geboorte van een kind was aangegeven bij het bevolkingsregister, bezocht de wijkzuster de ouders thuis of werden de ouders opgeroepen voor een bezoek aan het consultatiebureau. Tegenwoordig melden ouders zich op eigen initiatief aan voor de okz. De instellingen hebben echter nauwelijks zicht op hun cliëntenbestand, de registraties zijn incompleet of ontoereikend. In 1998 kon 26% van de organisaties dan ook geen opgave doen van het aantal inwoners in hun werkgebied, in 1996 was dat 18%. De meeste organisaties weten ook niet hoeveel kinderen niet in zorg zijn. De Inspectie voor de Gezondheidszorg bepleit een scheiding van de curatieve thuiszorg van de okz, maar signaleert desondanks dat op grote schaal locaties worden afgestoten. De organisaties die locaties hebben afgestoten, hebben voor het merendeel hun bereikbaarheid niet onderzocht. Sommige ouders maken dan ook gebruik van andere voorzieningen, zoals hun eigen huisarts, of zij maken helemaal geen gebruik van professionele ondersteuning bij de ontwikkeling van hun jonge kinderen.

In de tweede plaats zijn er aanwijzingen dat de *kwaliteit* van de okz verbeterd kan worden. Er bestaat onduidelijkheid over het takenpakket van de ouder- en kindzorg. Uit een onderzoek uit 1995 blijkt dat de ondersteuning zich

<sup>3</sup> Een uitzondering vormt Amsterdam waar de GG&GD verantwoordelijk is voor de ouder- en kindzorg

hoofdzakelijk beperkt tot medisch-fysieke zaken volgens het diagnose-recept-model: het vaststellen van gewicht en lengte van het kind en het bieden van voedings- en verzorgingsadviezen. Deze adviezen worden nogal dwingend gegeven. Opvoedingsvragen worden door veel ouders wel gesteld, maar vaak niet expliciet. Mede daarom blijven antwoorden uit of voldoen ze niet aan de behoefte van de ouders. Als hun vragen wel tot adviezen leiden, dan worden deze al even dwingend geformuleerd. Ouders hebben meer de behoefte aan meningsvorming en communicatie dan aan eenzijdig opgelegde raadgevingen (Habekothé 1995). Tegenwoordig is er wel aandacht voor de wijze waarop de okz kan bijdragen aan opvoedingsondersteuning. Ongeveer de helft van de organisaties biedt inmiddels pedagogische ondersteuning in de vorm van extra begeleiding en kortdurende interventies in de vorm van extra gesprekken op het consultatiebureau of huisbezoeken. Sommige instellingen organiseren cursussen voor ouders van zuigelingen en peuters. De Landelijke Vereniging voor Thuiszorg (LVT) hanteert een normtijd van een kwartier voor een consult in de okz. In deze tijd zijn alle handelingen inclusief de voorbereiding, de dossiervorming en collegiaal overleg inbegrepen. In de praktijk blijken de consulten ook ongeveer binnen die tijd te worden verricht, maar vooral de okz-artsen werken in hun eigen tijd veel over. Naast het gewone aanbod ruimt de LVT in het basispakket 10% extra tijd in voor de begeleiding van risicokinderen en risicogezinnen. In de praktijk heeft een verpleegkundige drie tot vier extra contacten met zo'n gezin. Als zich daarna nog steeds ernstige problemen voordoen, kan het gezin naar bijvoorbeeld de jeugdzorg worden verwezen. Hier stuit men evenwel doorgaans op wachtlijsten. De meeste organisaties zetten de extra begeleiding dan nog voort en dreigen daardoor dicht te slibben. De Inspectie voor de Gezondheidszorg signaleert: "De organisaties vrezen voor het verlies van hun outreachende functie en door minder contacten en verdere afstanden een steeds hogere drempel voor ouders te creëren om gebruik te blijven maken van de okz".

### *5.3 Buitenschoolse opvang*

Voor kinderen is de laatste 25 jaar een nieuwe opvoedingsmilieu ontstaan naast die van het gezin en de school: de kinderopvang. Per 100 kinderen van 0-12 jaar zijn ongeveer vier plaatsen beschikbaar. Er is een uitbreiding tot 2003 voorzien met 2,8 plaatsen per 100 kinderen in die leeftijd. De vormgeving hiervan in relatie met die van het gezin is nog volop in ontwikkeling. We onderscheiden voorschoolse opvang voor kinderen beneden de vier jaar en opvang van schoolgaande kinderen buiten de reguliere schooltijden: buitenschoolse opvang. Met buitenschools worden alle voorzieningen bedoeld waar kinderen buiten de reguliere schooltijden kunnen verblijven. Het gaat om voor-, tussen- en naschoolse opvang en om opvang tijdens schoolvakanties.

#### *5.3.1 Voorschoolse opvang*

Het aantal plaatsen voor kinderopvang in de voorschoolse periode groeit, maar als men het aantal beschikbare plaatsen vergelijkt met het aantal kinderen van

0 tot 4 jaar, dan vormen formele voorzieningen voor de opvang toch nog maar een druppel op een gloeiende plaat (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2000). Veel ouders maken gebruik van informele of particuliere vormen van kinderopvang: grootouders nemen een deel van de opvang voor hun rekening of er is een betaalde oppas in huis. Het gebruik van de voorzieningen varieert sterk met de sociaal-economische status van de ouders: hoger opgeleide ouders maken er meer gebruik van dan lager opgeleiden, mede omdat het aantal werkende vrouwen onder hoger opgeleiden oververtegenwoordigd is, zoals tabel 5.1 laat zien.

Tabel 5.1 Gebruik van kinderopvangvoorzieningen door gezinnen naar opleiding en werkzaamheid van de moeder over 1999 in percentages.

	opleiding moeder			moeder	
	lo, lbo, mavo	mbo, havo, vwo	hbo, wo	werkt	werkt niet
Peuterspeelzaal	31	30	26	23	35
Kinderdagverblijf	6	9	27	20	4
Bedrijfscreche	1	3	6	6	–
Oppas extern	8	12	8	18	3
Oppas thuis	4	11	18	18	3
Gastouder	0	2	5	4	0

Bron: SCP 1999

De kosten van deze voorzieningen kunnen voor de ouders sterk uiteen lopen. Als uitersten zijn er aan de ene kant voorzieningen die de jonge kinderen voor enkele guldens per dag opvangen, voeden en verzorgen; en aan de andere kant zijn er particuliere bedrijven die voor hun 'kwaliteitszorg' aanzienlijke bedragen in rekening brengen. Voor de gesubsidieerde opvang zijn inkomensafhankelijke eigen bijdragen verplicht. Doorgaans is (niet-geregistreerde) informele en individuele oppas goedkoper dan geïnstitutionaliseerde opvang.

Voor ouders is het primair van belang dat opvangvoorzieningen veilig zijn, continuïteit en tegelijk flexibiliteit bieden en dat ze voor hen gemakkelijk bereikbaar zijn, het liefst in de wijk of de buurt. (Niet-geregistreerde) informele en individuele opvang is vaak wel goed bereikbaar, komt zelfs aan huis, maar garandeert veiligheid noch continuïteit en is niet altijd flexibel (Du Bois-Reymond et al. 1998). Als een individuele oppas bijvoorbeeld zelf ziek wordt, ontstaat er een probleem. Ook op langere termijn kunnen zich continuïteitsproblemen voordoen als de individuele oppas om welke reden dan ook zijn of haar werkzaamheden beëindigt. In onverwachte situaties zoals ziekte van het kind schieten vooral de geïnstitutionaliseerde voorzieningen weer vaak tekort, omdat het verzorgen van zieke kinderen niet bij hun taak hoort. De continuïteit op langere termijn loopt bij instellingen meestal minder gevaar.

Ouders verwachten van de opvang voor hun jonge kinderen vooral een

huiselijke en intieme sfeer die voor de kinderen de nodige rust geeft. Ook hieraan kunnen niet alle vormen van (geïstitutionaliseerde) opvang voldoen. Rust en continuïteit botsen nogal eens met flexibiliteit en bereikbaarheid, vooral als het gaat om kinderopvang buiten reguliere kantoor- en schooltijden. Er bestaan instellingen die 7 x 24 uur beschikbaar zijn en kinderen opvangen van ouders met onregelmatige werktijden en ploegendiensten. Deze vorm van kinderopvang voorziet voor deze groepen in een grote behoefte. De organisatie ervan is uiteraard niet eenvoudig en beantwoordt niet altijd aan de eis van rust en regelmaat voor de kinderen.

Er wordt dan ook discussie gevoerd over de pedagogische missie en vormgeving van de kinderopvang. Deze kwam in hoofdstuk 4 al ter sprake. De gedachte dat kinderen onder de twaalf jaar door ‘oppassende’ mensen vooral opgevangen zouden moeten worden, is definitief verlaten.

### *5.3.2 Opvang van schoolgaande kinderen*

Met de toenemende behoefte aan opvang buiten de reguliere schooltijden stijgt ook het aanbod. Basisscholen zijn verplicht om gelegenheid te geven voor het overblijven van de kinderen op school tussen de middag. Daarnaast bieden veel scholen opvang na schooltijd, sommige scholen voorzien ook in een korte opvangperiode voordat de school begint. Het totale aanbod op dit terrein is zeer divers en voldoet in kwantitatieve zin zeker nog niet aan de behoeften. De regering wil het aantal voltijdplaatsen voor kinderen onder de twaalf jaar uitbreiden van 90.000 in 1997 naar circa 160.000 in 2002 (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2000: 18). De opvang wordt niet alleen door de scholen zelf, maar ook door afzonderlijke instellingen georganiseerd en aangeboden. Het varieert van incidentele voorzieningen tot de zogeheten bredeschoolaanpak waarbij kinderen gedurende de hele dag kunnen worden opgevangen. Hierover meer in de volgende paragraaf.

De variatie in het inhoudelijke aanbod van al deze voorzieningen is zo mogelijk nog groter dan die in openingstijden. Men kan grofweg twee functies onderscheiden. In de eerste en nog steeds de belangrijkste plaats zijn ze voornamelijk gericht op de opvang van de kinderen. Dat betekent dat er enig toezicht is op hun activiteiten, maar dat de activiteiten niet per definitie gestructureerd zijn of gebaseerd op welk pedagogisch concept dan ook. In de tweede plaats bieden ze de mogelijkheid om kinderen meer expliciet in een stimulerende omgeving te laten verblijven. Het aanbod van activiteiten is dan minder vrijblijvend en vaak wel gebaseerd op pedagogische of pedagogisch-didactische uitgangspunten.

### *Contact tussen ouders en instellingen*

Er bestaat een hardnekkige opvatting dat kinderopvang voor en buiten de schooltijden om, niet goed zou zijn voor de ontwikkeling van vooral jonge kinderen. Een situatie waarin met name de moeder thuis is voordat het kind voor het eerst naar school gaat en op tijdstippen waarop het vervolgens elke dag uit

school komt, beschouwen velen nog steeds of zelfs opnieuw als ideaal. Onderzoek wijst evenwel uit dat deze opvatting ten minste nuancering behoeft (Rixsen-Walraven 2000). Kinderopvang zou negatieve gevolgen voor de ontwikkeling van een kind kunnen hebben als daardoor de hechting met de ouders problematisch zou verlopen. In de meeste gevallen komt deze hechting echter niet in gevaar, omdat de opvang tijdelijk en gestructureerd plaatsvindt. Het kind kan met de ouders op natuurlijke wijze een sociaal-emotionele relatie opbouwen.

Het blijkt dat kinderopvang voor de betrokken kinderen juist zeer stimulerende effecten kan hebben, maar dat is uiteraard afhankelijk van de inhoud en vormgeving van die opvang. Een aspect daarvan is het contact tussen instellingen en ouders.

Het contact van de ouders met de voorschoolse voorzieningen is doorgaans intensief. Het sociale functioneren van een kind wordt voor de ouders pas zichtbaar als het contact heeft met een groep kinderen. Vooral voor ouders van eerste kinderen kan de voorschoolse opvang daarom heel leerzaam zijn. Doordat kinderen door de ouders worden gebracht en gehaald, kan er op informele wijze informatie over de ontwikkeling van het kind worden uitgewisseld. Vaak voorziet een zogeheten communicatieschrift in een wat meer gestructureerde wijze van informatieuitwisseling. De communicatie beperkt zich doorgaans tot dagelijkse onderwerpen zoals voeding, verzorging en motoriek. De voorschoolse opvang biedt echter een wellicht onderbenutte gelegenheid om ook van gedachten te wisselen over de sociaal-emotionele ontwikkeling van het kind, over opvoedingsproblemen en –suggesties en meer in het algemeen over de wijze waarop de opvoedingscontext in het gezin stimulerend kan zijn. Andersom kan regelmatige of intensieve communicatie het gemakkelijker maken voor de ouders om vragen te stellen of wensen of kritiek te uiten.

De omvang en intensiteit van de contacten tussen ouders en buitenschoolse instellingen varieert, vermoedelijk vooral afhankelijk van de leeftijd van het kind. Kan het kind zonder toedoen van de ouders bij de instelling komen, dan zal het contact geringer zijn dan wanneer het wordt gebracht en of gehaald. Niet alle ouders zullen voldoende zicht hebben op de ontwikkelingscontext waarin hun kind(eren) in de buitenschoolse opvang verblijven. Daarnaast varieert natuurlijk ook de belangstelling van de ouders afhankelijk van de wijze waarop zij hun opvoedingstaak wensen in te vullen. Sommige ouders treden op als consument met wensen en eisen die ze al dan niet namens hun kind verwoorden. Enkele particuliere instellingen spelen daarop in door met de ouders een contract te sluiten, waarin precies wordt vastgelegd aan welke activiteiten hun kind wel en niet deelneemt. Anderen ouders menen dat de verantwoordelijkheid voor de opvoeding in handen is van de instelling waar hun kind op dat moment verblijft, en zij beperken het contact al dan niet met opzet tot een minimum.



In het bestuur van voor- en buitenschoolse voorzieningen participeren vaak ouder-gebruikers. Deze formele vertegenwoordiging biedt extra mogelijkheden om het beleid van de instelling vanuit het gezichtspunt van ouders en kinderen te beoordelen en zo nodig te sturen. Evenals op het terrein van het onderwijs heeft er echter ook bij de voor- en buitenschoolse opvang schaalvergroting plaats gevonden. Veel instellingen zijn verenigd onder en worden gestuurd door een professionele raad van bestuur. Op dat niveau is de inbreng van individuele ouders mogelijk, maar van een andere aard dan de meer directe inbreng op de werkvloer van de instelling. De mogelijkheden voor ouders en leid(st)ers om onderling van gedachten te wisselen over het opvoedingsklimaat van de voorziening en dat van het gezin thuis, hangt dan af van de wijze waarop de leiding op de werkvloer aan die gedachtewisseling ruimte biedt.

### *5.3.3 Opvang als instrument in de bestrijding van onderwijsachterstanden*

Bijzondere aandacht verdient de actuele vraag in welke mate de voorzieningen een pedagogisch-didactische taak hebben. De aanbevelingen uit *Voorschools en buitenschools* van de Onderwijsraad uit 1998 zijn inmiddels in vergaande mate overgenomen. De Onderwijsraad kwam op grond van zijn bevindingen tot de aanbeveling dat de regierol van de gemeente op het terrein van het (onderwijs)achterstandenbeleid uitgebreid zou moeten worden met het beleids-terrein van de voor- en buitenschoolse opvang: schoolbesturen en instellingen die zich bezig houden met voor- en buitenschoolse opvang zouden op overeenstemming gericht plaatselijk overleg moeten voeren dat door de gemeente wordt geleid. Daarbij zou er ook meer inhoudelijke afstemming moeten plaats vinden. Deze processen zijn reeds in gang gezet.

## *5.4 Scholen en gezinnen*

### *5.4.1 Basisonderwijs*

In de onder- en middenbouw van het basisonderwijs, dat wil zeggen als de kinderen tussen de vier en negen jaar oud zijn, bestaat er doorgaans geregeld, vaak dagelijks contact tussen school en gezin. Er is in die periode gelegenheid om bij het halen en brengen van de kinderen contact te hebben met de onderwijzer of het schoolhoofd. De werktijden van ouders bewerkstelligen dat er van die gelegenheid steeds minder gebruik wordt gemaakt. De contacten met de basischool verlopen dan via formele afspraken of ze vinden plaats op reguliere ouderavonden. Dat geldt ook voor ouders van de oudere kinderen die zelfstandig naar school kunnen gaan.

Het is voor ouders van kinderen in het basisonderwijs makkelijker dan voor ouders van nog weer oudere kinderen om zicht te krijgen op de gang van zaken op school, omdat er meestal een, hooguit twee leerkrachten verantwoordelijk zijn voor een groep. Daardoor is de behoefte aan een aanspreekpunt op natuurlijke wijze gegeven. Daarnaast hebben ouders via de medezeggenschapsraad en gedeeltelijk ook via de oudercommissie formele bevoegdheden om het beleid

van de school mee te bepalen. Soms participeren ouders in de schoolbesturen, maar ook basisscholen maken soms deel uit van organisaties die meer scholen besturen, meestal van eenzelfde signatuur. De inbreng van de ouders in de opvoedingsomgeving van hun kinderen concentreert zich dan op algemene beleidslijnen van de school of van de scholen, minder op concrete situaties in de groep. Het bestuur van scholen voor openbaar onderwijs wordt gevormd door de gemeente zodat ouders daarin niet rechtstreeks zitting hebben.

Contacten tussen school en gezin worden niet alleen positief ervaren. Sommige ouders – naar verluidt steeds meer – stellen zich op als consumenten met welomschreven eisen aan de school. Het schoolbeleid wordt niet langer als gegeven beschouwd, evenmin als het gezag van het schoolhoofd en de onderwijzers. Andere ouders laten daarentegen juist weinig betrokkenheid zien als het erom gaat de verantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kind met de school te delen. Zij zijn van mening dat de school die verantwoordelijkheid tijdelijk van hen overneemt. Bij meningsverschillen of conflicten kiezen ouders vaak de kant van hun kind en niet langer vanzelfsprekend de kant van de instelling waarmee zij de verantwoordelijkheid voor de opvoeding delen. Zogeheten juridisering van contacten kan hiervan het gevolg zijn.

In de periode van de basisschool worden voor het eerst duidelijke eisen aan kinderen gesteld. Die eisen zijn gebaseerd op (wetenschappelijke) kennis en ervaring van wat kinderen op een bepaalde leeftijd kunnen of zouden moeten kunnen. Er is steeds meer informatie beschikbaar over de verschillende ontwikkelingsfasen van het kind en ook over de wijze waarop men kan nagaan of het kind zich volgens bepaalde maatstaven goed ontwikkelt. Hierdoor ontstaan ook meer mogelijkheden om eventuele afwijkingen in die ontwikkeling vroegtijdig op te sporen, zoals dyslexie of ADHD. Men kan dan vaststellen of een kind bijzondere aandacht of ondersteuning behoeft. Als de school (mogelijke) afwijkingen bij een kind meent te constateren, zal zij de ouders tot bepaalde actie adviseren of in overleg met de ouders zelf tot actie overgaan. Deze acties kunnen variëren van (verdere) testen of nader onderzoek, inzet van ‘remedial teaching’, diverse therapieën tot – in het uiterste geval – overplaatsing naar een andere school.

Door de toegenomen kennis en mogelijkheden op dit gebied worden er ook meer (eventuele) afwijkingen geconstateerd. Gedrags- of ontwikkelingsstoornissen verkeren daardoor op veel scholen veel minder in de taboesfeer dan vroeger, de grens tussen een ‘normale’ en een afwijkende ontwikkeling vervaagt. Men kan deze ontwikkeling positief maar ook minder positief duiden. Preventie en bijsturing van problemen zijn uiteraard toe te juichen, evenals het afnemend taboe dat daarop rust. Daarnaast bestaat echter de indruk dat de diagnostische mogelijkheden op dit gebied sterker toenemen dan de mogelijkheden voor effectieve interventies. Over de effectiviteit van interventies is nog relatief weinig bekend. Contacten tussen school en ouders over deze zaken kunnen leiden tot

misverstanden en eventueel tot een situatie waarin ouders of scholen ten onrechte of tot verkeerde acties overgaan.

#### *5.4.2 Voortgezet onderwijs*

De verschillen bij de wisselwerking tussen school en gezin zijn tussen basis- en voortgezet onderwijs nogal groot. Er is niet langer sprake van een groepsleerkracht maar van vele vakdocenten, de scholen voor voortgezet onderwijs zijn groter dan de basisscholen, de afstand tussen school en gezin is vaak ook in fysiek opzicht groot. De kinderen worden steeds zelfstandiger, ze zoeken hun eigen weg op school en ze stellen niet altijd meer prijs op een inbreng van hun ouders in hun nieuwe (opvoedings)omgeving. Veel ouders respecteren de groeiende zelfstandigheid van hun kinderen, ze hebben alleen contact met de school als er problemen zijn of tijdens formele ouderavonden.

Het contact tussen school en kinderen wordt gaandeweg belangrijker dan dat tussen de school en de ouders. De meeste scholen hebben daarvoor mentoren, coördinatoren en vertrouwenspersonen aangewezen. Kinderen kunnen zich tot deze ‘leraren met specifieke taken en bevoegdheden’ wenden als zij dat willen. De indruk bestaat dat hiervan in toenemende mate gebruik wordt gemaakt. Vooral het instituut vertrouwenspersoon voorziet blijkbaar in een grote behoefte bij (sommige) leerlingen. Zij komen er met uiteenlopende problemen die op hun eigen welzijn, hun situatie thuis, hun vrienden of op voorvallen op school betrekking hebben. De wijze waarop scholen met die informatie omgaan verschilt. Het privacyvraagstuk wordt in paragraaf 5.6 besproken.

De behoefte aan wederzijds contact tussen school en gezin vindt dan ook niet langer vanzelf plaats. Zolang er geen problemen zijn met de ontwikkeling van het kind wordt contact ook niet echt als noodzakelijk beschouwd. De nadruk op de wisselwerking tussen school en leerlingen kan worden toegejuicht: het is belangrijk dat leerlingen zich op school thuis voelen en dat zij de school ook in fysieke zin als hun school beschouwen. Op deze wijze dragen zij zelf ook verantwoordelijkheid voor een opvoedingsomgeving die henzelf stimuleert bij hun ontwikkeling. Toch zijn er situaties waarin ook in het voortgezet onderwijs contact tussen de school en de ouders nodig is. Vaak doet die noodzaak zich voor als er problemen zijn. Spijbelen is hiervan een voorbeeld maar ook ondermaatse schoolresultaten. De afstand tussen school en gezin is echter vaak groot, zodat er over en weer frustraties ontstaan als contacten niet de gewenste effecten hebben.

### *5.5 Relatie tussen voor- en buitenschoolse opvang en scholen*

Was er lange tijd nauwelijks sprake van wisselwerking tussen scholen enerzijds en instellingen voor voor- en buitenschoolse opvang anderzijds, de laatste tijd zijn er in veel gemeenten initiatieven ontplooid om die samenwerking op gang te brengen. Het SCP signaleert dat deze initiatieven enerzijds veel verschillende

doelen kunnen dienen, en anderzijds dat veel activiteiten voortvloeien uit een rijke variëteit aan landelijke programma's, hetgeen een even zo rijke variëteit aan vormen van financiering, ondersteuning en doelstellingen oplevert (Bronneman-Helmerts 1999). Het is vooral de populaire brede school (in zijn verschillende vormen) waarin de samenwerking tegenwoordig gestalte wordt gegeven. Uit onderzoek blijkt dat deze samenwerking (nog) niet onproblematisch is. Zo is er onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden die de partners hebben, bijvoorbeeld voor de organisatie en coördinatie van de programma's, voor de veiligheid van de kinderen en voor het beheer van de locaties. Verder blijkt dat veel van de organisatie en coördinatie op de schouders van de betrokken schoolleiders neerkomt, terwijl dat eigenlijk niet de bedoeling is (Bronneman-Helmerts 1999). Vanuit het oogpunt van een brede ontwikkeling van kinderen zouden de samenwerkingsverbanden meer moeten streven naar een overkoepelende opbouw van zowel de binnenschoolse- als buitenschoolse elementen, zonder dat deze overigens tekort doet aan het eigen initiatief van de kinderen. Dat vraagt om een vorm van brede-schoolmanagement dat in incidentele gevallen wel voorkomt, maar dat gebaat is bij een meer structurele deskundigheidsimpuls (Van Oenen en Hajer 2001).

## 5.6 *Privacy*

In deze paragraaf staat de wederzijdse beïnvloeding of de communicatie tussen ouders en andere pedagogische contexten centraal, vanuit het perspectief van een gezamenlijke opvoedingsverantwoordelijkheid. Een goede aansluiting tussen de diverse contexten is een belangrijke voorwaarde voor een goede samenwerking met ouders. In de adviesvraag die het kabinet aan de RMO heeft gesteld, wordt gesproken over verschuivingen in die opvoedingsverantwoordelijkheid. Steeds meer instellingen, zoals de school en de kinderopvang, worden gevraagd een duidelijke pedagogische taak te formuleren en op zich te nemen. Belangrijke vragen hierbij zijn of hierdoor ook de opvoedingsverantwoordelijkheid van ouders is veranderd en of hierdoor deze instellingen niet te veel op het terrein van de ouderlijke opvoeding komen. De verhoudingen tussen de opvoedingscontexten zijn niet meer zo eenduidig. Ouders stellen zich verschillend op: een groep ouders formuleert als 'consument' eisen, verwachtingen en wensen; andere ouders vertrouwen als 'cliënt' op de professionaliteit van scholen en weer een andere groep ouders is als 'constituent' betrokken bij de instellingen waar hun kinderen verblijven (Bronneman-Helmerts, 1999).

De RMO heeft, naar aanleiding van de specifieke adviesaanvraag over de verdeling van opvoedingsverantwoordelijkheid en de wederzijdse beïnvloeding tussen de verschillende opvoedingscontexten, het ITS (Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen) gevraagd na te gaan welke rol de privacy van het gezin speelt binnen de opvoedings- en onderwijssituatie. Het volledige rapport is als bijlage 4 bij dit advies gevoegd. In deze paragraaf worden in het kort de conclusies weergegeven.

Uit zowel de literatuurscan als de interviews, komt het privacy-vraagstuk niet als een overwegend probleem naar voren. Toch zijn er genoeg veranderingen gesignaleerd, zowel in de taakstelling van de instellingen als in de rol van ouders, die alertheid en gevoeligheid vereisen over zaken die de privacy van gezinnen aangaan, zo stellen de onderzoekers van het ITS.

Volgens het ITS tekent zich een nieuw type ouder af – naast de consument, cliënt en constituent – die zijn rol als participant op scholen niet zelf heeft gekozen op basis van levensovertuiging, pedagogische opvattingen of levensvisie. Deze ontwikkeling is met name zichtbaar binnen het brede scholenbeleid. De medewerking van deze ouders wordt bepaald door externe instanties en de doelgroep bestaat voornamelijk uit minderheden en achterstandsgezinnen.

Een ander punt waarin weinig duidelijkheid is over privacy, betreft het feit dat instanties als gevolg van intersectoraal beleid in toenemende mate betrokken worden in overleg met andere instanties. Het is niet duidelijk of en hoe de uitwisseling van informatie tussen de samenwerkende instanties is geregeld. Er zijn geen publicaties bekend waarin deze koppeling van informatie over gezinnen beschreven staat.

Er is geen aparte privacy-wet waarin de uitvoering van de pedagogische taakstelling van de school staat gereguleerd. De algemene wet persoonsregistraties is ook van toepassing op onderwijsinstellingen. Hierin is onder andere vastgelegd dat persoonsgegevens alleen mogen worden geregistreerd voor een bepaald doel. Het doel van deze registratie bepaalt welke gegevens mogen worden opgenomen en wat er verder met de verzamelde gegevens mag worden gedaan. Tot op heden, zo hebben de onderzoekers vastgesteld, zijn deze algemene wettelijke maatregelen samen met de uitwerking ervan door de scholen zelf, afdoende gebleken om de privacy te waarborgen. Althans formeel: “Over de vraag of de voorhanden regelingen en procedures in de praktijk in volle omvang worden gekend en nageleefd kon in dit onderzoek geen uitspraak worden gedaan. Wel is er enige twijfel gerezen over de stipte naleving van privacy-voorschriften door onderwijsinstellingen. Het zou te gemakkelijk zijn om te stellen dat het doel – realisering van de opvoedkundige taak door de school – de middelen heiligt: schade in de privé-sfeer is eerder opgelopen dan hersteld”.

Er zal dan ook een balans gevonden moeten worden, concludeert het ITS, “tussen de noodzaak tot open en vrij van gedachten kunnen wisselen en daarvan verslag te doen en zo nodig te communiceren met derden in het opvoedkundig belang van het kind enerzijds en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het betrokken kind en diens directe omgeving anderzijds”.

## 6 Recente beleidsontwikkelingen

### 6.1 *Inleiding*

Opvoeding is een privé-zaak van de ouders. Zeker de overheid moet zich er zo min mogelijk in mengen. Dat is het stabiele uitgangspunt van het overheidsbeleid, gebaseerd op een gezinstraditie van eeuwen her. Dat wil overigens niet zeggen dat de overheid zich volstrekt onthoudt van interventies op het terrein van de opvoeding. Zo is de ongeveer honderd jaar oude leerplichtwet te beschouwen als een van de eerste krachtige initiatieven van de overheid om invloed uit te oefenen op de opvoeding tot goede burgers. Maar ook op andere gebieden schroomt de overheid niet om te interveniëren, zoals in de gezondheidszorg voor jonge kinderen en in de bescherming van kinderen die ernstig worden mishandeld of verwaarloosd. Hoewel er over het laatste terrein soms veel consternatie is, is de samenleving op deze terreinen vertrouwd met overheidsbemoediging, die dan ook ten principale onomstreden is.

Daarnaast oefent de overheid op een minder directe manier invloed uit op de opvoeding van kinderen en jongeren, namelijk door de maatschappelijke randvoorwaarden of contexten die zij, al of niet bedoeld, beïnvloedt. Voorbeelden zijn het emancipatiebeleid, de kinderopvang, de jeugdzorg, belastingen en sociale verzekeringen, de organisatie en 'architectuur' van onderwijsinstellingen, de organisatie van publieke instituties als politie en justitie, et cetera.

Het is ondoenlijk om hier al het beleid onder de loep te nemen dat bedoelde of onbedoelde gevolgen heeft voor de opvoeding en de opvoedingscontext van kinderen en jongeren. We volstaan met een schets van enkele hoofdlijnen van het rijksoverheidsbeleid in de afgelopen decennia.

### 6.2 *Het gezin centraal?*

Er is in Nederland geen sprake van een expliciet geformuleerd gezinsbeleid, zoals er ook geen speciale minister of staatssecretaris voor gezins- of familie zaken is. Halverwege de jaren negentig is wel geprobeerd om het onderwerp gezin op de politieke agenda te plaatsen, maar die poging is een redelijk stille dood gestorven. Niet in de laatste plaats omdat de nota die het toenmalige kabinet in 1997 deed verschijnen, niet de sfeer ademde van grote ambities op dit punt. Maar ook omdat het gezin in het populaire publieke debat niet echt een dankbaar gespreksonderwerp is. Het gezin, dat wordt geassocieerd met een tijdperk van benepenheid en onvrijheid waaraan veel van de woordvoerders zich hebben ontworsteld. Niemand wil 'terug' naar die periode. Dat verklaart misschien de smetvrees om het onderwerp aan te raken.

Ook in het verleden van de Nederlandse verzorgingsstaat was er niet of nauwelijks sprake van een geëxpliciteerd gezinsbeleid. Wel bestond er in de vorm van het kostwinnersmodel in de sfeer van arbeid, lonen, belastingen en sociale verzekeringen een feitelijke keuze voor het gezin als primaire leefomgeving voor kinderen. Die keuze betekende dat het hele voorzieningstelsel van de

verzorgingsstaat werd afgestemd op een maatschappelijke rolverdeling waarbij de moeder altijd thuis was voor de kinderen. Cuyvers spreekt in dit verband van een 'omvattend gezinsbeleid' dat de overheid gedurende een korte tijd heeft gevoerd (Cuyvers 1996).

Het 'omvattend gezinsbeleid' staat al enkele decennia onder druk en de verworvenheden ervan verdwijnen één voor één. Tegelijk is de structuur van het Nederlandse voorzieningenstelsel daar nog niet op aangepast, en is in het publieke en politieke debat de 'gezinsreflex' vaak nog springlevend (Graas, Mootz en Rouw 2000). Om met dat laatste te beginnen, het is de laatste jaren gebruikelijk om bij verschillende maatschappelijke problemen te verwijzen naar de gezinsopvoeding als oorzaak daarvan, en vervolgens ook als remedie voor die problemen. Een bekend voorbeeld zijn de debatten en beleidsstukken over (jeugd)criminaliteit, waarbij in de analyse een zware nadruk wordt gelegd op de rol van de ouders in de eerste levensjaren. Door middel van opvoedingsondersteuningsprogramma's zouden ouders, die het moeilijk hebben met de opvoeding, steun kunnen ontvangen. Eenzelfde nadruk op de eerste levensjaren legt het kabinet in het beleid voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. De overheid wil het mogelijk maken dat achterstanden en problemen zo vroeg mogelijk in het leven van kinderen worden gesignaleerd, en dat er vervolgens ook programma's voorhanden zijn om die achterstanden en problemen aan te pakken. Veel discussie gaat over de vraag of die opvoedingsondersteuning kan worden opgelegd aan de ouders, anders dan wanneer er sprake is van ingrijpen door de rechter en de Raad voor de Kinderbescherming. Die discussie komt mede voort uit het grote belang dat velen hechten aan de privacy van de ouders en hun recht om hun kinderen op te voeden volgens hun eigen waarden en normen. De nadruk in dit publiek debat op de ouders legt een grote morele claim op moeders en vaders.

De gezinsreflex bemoeilijkt ook de aanpassing van het voorzieningenstelsel aan de veranderde rolverdeling in huishoudens. Over de verdeling van arbeid en zorg bijvoorbeeld, vinden moeizame debatten plaats en komt beleid maar mondjesmaat van de grond. Het huidige kabinet zet vooral in op betere verlofmogelijkheden voor ouders om hun werk te combineren met de zorg voor kinderen. Daarmee wil de overheid het vooral voor moeders aantrekkelijker maken om te gaan werken, en vooral voor vaders om meer zorgtaken op zich te nemen. Vooralsnog bestaat er politieke overeenstemming over de uitbreiding van bestaande verlofmogelijkheden, zoals ouderschaps- en calamiteitenverlof, met een regeling voor kortdurend zorgverlof. Een langer durend zorgverlof is een brug te ver. De kans bestaat dat vooral moeders van de uitbreiding van het zorgverlof gebruik gaan maken, zodat de bestaande verhoudingen op het terrein van arbeid en zorg in feite worden bestendigd. Die kans is groot zolang er onvoldoende voorzieningen zijn voor kinderopvang, of zolang de pedagogische kwaliteit van die voorzieningen te wensen overlaat. In de recente regeerperiodes heeft het kabinet ingezet op een forse uitbreiding van de kinderopvang en heeft een wettelijk kader voor de sector ontwikkeld. Daarin is de kwaliteitsborging verankerd. Daaronder valt ook de pedagogische kwaliteit van de instellingen die de

overheid wil bevorderen, onder meer door een wettelijke regeling en het toezicht daarop en door een landelijke bundeling van expertise. Het is de vraag of de beoogde uitbreiding en de voorgestelde waarborgen voor de pedagogische kwaliteit voldoende zijn om aan de vraag naar kinderopvang te voldoen en om de ouders een werkelijke keuze tussen arbeid en zorg te bieden. Die vraag geldt zeker voor de buitenschoolse opvang voor kinderen en jongeren in de schoolgaande leeftijd. Op dat punt is er nog een grote achterstand in te halen, vooral in de buitenschoolse opvang voor 12- tot 15-jarigen.

### 6.3 De jeugd centraal?

De jeugd centraal stellen heeft zowel een negatief als een positief uitgangspunt. Het negatieve is geworteld in de verontrusting over de jeugd van tegenwoordig. Het is vooral de gerapporteerde stijging van geweld onder jongeren die de verontrusting veroorzaakt. Daarnaast lijkt er sprake te zijn van toenemend risicogedrag van jongeren, vooral in de vorm van overmatig drankgebruik en het gebruik van (soft) drugs. Volgens sommigen heeft dat geleid tot een vorm van morele paniek, die ervoor zorgt dat we het gedrag van kinderen en jongeren op een goudschaaltje leggen en nauwkeurig wegen. Het liefst ‘monitoren’ we het gedrag van kinderen al in hun vroegste levensjaren, om elk risico op later deviant gedrag zo vroeg mogelijk in de kiem te smoren.

De verontrusting over de jeugd heeft geleid tot een sterke nadruk op preventief beleid dat zo vroeg mogelijk in de kinderjaren inzet. Dit beleid interfereert met een ander, meer positief uitgangspunt, namelijk de bestrijding van achterstand en uitval van jongeren. Het credo van de aanpak van achterstand en uitval zou men kunnen betitelen als een sluitende aanpak, of, zoals een gemeente het formuleert, “Den Haag schrijft niemand af”. Al gedurende lange tijd voert de overheid beleid ter bestrijding van onderwijsachterstanden. Die achterstand blijkt echter een hardnekkig probleem, zodat de overheid steeds nieuwe instrumenten inzet om dit probleem aan te pakken. Een ander speerpunt is de bestrijding van voortijdig schoolverlaten, een vorm van uitval die de beroeps carrière van jongeren ernstig kan schaden en die bovendien vaak vooraf gaat aan criminaliteit. Handhaving van de leerplicht, een snelle melding van voortijdig schoolverlaten en vervolgens de intake in een traject dat terug naar school geleidt of een weg biedt naar werk, zijn de richtingen waarin de overheid zoekt om voortijdige uitval te herstellen. Ook langdurig werkloze jongeren vallen binnen een sluitende aanpak, namelijk om met behulp van scholing, gesubsidieerde arbeid en sociale activering een route naar de arbeidsmarkt aan te bieden.

Het risico van een specifieke sluitende aanpak gericht op uitvallers is dat hij kan fungeren als een bezemwagen, terwijl het peloton gewoon doorgaat. Met andere woorden, het algemene beleid en de algemene instellingen ontwikkelen zich in een richting die nadelig is voor sommige jongeren. Mede daardoor vallen zij uit. De Winter en Kroneman (2000) wijzen daarop in hun onderzoek onder voortijdig schoolverlaters. Het onpersoonlijke klimaat dat in veel scholen heerst, onder meer het gevolg van de door de overheid gestimuleerde schaalvergroting, brengt



kwetsbare leerlingen in grote moeilijkheden als ze op enig moment intensieve aandacht nodig hebben. Vervolgens formuleert de overheid dan weer specifiek beleid om de uitvallers op te vangen, zonder het algemene beleid bij te stellen. In de beschrijving tot nu toe verschijnen jongeren vooral als object van beleid. Ze hebben of zijn een probleem dat moet worden aangepakt. 'De jeugd centraal' in positieve zin betekent dat jongeren ook worden gezien als subject van beleid, als medevormgevers van hun leefomgeving en van het beleid dat over die leefomgeving gaat. Betrokkenheid van de jeugd bij beleid is een van de centrale doelstellingen van het jeugdparticipatiebeleid. Lokaal jeugdbeleid, ondersteund door een landelijke projectorganisatie, moet ertoe leiden dat in de gemeenten allerlei participatie-initiatieven worden ontplooid. Participatie in de samenleving heeft zowel een 'inspraakant' als een 'deelnamekant'. Wat dat laatste betreft, is participatiebeleid gericht op de ontsluiting van voorzieningen voor jongeren. Voorbeelden daarvan zijn de initiatieven om de deelname van jongeren aan sport te stimuleren en om de elektronische snelweg te openen door de zogeheten digitale trapveldjes. Na een periode van bezuinigingen is voorts ook weer meer geld beschikbaar voor het kinder- en jongerenwerk. Dat werk heeft enerzijds een educatieve functie, als aanvulling op het reguliere onderwijs, en anderzijds zorgt het voor vrijetijdsactiviteiten, onder meer in de culturele sfeer. Soms is het jongerenwerk er vooral op gericht om probleemjongeren te bereiken en eventueel door te leiden naar jeugdhulpverlening.

#### *6.4 De school als centrum?*

De roep om opvoeding vanuit maatschappelijke verontrusting bereikt niet alleen de ouders, maar ook de scholen. Verschillende maatschappelijke problemen komen bij de school terecht. Dat varieert van meer individuele problemen als bijvoorbeeld blijkt dat een leerling lijdt onder gebrek aan ontbijt en aan slaap, tot maatschappelijke problemen als een gebrek aan socialisatie in de dragende instituties van de samenleving. Vanaf het begin van de jaren negentig wil de overheid stimuleren dat scholen expliciet een pedagogische taak op zich nemen, die vooral de overdracht van maatschappelijk gedeelde waarden en normen betreft. Kinderen en jongeren moeten meer leren wat samenleven inhoudt, stelde de regering, en de school biedt daartoe een uitgelezen kans. Scholen bereiken immers alle kinderen en jongeren in de leerplichtige leeftijd en de meeste scholen zijn tamelijk heterogeen samengesteld, als waren het minisamenlevingen, zodat kinderen en jongeren kunnen leren omgaan met diversiteit. De pedagogische opdracht voor het onderwijs, zoals de toenmalige minister zijn beleidsinitiatief noemde, heeft niet geleid tot concrete maatregelen op grond waarvan scholen meer personele en materiële ruimte krijgen om die opdracht waar te maken. Een deel van het gedachtegoed van de pedagogische opdracht heeft overigens zijn weg gevonden naar het programma 'De veilige school', waarin ook aandacht worden gegeven aan het sociale en pedagogische klimaat op school en aan de onderlinge omgang. Verder zijn er initiatieven, onder meer vanwege het Procesmanagement Voortgezet Onderwijs, voor de

ontwikkeling van sociale competenties bij jongeren. Deze initiatieven nemen niet weg dat bij velen nog steeds het gevoel leeft dat de pedagogiek terug moet worden gebracht naar de scholen.

De overheid is terughoudend als het gaat om bemoeienis met de inhoud van het onderwijs, maar heeft in de laatste decennia wel degelijk invloed uitgeoefend op de inhoud van het onderwijs. Dat gebeurde onder meer door de formulering van kerndoelen voor het basisonderwijs, eindtermen in het voortgezet onderwijs, de basisvorming en het studiehuis in het voortgezet onderwijs.

Sociale en morele vorming is vooral door middel van ‘educaties’ – zoals milieu-educatie, verkeerslessen, verzorging en preventie van criminaliteit – meer en meer opgenomen in het programma van scholen. Het huidige kabinet legt echter meer de nadruk op de zelfstandigheid van scholen en wil de instellingen meer ruimte bieden voor eigen keuzen. Wet- en regelgeving, financiering en toezicht moeten op die verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en instellingen – sterke instellingen met beleidsruimte en een overheid die op hoofdlijnen stuurt – worden afgestemd. Het kabinet hoopt hiermee meer variëteit te creëren, uiteindelijk op het niveau van de leerling. Het onderwijsaanbod moet zich kunnen aanpassen aan de verschillen tussen leerlingen. De overheid schrijft slechts voor welke basiskennis en vaardigheden iedereen moet leren.

Volgens het kabinet moeten leerlingen en ouders in staat worden gesteld om scholen goed te volgen en te toetsen. Dat vraagt om nieuwe structuren en instrumenten, zoals ‘home-school-contracten’. Deze voornemens van het kabinet verkeren nog in het planstadium, het laatst verwoord in de nota *Onderwijs in stelling. Kracht en creativiteit voor de kennissamenleving* (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 2000). Een belangrijk doel van het kabinet is om ‘sterke en zelfbewuste instellingen’ te creëren, die alert zijn op maatschappelijke ontwikkelingen en die functioneren als een spin in het web van hun maatschappelijke omgeving. Om deze rol op zich te kunnen nemen, hebben ze eigen initiatief en creativiteit nodig.

### 6.5 Bestuurlijke verknoping

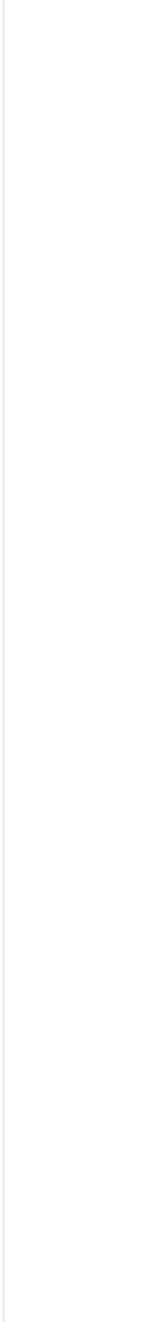
De school als spin in het web van zijn maatschappelijke omgeving: de zogeheten brede school voldoet aan dat profiel, althans in sommige van de vormen waarin de brede school zich manifesteert. Het kabinet ziet de brede school als een goed instrument om samenhang te brengen in het werk van verschillende instituties die zich om de jeugd bekommeren, zoals het onderwijs, welzijnsvoorzieningen, gezondheidszorgvoorzieningen en politie. Deze samenhang staat in dienst van doelstellingen als de kinderen stimuleren in hun ontwikkeling, achterstanden bestrijden, problemen signaleren en aanpakken. Ondanks deze sympathie voor de brede school regelt het rijk niets en financiert het rijk evenmin. De gemeenten kunnen middelen uit diverse geldstromen inzetten om de totstandkoming van brede scholen te stimuleren. Misschien omdat het rijk terughoudend is, is er een variëteit aan bredeschoolaanpak ontstaan. Vaak zijn brede scholen actief in wijken waar zich achterstanden concentreren, maar er zijn bijvoorbeeld ook

brede scholen gestart in nieuwbouwwijken. Een ander duidelijk verschil betreft de fysieke vorm van de brede school. Sommige brede scholen integreren alle betrokken voorzieningen in één gebouw, terwijl andere brede scholen meer fungeren als een netwerk van tal van voorzieningen als jeugdhulpverlening, sport, cultuur, buitenschoolse opvang en maatschappelijk werk.

De brede school is een duidelijk voorbeeld van beleid dat zich concentreert op het creëren van samenhang van voorzieningen, op bestuurlijke verknoping. Dat beleid is nodig omdat er inmiddels een onoverzichtelijk aantal instituties is dat zich met jongeren bemoeit. Op diverse fronten wordt daarom gezocht naar vormen van samenwerking om de hulp- en dienstverlening aan jongeren te verbeteren. Soms gebeurt dat in de vorm van regelmatig overleg en informatie-uitwisseling, soms worden verdergaande vormen van samenwerking aangegaan, zoals de samenwerkingsverbanden tussen regulier onderwijs en speciaal onderwijs.

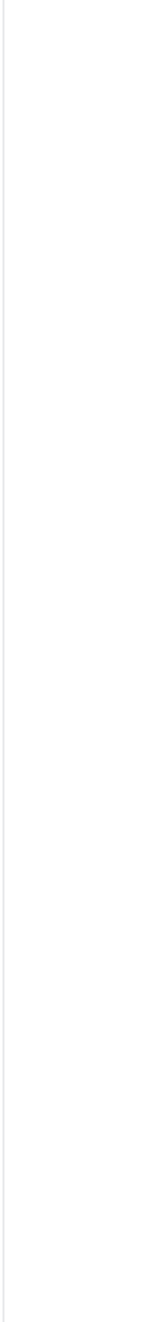
Daarnaast heeft er een grote samenwerkingsoperatie plaatsgevonden in de jeugdzorg, namelijk de totstandkoming van de Bureaus Jeugdzorg. Zo'n bureau is het centrale meld- en verdeelpunt van voorzieningen voor jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en de geestelijke gezondheidszorg voor de jeugd. De bedoeling is dat jongeren hierdoor sneller op hun plaats in het voorzieningensysteem belanden, zonder dat er overal dubbel werk wordt gedaan.

Bestuurlijke verknoping wordt ook wel aangeduid als een keten van voorzieningen; de voorzieningen zijn in het ketenmodel zodanig aan elkaar geschakeld, dat jongeren niet tussen de wal en het schip raken wanneer ze overstappen van de ene naar de andere voorzieningen, bijvoorbeeld omdat ze een bepaalde leeftijd hebben bereikt. In meer opvoedkundige termen moeten dergelijke ketens de 'doorgaande lijn' in de opvoeding waarborgen; kinderen en jongeren hebben tegenwoordig met zoveel opvoedende en socialiserende instituties te maken, dat de opvoeding complex, verwarrend en tegenstrijdig kan worden. Een keten van voorzieningen zou deze complexiteit en verwarring moeten reduceren.



## Bijlage 3

*Literatuurlijst bij het advies en het basisdocument  
Aansprekend opvoeden*



## Literatuurlijst

Akker, P. van den, Cuyvers, P. en Hoog, K. de (1992), Gezin en overheid, de mythe van de individualisering. In: *Gezin*, 3, 141-165.

Acquest (1997), *Inventarisatie van voorzieningen voor opvoedingsondersteuning in Nederland*. Leiderdorp: Acquest.

Adriaansens, H. (2000), Vorming tot verantwoordelijkheid. In: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000), *Aansprekend burgerschap*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling / Sdu.

B&A-groep (1996), *Opvoedingsondersteuning uit de kinderschoenen: De experimenten opvoedingsondersteuning na twee jaar*. Amsterdam/Den Haag: SCO-Kohnstamm Instituut/B&A-Groep.

Baartman, H.E.M. (1996), *Opvoeden kan zeer doen. Over oorzaken van kindermishandeling, hulpverlening en preventie*. Utrecht: SWP.

Baartman, H.E.M. (1997), Over legitimering en noodzaak van primaire preventie. In: *Nederlands Tijdschrift voor Opvoeding, vorming en onderwijs*, 1997, nr.5: 300-307.

Baas, A. (2000), *Burgerschap in een liberaal-democratische samenleving. Literatuuronderzoek naar de burgerlijke opvoedingsdoelen volgens enkele liberalen*. Ongepubliceerd stageverslag. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Bakker, K., Ter Bogt, T. en Waal, M. de (1993), *Opgroeien in Nederland*. Utrecht: De Tijdstroom.

Barber, M. (1997), *The Learning Game. Arguments for an Education Revolution*. Londen: Cassel Group/Indigo.

Berding, J. (1999), *De participatiepedagogiek van John Dewey. Opvoeding, ervaring en curriculum*. Leiden: DSWO Press.

Bertrand, R.M., Hermanns, J.M.A. en Leseman, P.P.M. (1998), Behoeftes aan opvoedingsondersteuning in Nederlandse, Marokkaanse en Turkse gezinnen met kinderen van 0-6 jaar. In: *NTOVO*, 1998, nr.1: 50-71

Bertrand, R. en Kroneman, M. (1999), Ouders in de war. Opvoedingsondersteuning. In: *0/25*, 1999, nr. 2: 26-29.

Bogt, T. ter en Hibbel, B. (red.) (2000), *Wilde jaren. Een eeuw jeugdcultuur*. Utrecht: Lemma.

Bovens, M. (1998), *The Quest for Responsibility*. Cambridge: Cambridge University Press.

Brink, G. van den (1997), *Hoge eisen, ware liefde. De opkomst van een nieuw gezinsideaal in Nederland*. Utrecht: NIZW.

Bronneman-Helmers, H.M. (1999), *Scholen onder druk. Op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving*. Den Haag: SCP.

Bunkers, H. en Baerveldt, C. (1997), Storm in een glas water? Morele paniek over (jeugd)criminaliteit in Nederland. In: Baerveldt, C. en Bunkers, H. (1997), *Jeugd en cel in Nederland. Over justitiële inrichtingen, jongeren en jongvolwassenen*. Utrecht: De Tijdstroom.

Caris, J. (1998), Het sociaal belang van het Bambi gevoel. Over opvoeden en hulpverlening. In: *Nederlands Tijdschrift voor jeugdzorg*, 1998, nr. 3: 48-55.

CBS (2001), *Jeugd 2001. Feiten en cijfers*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek

Choenni, C.E.S. (1996), *Geëigende interventie en preventie. Naar een aanpak van het vroegtijdig schoolverlaten in Amsterdam-Zuidoost*. Amsterdam: Stadsdeel Amsterdam Zuidoost.

Cuyvers, P. (1996), Het Gezin, sociale zekerheid en sociaal-democratische onzekerheid. In: *Socialisme & Democratie*, 1996, nr. 4: 205-219.

Dam, G. ten en Volman, M. (1999), *Scholen voor sociale competentie. Een pedagogisch-didactisch benadering*. Lisse: Swets en Zeitlinger.

Dieleman, A.J. et al. (1999), *Heft in eigen handen*. Uit de reeks: *Zicht op jeugd*. Interdepartementale Commissie Jeugdonderzoek (CJO) van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Directie Jeugdbeleid. Assen: Van Gorcum.

Dings, M. (1999), Ouders in de war. In: *HP / De Tijd*, 30-04-1999: 56-64.

Distelbrink, M. (1998), 'Hier zijn kinderen geen kinderen meer'. Opvoedingsdoelen en ouder-kindverhouding in Creools-Surinaamse gezinnen in Nederland. In: *TIAZ*, 1998, nr.4: 224-235.



Doreleijers, Th.A.H. (1998), De dokter en de zware jongen. Over de behandeling van jongeren met psychiatrische stoornissen die misdrijven begaan. In: *Medisch contact*, 1998, nr.17: 581-585.

Du Bois-Reymond, M. en Jong-Gierveld, J. de (1993), Van standaard-levensloopmodel naar een geïndividualiseerde keuzebiografie. In: Du Bois-Reymond, M. en Jong-Gierveld, J. de (red.) (1993), *Volwassen worden. Generaties toen en nu: transitie in de levensloop*. Houten/Zaventem: Bohn Stafleu Van Loghum.

Du Bois-Reymond, M., Belt, J. et al. (red.) (1998), *Samenwerken aan opvang buiten schooltijd. Kinderen, ouders en professionals aan het woord*. Assen: Van Gorcum.

Eldering, L. (1996), Van doelgroepenbeleid naar ouderondersteuning. In: *Justitiële verkenningen*, 1996, nr.9: 78-83.

Eldering, L. en Borm, J.-A. (1996), *Alleenstaande Hindostaanse moeders*. Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel.

Eldering, L. en Vedder, P. (1997), De preventieve waarde van Opstap. In: *NTOVO*, 1997, nr.6: 360-368.

Elt, H. den en Metz, H. (1999), *Ouders als doelgroep van gemeentelijk beleid*. Utrecht: Sardes.

Engbersen, G. en Engbersen, R. (2001), Spelenderwijs integreren. In: *Tijdschrift voor de sociale sector*, 2001, nr. 6: 4-9.

Gerris, J.R.M. et al. (1998), *Parents, Adolescents and Young Adults in Dutch Families: a longitudinal study*. Nijmegen: Institute of Family Studies.

Gilsing, R. et al. (2000), *Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid*. Den Haag: SCP.

Graas, D., Mootz, M. en Rouw, R. (2000), Verschuiving van opvoedingsverantwoordelijkheid. In: Frankrijker, H. de et al. (red.) (2000), *Gezin, morele opvoeding en antisociaal gedrag*. Utrecht: SWP.

Groenendaal, H. en Dekovic, M. (2000), Risicofactoren voor kwaliteit van de opvoeding. In: *Pedagogiek*, 2000, nr. 1: 3-22.

Guterman, N.B. (1997), Early prevention of physical child abuse and neglect: existing evidence and future directions. In: *Child maltreatment*, 1997, nr.1: 12-34.

Haan, W.J.M. de et al. (1999), *Jeugd en geweld. Een interdisciplinair perspectief*. Uit de reeks: *Zicht op jeugd*. Interdepartementale Commissie Jeugdonderzoek (CJO) van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Directie Jeugdbeleid. Assen: Van Gorcum.

Habekothé, H.T. (1995), *Opvoedingsproblemen op consultatiebureaus: een onderzoek naar het onderkennen en adviseren*. Delft: Delftse Universitaire Pers.

Harris, J. Rich (1998), *The Nurture Assumption. Why children turn out the way they do*. New York: The Free Press.

Hermanns, J.M.A. (1992), *Het sociale kapitaal van kinderen. Jonge kinderen, opvoeders en opvoedingsondersteuning*. Utrecht: SWP.

Hermanns, J. (2000), Opvoedingsondersteuning: verplicht serum tegen jeugd-criminaliteit? In: Zande I. van der, (red.) (2000), *Deugt de jeugd? Normen en waarden in gezin, school en politiek*. Maarssen: Elsevier/De Tijdstroom.

Hermanns, J. (1998), Family risks and family support: an analysis of concepts. In: Hermanns, J. en Leu, H.R. (1998), *Family risks and family support. Theory, research and practice in Germany and in The Netherlands*. Delft: Eburon.

Janssens, J.M.A.M. (1998), *Opvoedingshulp: doel, methoden en effecten*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.

Jong, J. de (1998), *Waardenopvoeding en onderwijsvrijheid*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.

Keuzenkamp, S. en Oudhof, K. (2000), *Emancipatiemonitor 2000*. Den Haag: SCP / CBS.

Klaassen, C. (1997), Onderwijs met of zonder opvoeding: de rol van ideologie. In: *Civis Mundi*, 1997, nr. 3-4: 127-133.

Klaassen, C. en Leeferink, H. (1998), *Partners in opvoeding in het basisonderwijs. Ouders en docenten over de pedagogische opdracht en de afstemming tussen gezin en school*. Assen: Van Gorcum.

Knijn, T. en Verheijen, C. (1982), *Moederschap in een vrouwenblad. Van opoffering naar zelfontplooiing*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen (intern rapport 82 CG 04).

Koops, W. (2000), *Gemankeerde volwassenheid. Over eindpunten en doelen van de ontwikkelingspsychologie en de pedagogiek*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Koops, W. (2000a), Ouders moeten het heft weer in handen nemen. Interview met Prof.dr. W. Koops in: *J/M, vakblad voor ouders*, 2000, nr. 2, 14-16.

Kuijpers, J. (2000), De een is somber, de ander hyper. In: *NRC-Handelsblad*, 23 september 2000.

Leseman, P.P.M. et.al. (1998), Opvoedingsondersteuning: *De experimenten opvoedingsondersteuning: leermomenten en toekomstperspectieven*. Amsterdam/Den Haag: SCO-Kohnstamm Instituut/B&A Groep Beleidsonderzoek en -Advies.

Loeber, R. (1997), *Ontwikkelingspaden en risicopatronen voor ernstige jeugd-delinquentie en hun relevantie voor interventies: nooit te vroeg en nooit te laat*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Meijer, W.A.J. (2000), De professionalisering van de voorschoolse kinderopvang in Nederland. In: Frankrijker, H. de et al. (red.) (2000), *Gezin, morele opvoeding en antisociaal gedrag*. Utrecht: SWP.

Miedema, M. (2000), Welzijnswerk en onderwijs samen voor de klas. De vele gedaanten van de brede school. In: *0/25, tijdschrift over jeugd*, 2000, nr.1, 12-16.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1992), *De pedagogische opdracht van het onderwijs. Een uitnodiging tot gezamenlijke actie*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000), *Onderwijs in stelling. Kracht en creativiteit voor de kennissamenleving*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000), *Meerjarennota Emancipatiebeleid. Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Nederlandse Gezinsraad (2001), *Gezin: beeld en werkelijkheid*. Signalement 1. Den Haag: NGR.

Nijnatten, C. van (1999), Opvoedingsmanagement: de nieuwe vorm van pedagogisch leidinggeven. In: *NTOVO*, 1999, nr. 4: 239-255.

Oenen, S, van en Hajer, F. (2001), *De school en het echte leven*. Utrecht: NIZW.

Onderwijsraad (1998), *Voorschools en buitenschools*. Den Haag: Onderwijsraad.

Pach, J. en Walraven, G. (1999), De moed om kinderen en jongeren serieus te nemen. In: *TIAZ*, 1999, nr.4: 204-217.

Pels, T. (1997a), Opvoedingsdiversiteit en de rol van opvoedingsdeskundigen. In: Meijnen, G.W. (red.) (1997), *Opvoeding, onderwijs en sociale integratie*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Pels, T. (1997b), Hoe goed gaat het eigenlijk met de opvoeding in allochtone gezinnen? In: Levering, B. (red.) (1997), *Hoe gaat het eigenlijk met opvoeding in Nederland. Over pedagogisering en ontpedagogisering*. Utrecht: SWP.

Platform Pedagogische Opdracht van het Onderwijs (1995), *De school van je leven. Eindrapport*. Enschede: SLO.

Praag, C.S. van en Niphuis-Nell, M. (1997), *Het gezinsrapport*. Rijswijk: SCP / Den Haag: VUGA.

Prior, F. en Walraven, G. (1999), *Sociale competentie zelfleren*. Utrecht: Sardes.

Rietveld, P. (1997), Hoe jonger hoe beter? Pedagogisch bombardement of overheidsbemoeizucht. In: *Vernieuwing*, 1997, nr. 9: 21-22.

Riksen-Walraven, M. (2000), *Tijd voor kwaliteit in de kinderopvang*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Rinnooy Kan, A., Veld, R. in 't en Vijlder, F. de (2000), *Bij de les!* Amsterdam: Max Geldens Stichting.

Rispens, J., Hermanns, J.M.A. en Meeus, W.H.J. red. (1996), *Opvoeden in Nederland*. Assen: Van Gorcum.

Ritsema, B. (1999), Is een goed jeugdbeleid een preventie-beleid? In: *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, 1999, nr.11: 4-9.

RMO (2000), *Aansprekend burgerschap*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling / Sdu.

Schuurmans, M., 'The Golden Butterfly'. A newspaper for a newly built area. Brochure. Krommenie: De educatieve stad.

Schuyt, C.J.M. (1995), *Kwetsbare jongeren en hun toekomst: een beleidsadvies gebaseerd op een literatuurverklaring*. Rijswijk: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

- Schuyt, C.J.M. (1997), Vroegsignalering en preclassering. In: *Delikt en delinquent*, 1997, nr.6: 513-521.
- Snik, G. (1999), Grondslagen van liberale visies op onderwijsvrijheid. In: *Pedagogisch Tijdschrift*, 1999, nr. 24: 125-151.
- Snik, G. en Haafden, W. van (2000), Liberale moraal en preventieve gezinsinterventie. In: Frankrijker, H. de et al. (red.) (2000), *Gezin, morele opvoeding en antisociaal gedrag*. Utrecht: SWP.
- Slot, N.W. (1996), Preventie en behandeling van jeugdcriminaliteit. In: *Justitiële verkenningen*, 1996, nr. 9: 90-94.
- Stampen, J.O. en Hansen, W.L. (1999), Improving Higher Education Access and Persistence: New Directions from a "Systems" Perspective. In: *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 1999, nr.4: 417-426.
- Swaan, A. de (1979), Uitgaansbeperkingen en uitgaansangst. In: *De Gids*, 1979, nr. 8: 5-31.
- Tesser, P.T.M. et al. (1999), *Rapportage minderheden 1999*. Den Haag: SCP / Elsevier bedrijfsinformatie.
- Veugelers, W. en Kat, E. de (1998), *Opvoeden in het voortgezet onderwijs. Leerlingen, ouders en docenten over de pedagogische opdracht en de afstemming tussen gezin en school*. Assen: Van Gorcum.
- Winter, M. de (2000), *Beter maatschappelijk opvoeden. Hoofdlijnen van een eigentijdse participatie-pedagogiek*. Assen: Van Gorcum.
- Winter, M. de en Kroneman, M. (1998), *Jeugdig gezinsbeleid. Visies van jongeren op het gezin, de opvoeding en het gezinsbeleid en wat de overheid daarmee zou kunnen doen*. Rijswijk: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Winter, M. de en Kroneman, M. (2000), *Eén keer luisteren helpt niet*. Utrecht: SJK.
- Wittebrood, K. (1995), *Politieke socialisatie in Nederland. Een onderzoek naar de verwerving en ontwikkeling van politieke houdingen van havo- en vwo-leerlingen*. Amsterdam: Thesis publishers.
- Wittebrood, K. en Keuzenkamp, S. (2000), *Rapportage jeugd 2000*. Den Haag: SCP.

Wolf, K. van der (1997), Wordt het gezin ontoereikend gemaakt? Enkele gedachten over gezinsinterventies. In: *Vernieuwing*, 1997, nr. 2: 14-16.

IJzendoorn, M.H. van (1997a), Attachment, emergent morality, and aggression: toward a developmental socioemotional model of antisocial behaviour. In: *International journal of behavioral development*, 1997, nr. 4: 703-727.

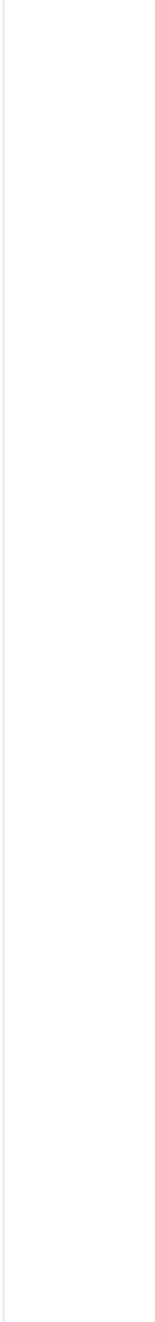
IJzendoorn, M.H. van (1997b), Crime control through early childhood interventions: the limits of nurturant prevention. In: *Politics and the life sciences*, 1997, maart: 46-47.

## Bijlage 4

*Opvoedingsverantwoordelijkheid van de school en privacy thuis*  
*Anneke van der Hoeven-van Doornum*  
*Miek Laemers*

ITS – Nijmegen

mei 2000





## Voorwoord

De opvoeding van kinderen is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de ouders. De overheid bemoeit zich niet met de inhoud van de opvoeding. De overheid biedt wel ondersteuning om de verzorging en opvoeding van kinderen zo goed mogelijk te doen verlopen. Het gaat om een scala aan vormen van ondersteuning die variëren van algemeen tot heel specifiek, en van licht tot intensief. Gedacht kan worden aan consultatiebureaus, de schoolarts en oudercursussen, maar ook aan preventief jeugdbeleid om ernstige (opvoedings)problemen te voorkomen. Om het gezin heen zijn tal van voorzieningen en instanties die als het ware een schil om het gezin vormen. Een typisch kenmerk van een belangrijke voorwaarde voor opvoedingsondersteuning is, dat er sprake is van interactie tussen de externe instantie en het gezin. Veelal wordt dit als vanzelfsprekend beschouwd, tenzij de externe instantie zo veel te maken krijgt met het wel en wee in het gezin dat de vraag naar privacy, de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, gesteld kan worden. Voor beroepsgroepen zoals medici en professionals in de jeugdzorg zijn regels vastgelegd die de privacy waarborgen. Dat is een goede zaak. De andere kant van de medaille is dat het in de praktijk ook voorkomt dat door ouders een beroep wordt gedaan op de privacy van het gezin waardoor een adequate opvoedingsondersteuning wordt belemmerd. We spreken dan van een frictie tussen private belangen van het gezin i.c. het kind en doelen in de publieke sfeer. Het is denkbaar dat de bescherming van de privacy van het gezin door de ouders/opvoeders indruist tegen het belang van het kind.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft het ITS gevraagd een literatuuronderzoek uit te voeren naar de verschuiving van opvoedingsverantwoordelijkheid tussen thuis en school. Doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen school en gezin, in het bijzonder in het vraagstuk van de privacy van het gezin. Het onderzoek is uitgevoerd met het perspectief op ontwikkelingsgerichte adviezen ten behoeve van beleidsvoorbereiding. De problemstelling die de RMO aan het ITS heeft voorgelegd is:

Hoe verhoudt zich de privacy van het gezin tot de opvoedingsondersteuning door derden, in dit geval de school? Hoe verhoudt dat zich tot de verantwoordelijkheid van de ouders? Wat wordt er geregeld door de privacy-wetgeving?

In overleg met de opdrachtgever is in deze studie het terrein van opvoedingsondersteuning door derden bestudeerd vanuit de invalshoek van de school. Als ouders hun kind bij een school inschrijven neemt de school een deel van hun opvoedingsverantwoordelijkheid over. Het uitgangspunt hierbij is dat zowel de school als het gezin – ouder(s) en voogden – bij de verdeling of verschuiving van opvoedingsverantwoordelijkheid het belang van het kind voorop stellen. De taakverdeling tussen school en gezin is tegenwoordig niet meer zo eenduidig. Met behulp van een quick-scan literatuurstudie is nagegaan is welke

verschuivingen zich hebben voorgedaan in de taken en rollen van scholen en ouders voor wat betreft opvoeding, zorg en begeleiding. Daarbij is ook aandacht besteed aan recente beleidsontwikkelingen waarbij niet zozeer de ouders als wel de overheid steeds meer maatschappelijke functies aan de school toedeelt. Om inzicht te krijgen in wat de school kan en mag is het wettelijk kader beschreven. De conclusies van het onderzoek hebben betrekking op de vraag of de huidige regelgeving nu en in de toekomst nog (steeds) voldoende waarborgen biedt voor de privacy van het gezin.

Veel dank is verschuldigd aan degenen die ons van informatie hebben voorzien via uitgebreide interviews of persoonlijke mededelingen, die ons attent hebben gemaakt op literatuur of op een andere manier behulpzaam zijn geweest.

# Inhoud

VOORWOORD	121	
LIJST VAN AFKORTINGEN	124	
1	OPZET VAN HET ONDERZOEK	125
1.1	Probleemstelling	125
1.2	Vraagstelling	125
1.3	Aanpak	128
2	MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN, BELEID EN BELEIDSONTWIKKELINGEN LITERATUUR QUICK-SCAN	129
2.1	Maatschappelijke ontwikkelingen	130
2.2	De rol van ouders	132
2.3	Kwaliteitsbeleid	135
2.4	Beleidsontwikkelingen	137
3	WETTELIJK KADER	143
3.1	Inleiding	143
3.2	De Wet persoonsregistraties	144
3.3	De klachtenregeling	150
3.4	Bepalingen in onderwijswetten	153
4	CONCLUSIES	157
LITERATUUR	160	
	Bijlage 1 Aanpak quick-scan literatuur	164
	Bijlage 2 Interview mentor VO7	165
	Bijlage 3 Interview Voorzitter Schoolbestuur BaO	168
	Bijlage 4 Interview Conrector VO	172
	Bijlage 5 Artikel 11 Besluit genormeerde vrijstelling	176

# Lijst van afkortingen

ABB	Algemene Besturenbond
APS	Algemeen Pedagogisch Studiecentrum
AOB	Algemene Onderwijsbond
AVS	Algemene Vereniging Schoolleiders
BaO	Basisonderwijs
BPCO	Besturenraad Protestants Christelijk Onderwijs
ITS	ITS Wetenschap voor beleid en samenleving
JHV	Jeugdhulpverlening
KOV	Katholieke Onderwijs Organisatie
LOBO	Landelijke Oudervereniging voor Bijzonder Onderwijs op Algemene Grondslag
NABS	Nederlands Algemeen Bijzondere Schoolraad
NIZW	Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn
NKO	Nederlandse Katholieke Oudervereniging
Ouders en Coö	Ouders en Christelijk Onderwijs en Opvoeding
PCO	Protestants Christelijke Onderwijsorganisatie
VBS	Vereniging verenigde bijzondere scholen voor onderwijs op algemene basis
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VO	Voortgezet onderwijs
VOO	Vereniging voor Openbaar Onderwijs
VOG	Vereniging van organisaties in de gepremieerde en gesubsidieerde sector
VOO	Vereniging voor Openbaar Onderwijs
VOS	Vereniging Openbare Schoolbesturen

## *Wetten, Artikelen, Besluiten, Regelingen*

AWB	Algemene wet bestuursrecht
EVRM Art. 8, lid 2	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens: recht op privacy.
Grondwet Art.10	recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Het tweede lid draagt de wetgever op een regeling te treffen voor het vastleggen en het gebruik van persoonsgegevens.
Wkcz	Wet klachtrecht cliënten zorgsector
WPR	Wet persoonsregistraties
WBP	Wet bescherming persoonsgegevens
WMO	Wet medezeggenschap onderwijs 1992
WPO	Wet op het primair onderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

# 1 Opzet van het onderzoek

## 1.1 Probleemstelling

*Opvoedingsverantwoordelijkheid en opvoedingsondersteuning: verschuiving van pedagogische taken van thuis naar school*

De samenwerking tussen school en gezin vormt vanaf de eerste schooldag een belangrijke basis voor opvoeding van en onderwijs aan het kind. Aansluiting tussen thuis en school is voor ouders dan ook een belangrijke reden voor de keuze van een school voor hun kind (Laemers, 1999). Tussen de thuissituatie en de schoolsituatie kunnen zich echter ook verschillen voordoen, bijvoorbeeld in taal, cultuur, gedragsnormen en sociale normen. Thuis kunnen andere regels en opvattingen gelden dan op school waar leerlingen van uiteenlopende achtergronden en culturen bij elkaar komen (Mooij, 1999).

Als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen hebben scholen in de afgelopen decennia steeds meer pedagogische taken gekregen. Uit onderzoek naar de pedagogische opdracht komt duidelijk naar voren dat scholen veel belang hechten aan hun pedagogische taken. Dit geldt voor alle scholen ongeacht hun levensbeschouwelijke richting of achtergrondkenmerken als schoolgrootte, sociaal-economische afkomst van de leerlingen, het percentage allochtone leerlingen en de grootte van de plaats waar de school staat. Een dergelijke taakopvatting is van grote waarde voor onze samenleving. Tegelijkertijd moest worden geconstateerd dat er verschillen zijn tussen en binnen scholen over de nadere uitwerking en uitvoering van het beleid in procedures en afspraken rond pedagogische taken (Van der Hoeven-van Doornum & Van Gennip, 1995).

Scholen hebben niet alleen te maken gekregen met een verschuiving in pedagogische taken van thuis naar school, maar ook met veranderingen in de rol van ouders. De verhouding tussen school en ouders of gezin is niet meer zo eenduidig. Tegenwoordig wordt onderscheid gemaakt tussen ouders die als 'consument' eisen, wensen en verwachtingen hebben ten aanzien van de school; ouders die als 'cliënt' op de professionaliteit van scholen vertrouwen; en ouders die als mededragers ('constituent') van de vrijheid van het onderwijs sterk betrokken zijn bij de school (SCP, Bronneman, 1999).

## 1.2 Vraagstelling

Vanuit het perspectief van stabiliteit en cohesie in de samenleving is een evenwichtige verdeling van pedagogische verantwoordelijkheid gewenst. Wat de school betreft dient vastgesteld te worden welke bevoegdheden en interventiemogelijkheden de school heeft, of en welke regelingen, procedures en afspraken er zijn ten aanzien van contacten met de ouders. Onderzocht wordt of de huidige regeling in dit verband een duidelijke afbakening biedt voor de privacy van ouders.

We gaan in op enkele aspecten rond privacy en opvoedings en -onderwijssituaties waarbij privacy een rol kan spelen. Eerst maken we onderscheid naar publieke en private verantwoordelijkheid. Dit is niet zonder betekenis. Scholen zijn door de overheid bekostigde en aangestuurde instellingen. Volgens artikel 23 van de Grondwet heeft de overheid zorgplicht voor het onderwijs (“handen uit de mouwen”), tegelijkertijd is er een vrijheidsrecht voor de onderwijsinstellingen (“handen thuis”).

Ten aanzien van ouders en gezinnen stelt de overheid zich terughoudend op, ze bemoeit zich niet met de opvoeding en grijpt alleen bij uitzondering in als er sprake is van ernstige bedreiging of ontwrichting (VWS, 1996). De verhouding tussen de publieke verantwoordelijkheid en private verantwoordelijkheid is ondoorzichtig geworden.

#### *Privacy: wetgeving, regels, afspraken en procedures*

We geven een overzicht van regelgeving op verschillende niveaus die van belang is voor de verhouding tussen de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de school en de privacy thuis. Vanuit de school gezien, zijn in ieder geval de volgende wetten en regelingen van belang:

- Artikel 10 van de Grondwet. In dit artikel is het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer neergelegd. Het tweede lid draagt de wetgever op een regeling te treffen voor het vastleggen en het gebruik van persoonsgegevens. Hier is niet aangegeven voor welke doeleinden een beperking van het recht op privacy is toegestaan. Artikel 8, lid 2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) biedt voorts een kader voor beperking van het recht op privacy.
- Wet persoonsregistraties (WPR, binnenkort te vervangen door de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP).
- Besluit genormeerde vrijstellingen. Artikel 11 gaat over administraties van leerlingen en studenten. Krachtens artikel 11 zijn onderwijsinstellingen vrijgesteld van meldingsplicht bij de Registratiekamer. Zo zijn scholen vrij om naast naam- en adresgegevens, ook gegevens op te slaan ‘die noodzakelijk zijn met het oog op gezondheid en welzijn van betrokkene’ en dossiers aan te leggen van leerlingvolgsystemen en leerprestaties.
- Algemene wet bestuursrecht (AWB)

Voor de verhouding tussen de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van school en (de privacy) thuis zijn de volgende regelingen en afspraken van belang:

- De Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (WMO).
- Kwaliteitsbewaking in de school: regels en afspraken die van tevoren bekend worden gemaakt, zoals het schoolplan en de schoolgids.
- Onderwijs- of leerovereenkomsten.
- Klachtenregeling, zoals beschreven in artikel 14 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) en artikel 24b van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). De klachtenregeling is bedoeld voor ouders dan wel verzorgers en personeelsleden. Klachten kunnen worden ingediend over allerlei beslissingen

en gedragingen, waaronder discriminatie, of het nalaten van gedragingen en beslissingen.

- Er zijn in de WPO afzonderlijke bepalingen opgenomen over de verplichting tot overleg en aangifte inzake zedenmisdriven (artikel 4a) en over de taken en verplichtingen van vertrouwensinspecteurs (artikel 5a).

#### *Het gebruik van persoonsgegevens*

Bij het gebruik van persoonsgegevens zijn ‘proportioneel’ en ‘subsidiar’ kernbegrippen, bij de invoering van Europese richtlijnen is het sleutelbegrip: ‘verenigbaar’. Proportioneel wil zeggen dat persoonsgegevens alleen in een persoonsregistratie mogen worden opgeslagen als zij in overeenstemming zijn of in verhouding met het doel van de persoonsregistratie. Subsidiar verwijst ernaar dat het beoogde doel niet op een andere, minder belastende wijze kan worden bereikt. De doelstelling van persoonsregistratie is van betekenis a) voor het gebruik van de gegevens binnen de eigen organisatie, b) voor de mogelijkheid voor de betrokkene om kennis te nemen van de gegevens; en c) voor verstrekking aan derden (Zandee, 1998).

#### *Privacy en opvoedingstaken en -verantwoordelijkheden op het grensulak van school en thuis*

Voor reguliere opvoedings- en onderwijstaken van de school die voor alle leerlingen gelden, zoals het aanleggen van een leerlingvolgsysteem, is de opslag van persoonsgegevens door de school expliciet geregeld. De onderzoeksvraag heeft betrekking op dossiervorming of interventies voor individuele leerlingen of voor bepaalde groepen leerlingen in situaties waarin iets bijzonders aan de hand is. Voorbeelden zijn situaties die betrekking hebben op leerlingen die een bedreiging zijn voor anderen dan wel zelf bedreigd worden; die hinderlijk gedrag vertonen of ondergaan op school, bij buitenschoolse activiteiten, thuis of zelfs op straat.

#### *Onderzoeksvragen*

In het onderzoek wordt nagegaan in welke opvoedingssituaties op school er sprake is van expliciete regelingen voor het contact tussen school en gezin; en/of voor interventies van de school in gezinssituaties, al dan niet via andere instanties. Er wordt in ieder geval nagegaan of bekend is in hoeverre

- scholen zelf regelingen treffen of afspraken maken, welke procedures in voorkomende situaties worden gevolgd, hoe het contact en de communicatie met ouders is;
- scholen dit structureel of incidenteel aanpakken.

Het doel van deze inventarisatie is om na te gaan hoe de feitelijke regelgeving is. Hoe die regelingen eruit zouden moeten zien, blijft buiten beschouwing. In het onderzoek wordt onderscheid gemaakt naar basisonderwijs en voortgezet onderwijs.

### 1.3 Aanpak

Het eerste deel van het onderzoek vormt een quick-scan van de beschikbare relevante literatuur. Zie voor de aanpak van het literatuuronderzoek Bijlage 1. De scan moet waar mogelijk inzicht bieden in bijzondere (opvoedings)situaties waar privacy thuis in het geding is; of er sprake is van dossiervorming of interventies, al dan niet via andere instanties; in de feitelijke regelgeving, afspraken en procedures. De scan moet tevens een leidraad voor de interviews met de deskundigen opleveren. Er is overleg geweest met de Registratiekamer en er zijn diverse telefonische en mondelinge interviews gehouden, onder andere met vertegenwoordigers van besturenorganisaties, een schoolbestuur, schooldirecteuren basisonderwijs en voortgezet onderwijs en een mentor in het voortgezet onderwijs. Ook heeft tussentijds overleg met de opdrachtgever plaats gevonden.

Op basis van de literatuur-scan worden in het volgende hoofdstuk ontwikkelingen geschetst die erop kunnen wijzen dat er een verschuiving is in de wijze waarop de school omgaat met opvoedingstaken en met privacy thuis. In het derde hoofdstuk wordt ingegaan op het wettelijk kader rond dossiervorming en privacy, procedures, regels en afspraken. Het rapport eindigt met een samenvatting en conclusies.



## 2 Maatschappelijke ontwikkelingen, beleid en beleidsontwikkelingen

*Literatuur Quick-scan*

De laatste jaren zijn er weliswaar talloze publicaties verschenen over de relatie school en ouders die te maken hebben met verschuiving van opvoedingsverantwoordelijkheden, maar er is zeer weinig literatuur beschikbaar met betrekking tot de school en het gezin in relatie tot de privacy thuis. Het resultaat van de literatuur-scan is dat wij veel publicaties hebben gevonden over de pedagogische taken van de school, maar keer op keer moesten wij constateren dat de invalshoek 'privacy van het gezin' daar buiten beschouwing werd gelaten.

Dit kan erop wijzen dat hoewel er sprake is van verschuiving van opvoedingsverantwoordelijkheden, privacy van ouders daarbij geen problematisch onderwerp is. Een andere mogelijkheid is dat privacy wel in het geding is, maar dat het onderwerp verborgen blijft. Daar kunnen weer verschillende verklaringen voor zijn, bijvoorbeeld dat privacy gezien vanuit het onderwijs geen prioriteit geniet; of dat ouders er niet mee naar voren durven te komen uit angst dat hun kind op school 'schade' ondervindt.

Zaken als rechten en plichten van de ouders, bijvoorbeeld de leerplicht, betrokkenheid van de ouders bij school, of de aansprakelijkheid van de school en die van de ouders bij buitenschoolse activiteiten, vallen strikt genomen buiten het onderwerp van het onderzoek. Zij kunnen wel direct of indirect betrekking hebben op opvoedingssituaties, maar vallen onder reguliere regelingen en afspraken die voor alle leerlingen gelden. Zo valt bijvoorbeeld de aansprakelijkheid van ouders en leerkrachten onder het Burgerlijk Wetboek en de leerplicht is geregeld in de Leerplichtwet.

Wel zijn er aanwijzingen te vinden in publicaties over maatschappelijke ontwikkelingen, beleid en beleidsontwikkelingen die van betekenis kunnen zijn voor verschuiving en of verandering in de wijze waarop met privacy wordt omgegaan. We lopen deze publicaties na en richten ons op onderwerpen die kunnen wijzen op bijzondere (opvoeding) situaties waar privacy thuis, dossiervorming of interventies in het geding zijn, al dan niet via andere instanties. Voor deze literatuur geldt dus dat niet alle aspecten direct betrekking hebben op privacy thuis, maar dat de onderwerpen raakvlakken hebben die daarnaar verwijzen. We houden deze 'verwante' onderwerpen tegen het licht met de vraag of er misschien indirect aanwijzingen zijn dat privacy van ouders in het geding is.

Maatschappelijke ontwikkelingen vormen het eerste onderwerp, waarbij aandacht wordt besteed aan de verschuiving van opvoedingsverantwoordelijkheden; ouders als consument, cliënt, constituent; school en ouders als partners. Als tweede onderwerp gaan we in op het beleid ten aanzien van de veilige school; de klachtenregeling, en contacten met andere instanties. Beleidsontwikkelingen als de brede school vormen het derde onderwerp.

## 2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

### *Gezin en school: verschuiving van opvoedingsverantwoordelijkheden*

Over de verschuiving in opvattingen en begrippen met betrekking tot de positie van het gezin heeft staatssecretaris Terpstra in september 1996 de notitie *Gezin* naar de Tweede Kamer gestuurd. In deze notitie wordt nader ingegaan op de positie van het moderne gezin en de betrokkenheid van de overheid. De afgelopen decennia zijn de opvattingen over het gezin ingrijpend veranderd. Oorzaak van die veranderingen is onder andere het gevolg van de vooruitgang in de gezondheidszorg, de aanwezigheid van andere culturen en de toename van de welvaart. Daarnaast spelen ook factoren als individualisering, ontkerkelijking en de toenemende rol van de informatietechnologie een rol. Individualisering verwijst naar een ontwikkeling waarbij het individu, en niet langer het gezin of de sociale groep, als basiseenheid van de samenleving wordt gezien. Secularisatie verwijst naar veranderende waarden en normen die niet langer meer worden ontleend aan kerken of godsdiensten. De toenemende rol van de informatietechnologie bestaat er vooral uit dat op alle mogelijk terreinen in de samenleving ingrijpende veranderingen plaats vinden waarvan de betekenis nauwelijks in volle omvang is te overzien.

De begrippen ‘gezin’ en ‘leefeenheid’ hebben daardoor een ruimere betekenis gekregen. Het kabinet omschrijft het gezin als: elk leefverband van één of meer volwassenen die verantwoordelijkheid dragen voor de verzorging en opvoeding van één of meer kinderen. De kernfunctie van het gezin is: opvoeding en verzorging van kinderen. Het gezin biedt aan zowel ouderen als kinderen mogelijkheden tot persoonlijke ontplooiing en onderlinge zorg.

In het rapport ‘Scholen onder druk’ (Bronneman-Helmers, 1999<sup>1</sup>) wordt de verschuiving in de positie van het gezin beschreven als een van de recente maatschappelijke ontwikkelingen die maken dat scholen onder druk komen te staan. De hierboven genoemde factoren, individualisering, ontkerkelijking en ook informatietechnologie, werken door in het onderwijs. Dit geldt zowel voor de positieve als de negatieve aspecten. Het gevolg is dat de wensen, eisen en verwachtingen naar de scholen zijn toegenomen, wat betreft de inhoud en organisatie van het onderwijs en de opvoedingsondersteuning. Nieuwe eisen, wensen en verwachtingen komen overigens niet alleen uit de samenleving of van de ouders, voor een niet gering deel zijn zij door de overheid overgenomen en in beleid vertaald. Er zijn verschillende redenen waarom de druk zich vooral op

1 Het rapport ‘Scholen onder druk’ (Bronneman-Helmers, 1999) is een overzichtsstudie van het Sociaal-Cultureel Planbureau. Het rapport beschrijft en analyseert de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen scholen, gezinnen en overheid. De studie is geschreven vanuit de zorg over de positie van scholen, over de toename van eisen en verwachtingen en over de gevolgen van die claims voor de kerntaak van de school: het geven van goed onderwijs.

scholen en veel minder op andere (gesubsidieerde) instellingen of op gezinnen richt:

- Onderwijs wordt gezien als panacee voor veel maatschappelijke kwalen;
- Scholen komen via hun leerlingen als eerste in aanraking met maatschappij problemen;
- Alle kinderen gaan naar school (leerplicht).

*Verschuiving van opvoedingsverantwoordelijkheden nader beschouwd*

Niet alleen ouders verwachten steeds meer dat op school rekening wordt gehouden met de situatie thuis; ook scholen verwachten meer betrokkenheid van ouders bij de school dan in het verleden ooit voor mogelijk werd gehouden. Deze ontwikkeling, dat ouders op allerlei manieren bij het onderwijs zijn betrokken, is in de loop van de jaren tachtig begonnen. Het verschijnsel is het sterkst in het basisonderwijs, waar de aanvang van de leerplicht werd verlaagd van zes naar vijf jaar. Zoals een informant het formuleerde: “Ouders zouden moeten worden verplicht om op schoolavonden te komen en aan schoolse activiteiten deel te nemen”. Hoewel ouders van kinderen in het voortgezet onderwijs minder direct bij het onderwijs zijn betrokken, wordt actieve belangstelling voor het wel en wee van het kind op school als een middel gezien om problemen te voorkomen.

*Betrokkenheid vo (Schoolgids, ministerie OCenW, voorlichting schooljaar 1999-2000).*

Hoe ontstaat een goed contact met school?

De praktijk leert dat leerlingen beter presteren als het ‘thuisfront’ nauw betrokken is bij het wel en wee op school. Het is dus van belang dat ouders weten wat er dagelijks voor hun kind op het programma staat, daar thuis over praten en er rekening mee houden. Wie actief betrokken is bij de schoolervaringen, kan daarmee tal van problemen op school voorkomen.

Op grond van deze ontwikkelingen – dat de samenleving steeds meer een beroep doet op de school als socialiserende instantie naast het gezin – zou men kunnen verwachten dat er situaties ontstaan waarbij de scholen meer dan proportioneel bemoeienis hebben met de thuissituatie van hun leerlingen. Uit de onderzochte publicaties blijkt dit niet het geval te zijn.

We constateren dat er vooral sprake is van veranderingen in de wederzijdse wensen, verwachtingen en eisen tussen school en gezin. Naast opvoedingsondersteuning van de school naar de ouders, wordt van de ouders onderwijsondersteuning verwacht.

*Betrokkenheid ouders bao (ministerie OCenW, voorlichting schooljaar 1999-2000).*

Iedere ouder kan meehelpen om de school beter te laten draaien. Door praktisch hulp te bieden of door mee te praten en mee te beslissen over allerlei

schoolzaken. U heeft zelfs recht op medezeggenschap. Maak daar gebruik van als u wilt dat de school rekening houdt met uw wensen en ideeën. Veel ouders zijn op de een of andere manier betrokken bij de school van hun kinderen. Er zijn scholen waar ouders het onderwijs praktisch ondersteunen. Sommige ouders helpen bij het werken in de groepen, bijvoorbeeld leesouders. Er zijn ook ouders die in de schoolbibliotheek helpen. Op andere scholen wordt het overblijven of de voor- of naschoolse opvang verzorgd door ouders. Of ouders helpen met het organiseren van bijzondere activiteiten op school of daarbuiten, zoals feesten, excursies, sportevenementen of schoolreisjes.

## 2.2 De rol van ouders

### *Ouders als constituent, consument, cliënt*

Wat de wensen, verwachtingen en eisen van ouders betreft wordt in het rapport 'Scholen onder druk' onderscheid gemaakt tussen ouders afhankelijk van hun betrokkenheid bij de school.

Ouders als stichters en instandhouders van de school is het oudste model. De ouder als 'constituent' (mededragers) verwijst in de meeste gevallen naar het stichten van scholen op basis van levensbeschouwelijke overtuiging of onderwijskundige richting. Het is een model dat sterk onder druk staat in die zin dat op veel scholen de levensbeschouwelijke richting niet meer representatief is voor de pluriformiteit in levensbeschouwing van de schoolpopulatie.

De ouder in de rol van consument wordt verondersteld op basis van vergelijkend marktonderzoek een school voor zijn kind te kiezen. Daarbij wordt vooral gelet op de kwaliteit van het onderwijs op de school en de faciliteiten die de school te bieden heeft. Er wordt bij de ouder als consument een verband gelegd met het opleidingsniveau van de ouder: hoger opgeleide ouders gedragen zich vaak kritisch en assertief (Scholen onder druk, pagina 65). Een informant merkte daarentegen op dat ouders uit een soort van onverschilligheid tegenover de school zich als consument opstellen:

*Informant: "Geconstateerd wordt dat een toenemend aantal ouders zich als consument opstelt en niet meer op dezelfde pedagogische golflengte vibreert".*

Van de drie rolmodellen is het ouder-als-clientmodel het minste uitgewerkt. Vanuit de invalshoek van de professionele organisatie wordt de rol van de ouders als 'cliënt' gezien. Deze visie is vergelijkbaar met het cliëntmodel in de gezondheidszorg: docenten zijn professionals met een brede deskundigheid, er is een beroepsstandaard waarin een aantal eisen is vastgelegd. In dit model hoort ook een klachtenregeling waarop men een beroep kan doen.

### *School en ouders als partners*

Een vierde rol voor ouders is de rol van partner. In publicaties heeft deze rol de laatste jaren verreweg de meeste aandacht gekregen. De invulling van de rol van ouders als partner varieert. Het kan gaan om het individuele geval: ouders als partners in de verantwoordelijkheidsverdeling als er stagnatie optreedt in de cognitieve of sociale ontwikkeling van een kind (Nieuwenbroek, 1999). De tweede benadering van ouders als partner is die in het licht van de pedagogische opdracht: de afstemming tussen school en gezin voor wat betreft normen en waarden in het licht van de pedagogische opdracht (Choeni, 1997; De Kat, 1997; Veugelers & De Kat, 1998; Klaassen & Leefderink, 1998).

De derde, meest recente invulling is die van de ouder als participant in het kader van gemeentelijk achterstandsbeleid, jeugdbeleid en veiligheidsbeleid. In paragraaf 2.4 over Beleidsontwikkelingen komt de ouder als participant aan de orde.

#### *a) Het individuele geval*

In het *Handboek Primair onderwijs & ouders* beschrijft Nieuwenbroek (1999) de loyaliteit tussen ouders en kind in relatie tot de school. Thema van de bijdrage van Nieuwenbroek is ouders en leerkrachten als partners in het geval dat iets met het kind 'het gebruikelijke' overschrijdt. Een school is verplicht om de ouders te melden als er stagnatie optreedt in de cognitieve of sociale ontwikkeling van de leerling. In het contact met de ouders is het van belang dat de leerkracht niet de verantwoordelijkheden van de ouders claimt. De ouders zijn verantwoordelijk dat het kind opgroeit tot een evenwichtige, zelfstandige persoon. Voor een deel hebben zij deze pedagogische verantwoordelijkheid overgedragen aan de school. De leerkracht moet zich ervan bewust zijn dat hij/zij handelt op een terrein waarvoor de verantwoordelijkheid primair ligt bij de ouders. Als iets het gebruikelijke overschrijdt dan is overleg met de ouders geboden. Een leerkracht moet bij intensievere individuele begeleiding de verantwoordelijkheid niet zelf op zich nemen, maar een deel daarvan teruggeven aan de ouders. In de praktijk betekent dit contact opnemen met de ouders. Aan de kennis en hulpverlening zijn echter grenzen. In het geval van therapeutische opvang moet er verwezen worden naar daartoe bevoegde hulpverleners. De leerkracht kan een voorlopige diagnose stellen en de ouders adviseren. De ouders zijn verantwoordelijk voor de verwijzing.

*Informant:* "Het overleg met de ouders levert meestal geen problemen op. Onder het motto 'hoe nu verder?' wordt samen met de ouders gezocht naar de beste aanpak voor het kind. De ouders zijn in het algemeen gelijkwaardige gesprekspartners. Gezamenlijk wordt gezocht naar een oplossing. Hoe dat met de ouders van de allochtone leerlingen zou zijn is de vraag."

#### *b) Pedagogische opdracht*

Veugelers en De Kat (1998) hebben voor de Stichting Jeugdinformatie Nederland onderzoek gedaan naar opvattingen van ouders en docenten over de

pedagogische opdracht van het onderwijs en de pedagogische afstemming tussen school en gezin. Het onderzoek vond plaats onder ouders en docenten van kinderen in het voortgezet onderwijs. Met behulp van vragenlijsten, groepsinterviews en paneldiscussies zijn zowel leerlingen, ouders als docenten bij het onderzoek betrokken. Het vragenlijstonderzoek is bij acht scholen (HAVO, VBO) uitgevoerd. In totaal hebben 571 leerlingen, 180 ouders (respons 32%) en 86 docenten (respons 34%) de vragenlijsten ingevuld. Zowel ouders, leerlingen als docenten vinden de opvoedingsdoelen strategisch handelen, sociaal gevoel, persoonlijkheidsontwikkeling en in mindere mate conformiteit belangrijk. Men vindt dat de voornaamste opvoedingstaak bij de ouders ligt, maar ook vindt men – vooral de ouders en de docenten – dat de school een belangrijke pedagogische taak heeft.

Klaassen en Leeferink (1998) hebben voor de Stichting Jeugdinformatie Nederland opvattingen onderzocht van ouders en docenten van kinderen van het basisonderwijs (groep 4 tot en met 7). Zes verschillende soorten scholen hebben meegewerkt. Als opvoedingsdoelen kozen ouders en docenten 'zelfbepaling-sociaal gevoel' en 'conformiteit'. Docenten vinden dat ouders te weinig aandacht besteden aan conformistische doelen; daardoor wordt dit te veel naar de scholen geschoven. Zowel ouders als docenten vinden dat scholen aandacht moeten geven aan waardenopvoeding.

In beide onderzoeken werd vastgesteld dat scholen te weinig communiceren met ouders over opvoedingszaken. Uit onderzoek onder allochtone ouders (Choeni, 1997) komen heel andere eisen en verwachtingen van ouders naar voren, geen zelfbepaling of sociale ontwikkeling. Allochtone ouders willen een strengere school, waar duidelijke normen, regels en afspraken worden gehanteerd. Uit de verschillende onderzoeken blijkt dat er behoefte is aan pedagogisch partnerschap, maar ook dat er in de praktijk aan beide kanten verschillend wordt gedacht over de invulling daarvan.

#### *De rol van ouders nader beschouwd*

Ouders zijn verplicht en hebben het recht hun minderjarige kinderen te verzorgen en op te voeden (art.1:247 BW). Door inschrijving te verzoeken aan een bepaalde school, gevolgd door toelating, dragen de ouders een deel van de plicht over aan het bevoegde gezag van de school (Postma, 1995).

Als we tegen deze achtergrond de verschillende rollen van ouders nader bekijken dan constateren we dat in het eerste model – ouders als dragers van het onderwijs (constituent) – het om groepen van ouders gaat die een deel van hun verantwoordelijkheden aan de school overdragen. Als collectief kunnen zij er min of meer vanuit gaan dat het levensbeschouwelijke of pedagogische klimaat op school aansluit bij hun eigen opvattingen<sup>2</sup>.

2 We bespreken hier de verschillende modellen. Daarom laten we de discussie over discrepanties tussen de grondslag van de school en de godsdienstige of levensbeschouwelijke opvattingen van de schoolbevolking en de wenselijkheid dat scholen van kleur verschieten buiten beschouwing.

In het tweede en derde model zijn het vooral individuele ouders die als consument of als cliënt van de school verwachten dat het onderwijsaanbod aansluit bij hun uiteenlopende eisen, wensen en verwachtingen. Ouders die zich als consument opstellen zullen minder geneigd zijn om voor collectieve belangen van de school op te komen. Bij deze ouders is er veel minder sprake van wederzijdse betrokkenheid.

Het is de vraag of er een samenhang is tussen de drie modellen en de relatie tussen school en gezin in 'gezagsverhoudingen'. We spreken hier met opzet van gezagsverhoudingen, omdat die in het dagelijks leven dikwijls bepalen hoe men met elkaar omgaat en hoe rechten en plichten verdeeld zijn. In bijzondere opvoedingssituaties kan dit laatste van belang zijn.

Het is denkbaar dat als in de genoemde modellen de gezagsverhoudingen verschillen, dit doorwerkt in communicatie<sup>3</sup>, het omgaan met gevoelige informatie en privacy. Waar in het eerste model de ouders op een bijna vanzelfsprekende wijze een deel van hun zorgen en plichten overdragen aan de school, wordt dat in de beide andere modellen – consument en cliënt – juist van de scholen 'geëist'. Het vierde model, een samenwerkingsmodel tussen school en gezin, is op gelijkwaardigheid tussen de betrokken partners gebaseerd. In paragraaf 2.4 wordt een nieuwe (vijfde) rol voor ouders besproken, namelijk die van participant. Belangrijkste kenmerk daarvan is dat de rol van de ouders wordt ingevuld en misschien wel opgelegd door omringende instellingen.

### 2.3 *Kwaliteitsbeleid*

#### *Kwaliteitsbeleid en de rol van ouders*

De hierboven geschetste ontwikkelingen zijn in recente wetgeving terug te vinden. Het verschijnsel dat zowel door als aan ouders en school hogere eisen aan zorg, opvoeding en onderwijs worden gesteld, komt tot uitdrukking in het kwaliteitsbeleid en de Kwaliteitswet.

De Kwaliteitswet verplicht scholen om het schoolplan, de schoolgids en het klachtrecht in te voeren. Kwaliteitsbewaking houdt vooral in dat regels en

3 Gezagsverhoudingen kunnen tot uitdrukking komen in verschillen in communicatie en informatie-uitwisseling. Het is niet bekend of de communicatie in de relatie ouders-school in het eerste model anders verloopt dan in het tweede en derde model. Er is wel onderzoek gedaan naar verschillen in communicatie tussen school en ouders die te maken hebben met andere achtergrondkenmerken zoals opleidingsniveau en etniciteit (Driessen en Haanstra, 1996). Uit het Rotterdamse Exitonderzoek (1996) onder ouders van leerlingen in groep 8, komen veel klachten naar voren over de sfeer in de klas: er wordt volgens 51% van de ouders veel geplaagd op school. Een belangrijk deel van de communicatie verloopt schriftelijk, via voorlichtingsboekjes, brieven, schoolkranten en dergelijke. In het basisonderwijs is er frequenter contact met de ouders dan in het voortgezet onderwijs. Daar blijven vooral mondelinge contacten vaak beperkt tot situaties waar zich problemen voordoen (Bronneman, 1999, p. 201).

afspraken van tevoren bekend worden gemaakt in het schoolplan of in de schoolgids. In het schoolplan moet worden aangegeven hoe de school de kwaliteit van het onderwijs bewaakt en verbetert. In de schoolgids dient een verantwoording te staan over de doelen die de school nastreeft, de activiteiten die ze daartoe onderneemt en de resultaten die de school daarmee boekt. Informatie over de regionale klachtencommissies en de standaardklachtenregeling dient vermeld te worden in de schoolgids.

De nieuwe wetgeving sluit aan bij de verandering in de verhouding tussen school en gezin. De verantwoording van het kwaliteitsbeleid in het schoolplan en in de schoolgids zal de rol van ouders als kritische consument versterken, terwijl de klachtenregeling van invloed zal zijn op de rol van ouders als cliënt.

### *Klachtenregeling*

Op grond van de klachtenregeling kunnen ouders, leerlingen en personeelsleden klachten indienen over gedragingen en beslissingen of het nalaten daarvan van het bevoegd gezag en het personeel. De klachtenregeling is alleen van toepassing wanneer men met zijn klacht nergens anders naar toe kan. Veruit de meeste klachten over de dagelijkse gang van zaken kunnen worden afgehandeld in onderling overleg tussen ouders, leerlingen, personeel en schoolleiding.

Na de invoering van de Kwaliteitswet in 1998, volgde in 1999 de wetwijziging bestrijding van seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs. Deze laatste wet bevat een aangifteplicht voor het bevoegd gezag en een meldplicht voor het personeel bij een dergelijk zedenmisdrijf. Aanleiding voor de nieuwe wetgeving voor een veiliger schoolklimaat was het feit dat zedendelicten vaak schoolintern werden afgehandeld. Dit heeft er meermalen toe geleid dat de pleger het seksueel misbruik binnen de school of in een andere onderwijsinstelling kon voortzetten. Een informant, lid van een regionale klachtencommissie, zei dat “op bijna elke school wel eens iets had gespeeld”. De nieuwe wettelijke bepalingen over bestrijding van seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs ontnemt de scholen nu de vrijheid om naar eigen goeddunken te handelen in het geval van een zedenmisdrijf. Het verschil tussen de beide wetten werd geïllustreerd in een van onze interviews.

*Informant:* “Het was de uitdrukkelijke wens van de ouders om geen aangifte bij de politie te doen. Dit omdat in geval van recidive het kind over een periode van vijf jaar kan worden verplicht om als getuige met de politie mee te werken. De ouders vonden dit te belastend voor hun kind. Inmiddels is men wettelijk wel verplicht om aangifte te doen.”

### *Taken en plichten tot geheimhouding*

In voorlichting en publicaties over de klachtenregeling wordt aangegeven waar een klacht over kan gaan: seksuele intimidatie, discriminerend gedrag en agressie, geweld en pesten. Wij zijn geen enkel voorbeeld tegen gekomen van klachten die te maken hebben met de privacy van het gezin zelf.



In de klachtenregeling wordt beschreven wie welke taken, bevoegdheden en plichten heeft en welke stappen worden ondernomen. Voor alle betrokken partijen is apart aangegeven hoe met geheimhouding om te gaan. Zo wordt een anonieme klacht niet in behandeling genomen, tenzij de klachtencommissie anders beslist.

*Interview:* Opgemerkt wordt dat geheimhouding verschillende consequenties heeft. Strikte geheimhouding en vage informatie leidden ertoe dat een andere leerkracht ten onrechte werd verdacht, terwijl de betrokken persoon in kwestie niet meer op school was.

Ruim een jaar na de invoering van de klachtenregeling is er nog weinig bekend over de werking van de regeling in de praktijk. In de gezondheidszorg is de Wet klachtrecht cliënten zorgsector (Wkcz) in 1995 in werking getreden. Uit evaluatieonderzoek naar de wet komt naar voren dat tweederde van de cliënten vindt dat er onvoldoende recht is gedaan, terwijl de helft van de klachten gegrond werd verklaard. Legemaate zegt in een interview in Psy (Van Zweden, 1999) dat dit waarschijnlijk samenhangt met het feit dat de weg naar de klachtencommissie te lang is. Bemiddeling in het voortraject wordt door betrokkenen vaak als plezierig ervaren. Ook in onze interviews op de scholen kwam de klachtenregeling ter sprake.

*Interview basisonderwijs:* Achteraf terugkijkend is de klachtenregeling een goede leidraad gebleken voor het omgaan met gevoelige informatie en het zorgvuldig en naar behoren handelen. Belangrijk aspect voor het schoolbestuur was dat – doordat de klacht bij de onafhankelijke commissie in behandeling was – beide partijen, klager en aangeklaagde, werden beschermd. Voor het schoolbestuur betekende dit ook dat het probleem ‘buiten’ de school werd gebracht en dat men zelf de handen vrij had om op school de leerkrachten en de ouders te begeleiden en regelmatig verslag van zaken te doen aan leerkrachten, MR en bestuur.

*Interview voortgezet onderwijs:* De ervaring is dat als ouders klachten hebben, zij het liefst direct hogerop gaan. Er wordt een getrappt systeem gehanteerd om klachten ‘zo laag mogelijk op de vloer te houden’. Eerst naar de vakdocent, dan de mentor of de afdelingsleiding.

## 2.4 Beleidsontwikkelingen

### *Beleidsontwikkelingen en de rol van ouders*

Aansluitend op het veilige scholenbeleid wordt er momenteel veel jeugd- en onderwijsbeleid ontwikkeld waarbij behalve scholen en ouders ook anders instanties betrokken worden. Voorbeelden zijn het lokaal onderwijs- en jeugd-beleid, GOA (gemeentelijke achterstandsbeleid), jeugdhulpverlening, zorgleerlingen. De samenhang tussen de verschillende van initiatieven ligt in het idee

van de brede school. De brede school is een netwerk van onderwijs, welzijn en zorg voor kinderen en hun ouders (Ministerie van OCenW, 1999). Met de school als basisvoorziening worden ‘bondgenootschappen’ aangegaan tussen de verschillende partijen die een verantwoordelijkheid hebben voor het opgroeien en leren van kinderen.

Bij de brede school gaat het om het organiseren van praktische samenhang tussen school en omgeving binnen bestaande beleidskaders. Het sleutelwoord daarbij is decentralisatie, het is de bedoeling dat de overheid niet zelf het beleid in handen neemt, maar dat de partners het beleid binnen bestaande kaders uitvoeren. De overheid zorgt voor regelgeving, voorlichting, facilitering, de inzet van landelijke steunfuncties, monitoring en onderzoek.

Diversiteit is troef (Voorlichting, ministerie OCenW, 1999):

Uit een inventarisatie (“De brede school medio 1999”, Sardes, september 1999) blijkt dat niet alleen in de meeste gemeenten die deelnemen aan het Grote Steden Beleid (de “G25”), maar ook in andere gemeenten (waaronder rurale gebieden) brede scholen staan of ontstaan. De ontwikkelingsfase is op dit moment erg verschillend. Door de diversiteit aan definities en ontwikkelingsstadia (van voornemen tot operationele brede school) is het niet goed mogelijk een kwantitatief overzicht van brede scholen te geven. De diversiteit spreekt alleen al uit de aangetroffen naamgeving: brede school, brede buurtschool, vensterschool, wijkschool, open wijkschool, kantoorurenschool, “community” school, magneetschool, forumschool, multifunctioneel onderwijs- en zorgcentrum (MOZC), SIS (School in de samenleving), brandpunt school, bedrijfstijdenschool, brede integrale basisschool, onderwijskansenschool, buurtschool, plusschool, Tweede Thuis School, brede samenlevingschool.

Het blijkt dat nagenoeg alle gemeenten met hun brede school beleid meerdere doelen tegelijk nastreven, maar ook dat het formuleren van doelstellingen per brede school soms doelbewust wordt overgelaten aan de scholen en hun samenwerkingspartners in de wijken. Veelal moet nog gewerkt worden aan een gezamenlijke pedagogische missie van de samenwerkende instanties.

### *Ouders als participant*

In het brede scholenbeleid is de betrokkenheid van ouders een voorwaarde. Hiermee verandert de rol van ouders, ouders worden als een doelgroep beschouwd. Het zijn niet meer de uiteenlopende eisen, wensen en verwachtingen van de ouders zelf die hun rol en betrokkenheid bepalen, maar hun participatie zal afhankelijk zijn van de doelen die worden gesteld. In de diverse notities, publicaties en voorlichtingscampagnes wordt de rol van ouders nu eens als partners en dan weer als participanten beschreven. De positie van de ouders – hoe zij in de praktijk bij het beleid worden betrokken en hoe dit zich verhoudt tot privacy – is niet nader uitgewerkt. Om welke ouders het gaat, wie bepaalt wat ouders moeten of mogen doen, en binnen welke grenzen is niet

gedefinieerd. Zo wordt in diverse publicaties gesteld dat ouders om achterstanden te bestrijden meer aandacht aan de ontwikkeling van hun kinderen moeten schenken. Allochtone ouders moeten taalcursussen of basiseducatie volgen; ouders die tekort schieten in de opvoeding moeten een opvoedingscursus volgen. De indicatiestelling en bijbehorende, ingrijpende maatregelen als het verplicht stellen van cursussen, zijn in het onderwijs nieuw. Verwacht mag worden dat dergelijke 'participatie' van ouders in het brede scholenbeleid gevolgen heeft voor de privacy van ouders. Het is op dit moment vrijwel niet mogelijk om daar een goed beeld van te geven.

We kunnen de diversiteit in het denken over de rol van ouders en het ingrijpen in gezinnen het beste illustreren aan de hand van notities, voorlichting, onderzoek en andere publicaties.

Afhankelijk van de context worden ouders in een nieuwe rol van constituent van een veilig leer-en werkklimaat aangesproken of wordt (preventief) ingrijpen voorgesteld.

Het landelijk beleid Veilige School was gericht op het versterken van a) de betrokkenheid van ouders bij het pedagogische klimaat op school; b) de samenwerking door het maken van afspraken over gedragsregels, en c) de positie van de ouders. De speerpunten in het beleid Veilige school op landelijk niveau waren (de tekst is uit Roelofse en Van Hezewijk, 1997):

- draagvlak (preventief: probleem erkennen, kritisch naar eigen gedrag kijken, overleg met en voorlichting aan ouders;
- gedragsregels (preventief: afspraken maken met leerkrachten over omgang met kinderen)
- vertrouwenspersoon (preventief: kinderen en ouders kunnen hier terecht, meestal iemand van buiten de school: schoolarts, schoolmaatschappelijk werk(st)er; onderwijsbegeleidingsdienst); en interne contactpersoon (leerkracht of directielid)
- klachtencommissie en -procedure (procedure beschrijft taken en bevoegdheden, vastgesteld door bevoegd gezag, na overleg met team en medezeggenschapsraad; commissie bestaande uit onafhankelijke deskundigen op het gebied van strafrecht, arbeidsrecht, seksueel misbruik en hulpverlening).

In de Onderwijsgids 1999 voor het voortgezet onderwijs worden ouders aangesproken op hun eigen bijdrage in het voorkomen en bestrijden van alle vormen van geweld (tekst is uit Voorlichting ministerie OCenW):

Hoe kunnen scholen, ouders en leerlingen samen werken aan een veilig schoolklimaat? Ook op scholen komen leerlingen helaas weleens in aanraking met klasgenoten die zich misdragen of zelfs gewelddadig zijn. Dat geweld kan allerlei vormen hebben: van schelden, pesten, vernieling, diefstal tot en met (seksuele) intimidatie, discriminatie en vechtpartijen. Ook leraren en ouders maken zich soms schuldig aan vormen van geweld. Het is heel

belangrijk dat scholen, leerlingen en ouders samen werken aan het voorkomen en bestrijden van alle vormen van geweld. Het scheppen van een veilig leer- en werkklimaat is niet alleen een zaak van de school. Maar daar begint het vaak wel. Bijvoorbeeld met duidelijke regels en afspraken over de manier waarop leerlingen en leraren met elkaar omgaan. Die regels staan in het leerlingenstatuut. De school moet ervoor zorgen dat leerlingen op de hoogte zijn van die regels.

Nu het einde van de voorlichtingscampagne Veilige School in het voorjaar van 2000 in zicht is, betekent dit niet dat er een einde komt aan de activiteiten gericht op een veiliger schoolomgeving. Parallel aan het schoolbeleid worden steeds vaker afspraken gemaakt met de gemeenten over de wijze waarop scholen, gemeente, politie en justitie samenwerken om geweld te bestrijden (Voorlichting ministerie OCenW, 1999). Dergelijke afspraken sluiten aan bij het idee dat de overheid eerder moet kunnen ingrijpen in gezinnen. Exemplarisch is een interview in het VWS Bulletin (nr. 4 van 5 maart 1999). We geven hier enkele delen uit weer:

‘Veel jeugdcriminaliteit, schooluitval, verslaving en ernstige verwaarlozing kunnen voorkomen worden als de overheid eerder ingrijpt. Dat zegt Peter van der Laan, programma coördinator bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie. Hij is één van de auteurs van het WODC rapport “De ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit.” Vraag: Wat kunnen we daaraan doen? ‘Allereerst het voortzetten en verder versterken van een goed preventiebeleid. De bekende zaken: tegengaan van de verloedering in achterstandswijken, voorkomen van schooluitval, voor iedereen toegankelijke (preventieve) gezondheidszorg, ouders die daar behoefte aan hebben alle mogelijke steun geven....’ Vraag: Ingrijpen in het gezin, dat is toch tamelijk controversieel? ‘Eerlijk gezegd valt dat volgens mij nogal mee. We doen dat al sinds het begin van deze eeuw toen we de maatregelen van kindbescherming introduceerden. Sterker nog, we doen het steeds meer. In 1997 stonden bijna 19.000 kinderen onder toezicht. Dat is 50% meer dan in 1991. En ik durf er mijn hand voor in het vuur te steken dat het in de meeste gevallen om zodanig problematische en risicovolle gezinssituaties gaat, dat maar weinig mensen zullen twijfelen aan de noodzaak van ingrijpen. Kinderbeschermingsgezinnen hebben vaak al een lange gang gemaakt door het vrijwillige hulpverleningscircuit. Uiteindelijk komen ze dan toch bij de kindbescherming terecht, maar tegen die tijd zijn de problemen al zo geëscaleerd, dat het heel moeilijk is de zaak nog in positieve richting bij te sturen. Daarom pleit ik voor eerder ingrijpen, in plaats van al te lang doormodderen in de vrijwillige sector.’

Samenwerking tussen scholen en andere instanties wordt gezien als de oplossing voor jeugdproblemen. In proefprojecten wordt intersectoraal beleid uitgezet dat is gericht op meer samenhang in opvoedingsondersteuning (uit VWS Bulletin, 19, 1999).

De grote hoeveelheid kennis op het gebied van opvoedingsondersteuning bereikt vaak niet de ouders die dat het meest nodig hebben. Ouders met vragen over opvoeding gaan daarmee meestal naar consultatiebureau, de crèche, school of politie. Daar worden opvoedingsproblemen ook het eerst gesignaleerd. Om te zorgen dat deze instanties, die het dichtst bij de ouders staan, snel en goed advies kunnen geven of snel kunnen doorverwijzen, moeten ze meer samenwerken.

#### *Preventie vanuit een justitieel perspectief*

Preventieve opvoedingsondersteuning waarbij de school een aangrijpingspunt is, brengt vragen met zich mee. In de eerste plaats of met ondersteuning, c.q. interventies, het beoogde doel wordt bereikt en in de tweede plaats de vraag welke wettelijke sancties, belemmeringen en mogelijkheden dat voor de scholen meebrengt. In 1996 heeft Junger-Tas in opdracht van het ministerie van Justitie een onderzoek uitgevoerd naar preventie vanuit een justitieel perspectief. De gegevens zijn verzameld via literatuurstudie. De vraag was of vanuit Justitie een preventief gezins- en jeugdbeleid kan worden ontwikkeld dat specifiek gericht is op het voorkomen van later ernstig crimineel gedrag. Wil men een effectief gezins- en jeugdbeleid ontwikkelen dan is van belang of jeugdcriminaliteit goed te voorspellen valt en of er met vroegtijdige interventies betere resultaten worden geboekt dan met later ingrijpen. Criminaliteit valt echter lastig te voorspellen. Slechts een klein percentage van de kinderen, die op 8-10-jarige leeftijd heel lastig zijn, gaat later delicten plegen. De conclusie van het onderzoek was dat het beter is om groepen, bijvoorbeeld bepaalde scholen of wijken, te benaderen bij wie men redelijkerwijs latere problemen kan voorspellen. Dit zou kunnen via de school, de kerk of moskee, het consultatiebureau etc. Geadviseerd wordt ouders daarbij te betrekken. Uit analyse van binnen- en buitenlandse interventieprogramma's blijkt dat dit effect heeft. Als doelgroepen worden genoemd jonge tienermoeders, jonge allochtone ouders en gezinnen die al in contact zijn geweest met de kinderbescherming.

In het kader van integraal veiligheidsbeleid zijn onlangs in de Tweede Kamer vragen gesteld naar mogelijkheden om in of via de scholen in te grijpen. We geven twee voorbeelden:

*Motie Nicolai & Ross-Van Dorp, voorgesteld 23 november 1999, begrotingsbehandeling (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 VIII, nr. 50):* overwegende, dat voor het geven van goed onderwijs een ordelijk en veilig klimaat op school noodzakelijk is; van mening dat voor het handhaven van dit klimaat openbare en bijzondere scholen de mogelijkheid moeten hebben als uiterste sanctie leerlingen van school te verwijderen. Deze mogelijkheid is door art. 27 WVO te veel aan banden gelegd: verzoekt de regering om art. 27 zodanig te wijzigen dat de plicht van scholen om eerst een andere school te vinden alvorens tot verwijdering van een leerling over te gaan vervalt.

*Motie Lambrechts c.s. voorgesteld 23 november 1999* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 VIII, nr. 53): verzoekt de regering in beeld te brengen welke belemmeringen in wet- en regelgeving een integraal veiligheidsbeleid (waar gemeenten, politie, justitie en jeugdhulpverlening bij betrokken zijn) in en om de school in de weg staan.

*Beleid en beleidsontwikkelingen nader beschouwd*

Wat we hierboven hebben beschreven is de verandering van de verhouding tussen school en gezin in het licht van verschuiving verantwoordelijkheid, taken en rollen. De rode draad is dat scholen als gevolg van intersectoraal beleid in toenemende mate worden betrokken in overlegsituaties met ander instanties. Een tweede punt is dat de ouders in de uitvoering van het beleid de rol van participant krijgen opgelegd, het is geen eigen keuze op basis van levensovertuiging, pedagogische opvattingen of levensstijl.

Een recent voorbeeld van een project waar ouders als participant worden benaderd is het project Capabel in de Amsterdams wijk Bos en Lommer (NRC, 18 maart 1999). Het project wordt gesubsidieerd door het ministerie van VWS, de gemeente Amsterdam en het stadsdeel Bos en Lommer. Speciaal voor Capabel heeft de gemeenteraad van Amsterdam toestemming gegeven om de gegevens van het bevolkingsregister te gebruiken. Aan het project nemen de volgende instanties deel: consultatiebureaus, huisartsen, buurthuizen, basisscholen, jeugdzorg, migrantenorganisaties en justitie.

Niet duidelijk is hoe de uitwisseling van informatie over ouders en kinderen tussen de samenwerkende instanties, is geregeld<sup>4</sup>. We kennen geen publicaties over de betekenis van het uitwisselen en koppelen van gegevens waardoor nieuwe informatie ontstaat, voor de privacy van het gezin.

<sup>4</sup> Een vergelijkbare situatie doet zich voor in de Jeugdzorg, waar verschillende instanties op het gebied van jeugdhulpverlening worden ondergebracht in Bureaus Jeugdzorg met als doel één toegang tot de jeugdzorg te organiseren (Regie in de Jeugdzorg, ministeries van VWS en Justitie). Van Unen (1999) beschrijft het intersectorale beleid versus sectorale wetgeving. Aan de orde komen o.a. de wettelijke regelingen die van toepassing zijn; het klachtrecht, registratie, dossiervorming en privacy. Haar conclusie is dat als er geen duidelijkheid komt in welke juridische constructie de Bureaus Jeugdzorg worden ondergebracht, binnenkort de rechtsongelijkheid hoogtij zal vieren.

## 3 Wettelijk kader

### 3.1 Inleiding

Hiervoor is vastgesteld dat als gevolg van ontwikkelingen in de samenleving en veranderingen in gezinssituaties en opvoedingspraktijken er geleidelijk steeds meer functies aan de school worden toegedacht.<sup>5</sup> In verband met de (nieuwe) opvoedings- en begeleidingstaken van de school worden regelmatig, gevraagd en ongevraagd, allerlei gegevens over leerlingen (en hun ouders) vastgelegd. Meestal worden die gegevens opgeslagen in computers. Daarmee zijn ze gemakkelijk te verwerken en voor verschillende instanties of personen beschikbaar.<sup>6</sup> Door ontwikkelingen als de brede-school en de aandacht voor het voorschoolse traject bestaat de kans dat in de toekomst allerlei informatiebronnen aan elkaar worden gekoppeld.

Om een inzicht te krijgen in wat kan en mag in dit verband wordt in dit hoofdstuk het wettelijk kader beschreven. De basis hiervoor is gelegen in artikel 10 van de Grondwet, dat de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer vastlegt<sup>7</sup> en in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het tweede lid van artikel 10 Grondwet draagt de wetgever op een regeling te treffen voor het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. Niet is aangegeven voor welke doeleinden een beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is toegestaan. Artikel 8, lid 2 EVRM biedt hiervoor wel een kader.<sup>8</sup> Dit kader biedt echter geen pasklaar antwoord op de vraag in hoeverre pedagogische taken van de school een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van leerlingen/ouders – door feitelijk handelen – rechtvaardigt. Op het terrein van justitie en politie lijkt deze kwestie al meer uitgekristalliseerd, op het terrein van het onderwijs gelden meer algemene noties ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

5 Vgl. Bronneman, 1999.

6 Vgl. Wet persoonsregistraties; de bescherming van uw persoonlijke gegevens. Folder Registratiekamer Den Haag, 1999.

7 Art. 10 Grondwet luidt:

1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.
2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.

8 Art. 8 EVRM luidt in de Engelse versie:

1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.
2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedom of others.

Eén van de voor ons onderwerp belangrijkste aspecten van de eerbiediging van het privé- leven betreft de persoonsregistratie. Gebruik van allerlei door onderwijsinstellingen geregistreerde persoonsgegevens kan – ook indien ze door betrokkene vrijwillig zijn verstrekt – een aantasting van diens privé-leven betekenen. De door art. 10 Grondwet bedoelde wet ter bescherming is de Wet persoonsregistraties. Het is van belang op te merken dat deze wet – waarschijnlijk nog in 2000 – zal worden vervangen door de Wet bescherming persoonsgegevens. Opgemerkt wordt dat de onderwijswetten het houden van persoonsregistraties verplicht stellen, bijvoorbeeld: ‘De scholen voorzien in een voortgangsregistratie omtrent de ontwikkeling van leerlingen die extra zorg behoeven (art. 8, lid 6 WPO).

### 3.2 De Wet persoonsregistraties

De Wet persoonsregistraties (WPR) is op 1 juli 1989 in werking getreden en voorziet in regelgeving omtrent de informatiestroom die door (onder meer) scholen opgezet en doorgegeven wordt. Eveneens in 1989 is de Registratiekamer ingesteld om te bevorderen dat de privacy van de burger voldoende gewaarborgd blijft en dat de wetten die daartoe zijn vastgesteld worden nageleefd. Organisaties en instellingen die persoonsregistraties voeren, zijn verplicht dat te melden bij de Registratiekamer.

De wet heeft tot doel de privacy te beschermen van personen van wie persoonlijke gegevens worden geregistreerd. Als op een school een registratie wordt bijgehouden dient nagegaan te worden of deze registratie onder de werking van de WPR valt. Indien dat het geval is, gelden de bepalingen in verband met de aanleg, het doel, de inhoud, de verstrekkingen aan derden, de beveiliging etc. Ook dient in het algemeen een reglement opgesteld te worden.

Het **Besluit genormeerde vrijstelling**<sup>9</sup> (BVG) regelt dat scholen onder bepaalde voorwaarden zijn vrijgesteld van de verplichting hun leerlingenregisters aan te melden bij de Registratiekamer en van de verplichting een reglement voor de registratie op te stellen. Alle andere uit de WPR voortvloeiende verplichtingen zijn echter op scholen onverkort van toepassing. Als scholen andere dan in het Besluit genoemde gegevens over leerlingen en ouders registreren, dienen zij hun registers altijd aan te melden en een reglement op te stellen. Of scholen vallen onder genoemd besluit is aan het oordeel van de school overgelaten.

Voor het geval een school meer gegevens in de persoonsregistratie heeft opgenomen dan het Besluit genormeerde vrijstelling aangeeft hebben de besturenorganisaties een Model privacy-reglement voor onderwijsinstellingen ontworpen.<sup>10</sup>

9 Voor de tekst van het van toepassing zijnde artikel 11: zie bijlage.

10 In dit onderzoek is gebruik gemaakt van het Model privacy-reglement voor onderwijsinstellingen, zoals opgesteld door de Besturenraad protestants christelijk onderwijs (BPCO, 1991).



Voor de toepassing van de WPR zijn de volgende begrippen relevant. Het begrip *persoonsgegevens* is in artikel 1 WPR omschreven als een gegeven dat herleidbaar is tot een individuele natuurlijke persoon.

Een *persoonsregistratie* is een samenhangende verzameling van op verschillende personen betrekking hebbende persoonsgegevens die langs geautomatiseerde weg wordt gevoerd of met het oog op een doeltreffende raadpleging van die gegevens systematisch is aangelegd (art. 1 WPR). Of een handmatige verzameling inderdaad als een persoonsregistratie in de zin van de WPR is aan te merken, is afhankelijk van de feitelijke situatie. Wanneer er in bepaalde gevallen geen sprake is van een persoonsregistratie in de zin van de WPR, kan er wel sprake zijn van het verwerken van persoonsgegevens in de zin van de privacyrichtlijn van de Europese Unie (13 november 1995, 95. V.126; Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995, Publicatieblad van de EG, 23.11.95, nr. L281/31).<sup>11</sup>

Het *verstrekken van gegevens* is in artikel 1 WPR omschreven als het bekend maken of ter beschikking stellen van gegevens. Het begrip verstrekken heeft volgens de parlementaire geschiedenis een (zeer) ruim bereik. De wijze van verstrekken is op zichzelf niet van betekenis: dit kan mondeling, schriftelijk, langs elektronische weg of door het overhandigen van een magneetband met gegevens. Ook het laten raadplegen van gegevens valt onder verstrekken. De te verstrekken gegevens kunnen als zodanig in de persoonsregistratie zijn opgenomen. Zij kunnen echter ook het resultaat zijn van een verwerking waardoor nieuwe informatie wordt verkregen.<sup>12</sup>

Artikel 4, lid 1, van de WPR bepaalt dat een persoonsregistratie slechts aangelegd mag worden voor een bepaald doel waartoe het belang van de houder redelijkerwijs aanleiding geeft. Het begrip *redelijkerwijs* houdt een afweging van belangen in: er moet rekening gehouden worden met de privacybelangen van geregistreerden. De houder moet zich afvragen of het aanleggen van een persoonsregistratie een geschikt middel is om zijn doel te bereiken en of voor het bereiken van dat doel andere middelen ter beschikking staan waarvoor het vastleggen van persoonsgegevens in een registratie niet nodig is.

#### *Rechtmatige verkrijging van gegevens*

Artikel 5, lid 1, WPR bepaalt onder andere dat een persoonsregistratie slechts persoonsgegevens mag bevatten die rechtmatig verkregen zijn.

#### *Bewaren van gegevens*

Voor het bewaren van gegevens gelden dezelfde eisen als voor het vastleggen: zij moeten in ieder geval verwijderd worden als ze niet langer noodzakelijk zijn voor het doel van de registratie.

<sup>11</sup> Registratiekamer, *Persoonsgegevens beschermd; Uitspraken van de Registratiekamer*. Sdu, Den Haag, 1997.

<sup>12</sup> Registratiekamer 1997, p. 4.

### *Gevoelige gegevens*

Voor sommige persoonsgegevens gelden speciale regels voor het vastleggen en bewaren. In artikel 7 van de WPR worden deze soorten gegevens opgesomd. In het **Besluit gevoelige gegevens** is een nadere regeling getroffen voor deze gevoelige gegevens. Artikel 2 van het Besluit gevoelige gegevens bepaalt dat persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst, levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, seksualiteit of intiem levensgedrag, alsmede persoonsgegevens van medische, psychologische, strafrechtelijke of tuchtrechtelijke aard alleen in persoonsregistraties mogen worden opgenomen als dit bij wet of het Besluit gevoelige gegevens is toegestaan.

### *Intern gebruik*

Persoonsgegevens mogen slechts worden gebruikt voor doeleinden die met het doel van de registratie verenigbaar zijn.

### *Verstrekken van gegevens aan derden*

Op grond van art. 11, lid 1 WPR<sup>13</sup> kunnen met toestemming van de geregistreerde gegevens aan een derde verstrekt worden als dit voortvloeit uit het doel van de registratie. Dit kan afhangen van een onderliggende rechtsverhouding, de aard van de registratie alsmede de aard van het doel en de betekenis daarvan in het maatschappelijk verkeer. Of verstrekking inderdaad plaats kan vinden hangt mede af van de omstandigheden van het geval en de opvattingen in het maatschappelijk verkeer. Van een doelverstreking is geen sprake als de belangen van de geregistreerde (bij de bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer) onvoldoende in acht worden genomen. Soms zijn er dringende en gewichtige redenen om gegevens te verstrekken: aan opsporingsambtenaren bij misdrijven of gebeurtenissen van ernstige aard die een directe actie noodzakelijk maken en waarbij de gewenste informatie niet tijdig of zonder grote inspanning op andere wijze kan worden verkregen.

### *Rechten van geregistreeerde*

Voor persoonsregistraties in de particuliere sector geldt een reglementsplicht. Een reglementsplichtig houder heeft daarvan aanmeldingsplicht bij de

<sup>13</sup> Artikel 11 WPR

1. Uit een persoonsregistratie worden slechts gegevens aan een derde verstrekt voor zover zulks voortvloeit uit het doel van de registratie, wordt vereist ingevolge een wettelijk voorschrift of geschiedt met toestemming van de geregistreeerde.
2. Ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of statistiek dan wel op grond van een dringende en gewichtige reden, kunnen desgevraagd gegevens aan een derde worden verstrekt voor zover de persoonlijke levenssfeer van de geregistreeerden daardoor niet onevenredig wordt geschaad.
3. De verstrekking van gegevens blijft achterwege voor zover uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift geheimhouding geboden is.
4. Indien de geregistreeerde minderjarig is en de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt, of onder curatele is gesteld, is in plaats van de toestemming van de geregistreeerde die van zijn wettelijke vertegenwoordiger vereist.

Registratiekamer. De reglements- en aanmeldingsplicht vervallen als de persoonsregistratie behoort tot een van de in het Besluit genormeerde vrijstelling opgesomde type-omschrijving. Wel moet dan voldaan zijn aan de bij dat bepaalde type behorende voorwaarden. Scholen vallen onder de vrijstelling van art. 11 BGV voor zover het hun leerlingen-administraties betreft.

De geregistreerde heeft recht op kennisneming (art. 29 WPR): de houder moet binnen vier weken na ontvangst van een verzoek een schriftelijk en volledig overzicht van de opgenomen gegevens ter beschikking stellen. Ook heeft de geregistreerde recht op correctie en verwijdering.

### *De praktijk*

Het aantal scholen dat een reglement heeft neergelegd bij de Registratiekamer is klein. Dat betekent dat de niet aangemelde scholen binnen de grenzen van het Besluit genormeerde vrijstellingen moeten blijven. Over de vraag of dat het geval is, bestaat geen duidelijkheid.

Over de rechten van leerlingen en hun ouders is kort na de totstandkoming van de WPR in de Consumentengids een voorlichtend artikel verschenen.<sup>14</sup>

Vastgesteld wordt dat basisscholen de meest uiteenlopende gegevens over hun leerlingen – en over de ouders van hun leerlingen – registreren. Deze gegevens worden niet alleen gebruikt door de scholen zelf, maar worden ook doorgestuurd naar andere scholen, vooral scholen voor voortgezet onderwijs en bovendien naar uiteenlopende instanties. Om te zien hoever scholen gaan met het registreren en uitwisselen van gegevens, is aan 100 basisscholen gevraagd naar hun gewoonten op dit punt. Slechts 27 scholen gaven respons. Allereerst stelt de Consumentengids vast dat de aard van de geregistreerde gegevens per school sterk kan verschillen. Een school die te veel gegevens vraagt loopt het gevaar te diep door te dringen in de persoonlijke levenssfeer van de leerlingen en hun ouders. Het meest opmerkelijk is dat het merendeel van de responderende scholen van de ouders de opleiding en het beroep noteert, gegevens die krachtens het Besluit genormeerde vrijstelling niet tot de toegelaten registraties behoren. Het onderwijskundig rapport, waarvoor een wettelijke basis bestaat en waarvan ouders een kopie dienen te ontvangen, blijkt soms gegevens te bevatten over het gedrag van de leerling, verzuimcijfers, en de leeftijd en opleiding van de ouders. Veel scholen, zo stelt de Consumentengids, geven leerlinggegevens ook aan andere dan onderwijsinstellingen door. Het kan om anonieme gegevens gaan, maar ook om gegevens met naam en toenaam. Nogal wat scholen verstrekken bijvoorbeeld gegevens met naam en toenaam aan de Gemeentelijke Gezondheidszorg en Geneeskundige Dienst, de gemeentelijke dienst voor het onderwijs, de leerplichtambtenaar, het bevolkingsregister, de onderwijsinspectie en het ministerie van OCenW. Vastgesteld wordt dat scholen niet of slecht op de hoogte zijn van de WPR. Samenvattend luidt het oordeel dat de scholen niet veel kaas gegeten hebben van de WPR.

<sup>14</sup> Consumentengids september 1991, p. 603-605.

### *Vragen van ouders*

Hoe zit het nu bij overdracht van leerlinggegevens bij verandering van school? Volgens een van de geïnterviewden is dit een veelgestelde vraag van ouders. Ook in vragenrubrieken voor ouders wordt aan deze kwestie aandacht besteed. Zo was er een vraag van bezorgde ouders, die hun kind naar een andere basisschool stuurden. Hen was gebleken dat de oude school alle gegevens van hun kind aan de nieuwe school had doorgespeeld, zonder dat zij daarvan af wisten. Zij vroegen zich af of een school zomaar gegevens aan een andere school of instantie mag verstrekken en of ouders recht op inzage in de gegevens van hun kind hebben.<sup>15</sup>

Het antwoord luidde volmondig, nee, een school mag niet zomaar gegevens aan een andere school of een instantie verstrekken, en ja, ouders of meerderjarige leerlingen zelf hebben recht op inzage in de vastgelegde gegevens. In de WPR is vastgelegd dat zij recht hebben een kopie van de vastgelegde gegevens bij de school op te vragen en aan te geven wat er, eventueel, verbeterd moet worden. Gegevens die geen verband houden met het doel waarvoor de registratie is opgezet, dient de school op schriftelijk verzoek van de ouders of de leerling te verwijderen.

Leerlinggegevens blijven ook lang niet altijd binnen de eigen school. Zo worden er door veel scholen gegevens verstrekt aan de gemeentelijke gezondheidsdienst (schoolarts), de gemeentelijke onderwijsdienst, de leerplichtambtenaar, de inspectie, enz. In sommige gevallen vloeit deze verstrekking van gegevens voort uit een wettelijke verplichting, maar soms is deze noodzaak er ook niet. In zo'n geval zou de school de ouders/meerderjarige leerlingen om toestemming moeten vragen.

Er zijn drie omstandigheden waarin scholen gegevens over leerlingen en ouders mogen doorsturen aan andere scholen en/of overheidsinstanties:

- als daartoe een wettelijke verplichting geldt;
- als het doel van de registratie er reden toe geeft;
- als de leerling of ouder er toestemming voor heeft gegeven.

De toestemming dient per geval te worden gegeven.

### *Informatieverschaffing over de leerling door de school aan de ex-echtgeno(o)t(e)*

Het gezag over minderjarige kinderen is geregeld in titel 14 van Boek 1 BW, het omgangs- en informatierecht in titel 15. Het uitgangspunt is dat iedere minderjarige, dus iedereen die jonger is dan 18 jaar en niet gehuwd is (geweest) of meerderjarig verklaard, onder gezag staat. Gezag over minderjarige kinderen wordt onderscheiden in ouderlijk gezag of voogdij (art.1:245 BW). Voogdij wordt door een ander dan een ouder uitgeoefend.

<sup>15</sup> *Inzicht*, Ledenservice, december 1999, p. 23.

Scholen kunnen behalve met de ouder of de voogd nog te maken krijgen met anderen, die een vorm van medegezag hebben over het kind: de partner van de met gezag belaste ouder of de partner van de voogd (gezamenlijk gezag of gezamenlijke voogdij in feitelijk bestaande gezinsvormen, vooral de ouder-stiefouderssituatie). Als de partner van de eigen ouder in nauwe persoonlijke betrekking tot het kind staat (doordat deze het kind mede verzorgt en opvoedt) kan deze (hetero- of homoseksuele) partner een verzoek indienen bij de rechtbank om met het ouderlijk gezag belast te worden. De vriend of vriendin van de moeder of de vader en zijn vriendin of homo-vriend kunnen dus om gezamenlijk gezag verzoeken. Als het kind nog een andere (juridische) ouder heeft (d.w.z. een ouder tot wie het kind in familierechtelijke betrekking staat, zoals de ex-echtgenoot van de moeder of de erkenner) dan is voor toewijzing van het verzoek in elk geval ook vereist dat de verzoekende ouder tenminste drie jaar alleen het gezag heeft gehad.<sup>16</sup> Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de gezamenlijke voogdij.

Voor de school zal het weinig uitmaken of zij nu met een ouder, voogd of een met gezag belaste gezagsdrager van doen heeft. Wel is echter belangrijk, dat de school weet wie gerechtigd is om informatie van de school te ontvangen of aan de school te geven.<sup>17</sup>

In Nederland zijn de ouders van een groot aantal kinderen – het gaat om zo'n 80.000 kinderen – gescheiden. Wat betekent dat voor de informatieverstrekking door de school? Hoe is de situatie bijvoorbeeld wanneer de moeder samen met haar nieuwe partner het gezamenlijk gezag uitoefent en de vader de school om informatie vraagt over zijn kind, omdat hij door zijn ex-vrouw niet geïnformeerd wordt en hij geen omgang heeft met het kind? Sedert 2 november 1995 is het informatierecht van de ouder zonder gezag wettelijk geregeld. Voorop staat het recht van de niet met het gezag belaste ouder om door de gezagsdragende ouder over belangrijke zaken betreffende het kind te worden geïnformeerd en geconsulteerd. Artikel 1:377c BW bevat een wettelijke plicht voor derden die beroepshalve met het kind in aanraking komen (zoals leerkrachten en hulpverleners) om relevante kennis over het kind te verschaffen aan de niet met het gezag belaste ouder indien deze daarom vraagt. Vlaardingerbroek vermeldt dat het nog onduidelijk is tot welke problemen dit nieuwe recht van de ouder zonder gezag heeft geleid. Hij stelt wel vast dat dit recht een bron kan vormen van strijd tussen de ex-echtgenoten, in welke strijd nu ook buitenstaanders (i.c. de school) kunnen worden betrokken. De school bevindt zich daarbij in een moeilijk parket. Enerzijds was men misschien gewend om – vóórdat de echtscheiding plaats vond – met beide ouders contact te hebben of vindt men het misschien alleszins redelijk dat beide ouders de benodigde informatie over hun kind verkrijgen; anderzijds wordt in veel gevallen door de wettelijk vertegenwoordiger verlangd/geëist dat door de leerkracht of door de school als zodanig géén informatie over het kind mag worden verstrekt aan de ex-ouder van

16 P. Vlaardingerbroek, NATOR Jaarboek 1995/1996, p. 55.

17 a.w. p. 56.

het kind. Als door de school geoordeeld wordt dat deze stellingname wordt ingegeven door het belang van het kind, dan zal de school – wellicht met moeite – de gevraagde gedragslijn volgen.

### 3.3 De klachtenregeling

De onderwijswetgeving is met ingang van 1 augustus 1998 gewijzigd in verband met de invoering van het schoolplan, de schoolgids en het klachtrecht. Volgens deze wet kunnen ouders en leerlingen klachten indienen over gedragingen en beslissingen of het nalaten daarvan van het bevoegd gezag en het personeel. In de onderwijswet is bepaald dat degene die betrokken is bij de uitvoering van de klachtenregeling en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijze moet vermoeden, verplicht is tot geheimhouding daarvan, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit. Gegevens die betrekking hebben op een klacht worden bewaard op een plaats die uitsluitend toegankelijk is voor de leden van de klachtencommissie en het bevoegd gezag (art. 14, lid 8 en lid 9 WPO).

Om te voorkomen dat het onderwijs te maken krijgt met verschillende klachtenregelingen is er op landelijk niveau voor gekozen om te komen tot één modelklachtenregeling voor primair en voortgezet onderwijs. De klachtenprocedure komt pas aan bod als onderling overleg tussen ouders en school niet (meer) mogelijk is.

#### *Type klacht*

In de artikelsgewijze toelichting bij de landelijke klachtenregeling worden bij Artikel I, onder d, en artikel 7, eerste lid voorbeelden gegeven waar een klacht over kan gaan: seksuele intimidatie, discriminerend gedrag en agressie, geweld en pesten. Er worden geen voorbeelden gegeven van klachten met betrekking tot de schending van privacy door de school. Met zekerheid kan worden aangenomen dat een klacht die daarop betrekking heeft inzet kan zijn in een klachtenprocedure. Of dergelijke klachten al behandeld zijn, is niet bekend. Wel is in gesprekken duidelijk geworden dat privacy-zaken geen prioriteit hebben bij school of ouders.

#### *Taken: omgaan met vertrouwelijke informatie*

In de toelichting worden de aanstelling en de taken van de contactpersoon (artikel 2), de vertrouwenspersoon (artikel 3) nader beschreven. Artikel 4 gaat over de instelling en taken van de klachtencommissie.

De contactpersoon is voor de uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoordig schuldig aan het bevoegd gezag. De contactpersoon kan uit hoofde van de uitoefening van zijn functie niet worden benadeeld.

De vertrouwenspersoon kan een klager in overweging geven gezien de ernst van de klacht geen klacht in te dienen bij de klachtencommissie, maar de klacht in

te dienen bij het bevoegd gezag, dan wel aangifte te doen bij politie/justitie. Indien de klager dit wenst kan de vertrouwenspersoon daarbij bijstand verlenen. Als de klager een minderjarige leerling is worden met medeweten van de klager, de ouders/verzorgers hiervan in kennis gesteld, tenzij naar het oordeel van de vertrouwenspersoon het belang van de minderjarige zich daartegen verzet. De vertrouwenspersoon neemt bij zijn werkzaamheden de grootst mogelijke zorgvuldigheid in acht (Artikel 3, zevende lid). De vertrouwenspersoon is verplicht tot geheimhouding van alle zaken die hij in die hoedanigheid verneemt. Deze plicht vervalt niet nadat betrokkene zijn taak als vertrouwenspersoon heeft beëindigd. De plicht tot geheimhouding van de vertrouwenspersoon geldt niet ten opzichte van de klachtencommissie, het bevoegd gezag en politie/justitie.

In een training voor vertrouwenspersonen inzake hulpverlening na seksuele intimidatie<sup>18</sup> wordt als volgt aandacht besteed aan geheimhouding.

1. De vertrouwenspersoon is verplicht tot geheimhouding van hetgeen haar in verband met haar werkzaamheden als vertrouwenspersoon ter kennis komt. Deze geheimhoudingsplicht geldt niet ten opzichte van het bevoegd gezag, de klaagster (of diens ouders), de aangeklaagde (alleen als dit strikt noodzakelijk is en met instemming van de klaagster), de klachtencommissie, gerechtelijke autoriteiten en artsen.
2. De (externe) vertrouwenspersoon houdt van de door haar behandelde klachten een archief bij. Dit archief is voor niemand toegankelijk dan voor de door het bevoegd gezag aangewezen vertrouwenspersonen.

De klachtencommissie neemt, ter bescherming van de belangen van alle betrokkenen, de grootst mogelijke zorgvuldigheid in acht bij de behandeling van een klacht (artikel 4, vierde lid). De leden van de klachtencommissie zijn verplicht tot geheimhouding van alle zaken die zij in die hoedanigheid vernemen. Deze plicht vervalt niet nadat betrokkene zijn taak als lid van de klachtencommissie heeft beëindigd. De plicht tot geheimhouding geldt niet ten aanzien van het bevoegd gezag, secretaris van de klachtencommissie, de klager en de aangeklaagde, de raadsleden van de partijen alsmede politie/justitie.

Na ontvangst van de klacht deelt de klachtencommissie het bevoegd gezag, de klager en de aangeklaagde binnen vijf werkdagen schriftelijk mee dat zij een klacht onderzoekt (Artikel 7, achtste lid). De klachtencommissie kan, in het belang van het onderzoek en/of in het belang van de positie van de klager, naar de aangeklaagde de klacht sturen waarin het adres van de klager ontbreekt. Dit gegeven is immers niet van direct belang voor de aangeklaagde. In dat geval wordt volstaan met de schriftelijke mededeling: 'adresgegevens bij de commissie bekend'. De commissie dient dan wel over de gegevens te beschikken.

<sup>18</sup> Training voor vertrouwenspersonen, georganiseerd door het Algemeen Pedagogisch Studiecentrum (APS) in maart 2000.

Inhoud van de klacht. De klacht bevat tenminste: naam en adres van de klager; dagtekening; een omschrijving van de klacht (artikel 9, vierde lid). Een anonieme klacht wordt niet in behandeling genomen, tenzij de klachtencommissie of het bevoegd gezag anders beslist.

De klachtencommissie is in verband met de voorbereiding van de behandeling van de klacht bevoegd alle gewenste inlichtingen in te winnen. Zij kan daartoe deskundigen inschakelen en hen zo nodig uitnodigen voor de hoorzitting (artikel 10). Personeelsleden in dienst van het bevoegd gezag zijn verplicht de door de commissie gevraagde informatie te verstrekken en omtrent verzoek en informatieverstrekking geheimhouding in acht te nemen. Deze verplichting geldt ook voor het bevoegd gezag. Het kan voor het onderzoek nodig zijn dat getuigen of deskundigen worden gehoord. De vraag die zich dan voordoet, is hoe de commissie dient om te gaan met de verkregen informatie naar de klager en de aangeklaagde. De commissie bepaalt welke informatie in de rapportage aan het bevoegd gezag wordt opgenomen.

Ten aanzien van de geheimhouding geldt dat ook aan de betrokken ouders en leerlingen vooraf gevraagd moet worden zich te verbinden om deze geheimhouding in acht te nemen.

Binnen vier weken na ontvangst van het advies van de klachtencommissie deelt het bevoegd gezag aan de klager, de aangeklaagde, de directeur van de betrokken school en de klachtencommissie schriftelijk gemotiveerd mee of hij het oordeel over de gegrondheid van de klacht deelt en of hij naar aanleiding van dat oordeel maatregelen neemt en zo ja welke. De mededeling gaat vergezeld van het advies van de klachtencommissie en het verslag van de hoorzitting, tenzij zwaarwegende belangen zich daartegen verzetten (art. 15, lid 1).

Het bevoegd gezag stelt de klager en de aangeklaagde op de hoogte van het advies van de klachtencommissie, tenzij naar het oordeel van het bevoegd gezag, al dan niet op aangeven van de commissie, zwaarwegende belangen zich daartegen verzetten. Het bevoegd gezag zendt de klager en de aangeklaagde een afschrift van het gehele advies. Delen van dit advies kunnen bij uitzondering worden weggelaten, indien dit wordt gemotiveerd. Bijvoorbeeld: een leerling heeft een klacht ingediend over seksuele intimidatie of de klachtencommissie hoort via deskundigen dat er zich ook iets dergelijks in het privé-leven van de aangeklaagde heeft afgespeeld. Dergelijke informatie is niet van belang voor de klager. Uit privacy-overwegingen kan besloten worden de betreffende passage uit het advies niet aan de klager kenbaar te maken.

Indien de klacht door het bevoegd gezag ongegrond wordt verklaard kan het bevoegd gezag op verzoek van en in overleg met de aangeklaagde in een passende rehabilitatie voorzien, zo nodig na advies van de klachtencommissie.

De beslissing als bedoeld in het eerste lid wordt door het bevoegd gezag niet genomen dan nadat de aangeklaagde in de gelegenheid is gesteld zich mondeling en/of schriftelijk te verweren tegen de door het bevoegd gezag voorgenomen beslissing (artikel 15, derde lid).



Het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs is verplicht aangifte te doen van een misdrijf aan de officier van justitie of aan een van zijn hulpofficieren.

### 3.4 Bepalingen in onderwijswetten

Wettelijk gezien hebben ouders rechten waar het gaat om beslissingen aangaande maatregelen voor hun kind. Het gaat er niet alleen om wat wettelijk is vastgesteld: ouders en school zijn samen verantwoordelijk voor de ontwikkeling van hun kind en dus tot samenwerking ‘veroordeeld’. Als de school zaken constateert die om ingrijpen vragen dient de school het contact te zoeken met de ouders, zodat deze kunnen meedenken en meebeslissen. Daarenboven zijn er wettelijke bepalingen die de betrokkenheid van ouders kunnen bevorderen en spelregels vastleggen waar de school zich aan te houden heeft.

#### *Het leerlingenstatuut*

Artikel 24g WVO luidt:

1. Het bevoegd gezag van een school legt elke twee jaar in een reglement, leerlingenstatuut genaamd, de rechten en plichten van de leerlingen vast.
2. In het leerlingenstatuut worden in elk geval voorschriften opgenomen, strekkende tot handhaving van de goede gang van zaken binnen de instelling, en de wijze waarop *uitvoering wordt gegeven aan de bescherming van gegevens uit de persoonlijke levenssfeer*.
3. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat een exemplaar van het leerlingenstatuut in het gebouw van de instelling ter inzage wordt gelegd op een voor de leerlingen toegankelijke plaats. Grondrechten als vrijheid van levensovertuiging, van meningsuiting en van persoonlijke levenssfeer moeten in het onderwijs gerespecteerd worden.

De in het leerlingstatuut neer te leggen gedragsregels hangen sterk samen met de door de school gewenste normen, met een eigen visie op schoolcultuur. Bij de bescherming van gegevens uit de persoonlijke levenssfeer zijn van belang: de verantwoordelijkheid over het beheer; de toegang tot de registratiesystemen; controlemogelijkheden door betrokkenen (leerlingen en ouders); het recht van schrappen van onjuiste en verouderde gegevens. Overlapping met een privacy-reglement in het kader van de WPR is mogelijk.<sup>19</sup>

#### *Convenant Veilige School*

Op sommige scholen is een convenant Veilige School van kracht. Bekendmaking van dit convenant aan ouders en leerlingen via de Schoolgids gebeurt in een school als volgt:

In dit convenant heeft de school met politie en justitie de afspraak gemaakt wetsovertredingen en misdrijven, die in of rond de school hebben plaatsgevonden te melden of indien mogelijk zelf aan te geven (aangifte doen kan

<sup>19</sup> Leerlingenstatuut, *Gids voor onderwijsmanagement*, door J.J.M. van Elderen: privacy- bescherming.

alleen als jezelf slachtoffer bent, in andere gevallen spreek je van ‘melden’). Het sluiten van dit convenant is niet voortgekomen uit de gedachte dat de x-school een onveilige school is. Integendeel, de x-school is een veilige school en wil dat in de toekomst ook blijven. De school wil met het convenant aangeven verantwoordelijk te willen zijn voor de veiligheid en het welzijn van leerlingen, personeel en bezoekers. Bij het convenant zijn betrokken: de gemeente, het OM, politie, HALT-bureau/school. De politie en het OM verplichten zich in het convenant om zich in te spannen om bij een melding van crimineel gedrag binnen de betrokken school prioriteit te geven aan een snelle interventie en afhandeling.

### *Gedragscode en gedragsregels*

De wetten en verdragen waarin is vastgelegd hoe men moet omgaan met persoonsgegevens, geven niet meer dan globale normen. Ze bieden een kader dat verder moet worden ingevuld. Verschillende sectoren, beroepsgroepen en branches hebben daarnaast een eigen gedragscode opgesteld. De gedragscode wordt goedgekeurd door de Registratiekamer als hij in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen en voldoende bescherming biedt voor de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden.<sup>20</sup>

In een gedragscode voor onderwijzend personeel kan worden vastgelegd hoe gehandeld dient te worden in situaties waarbij de persoonlijke levenssfeer van leerlingen of hun ouders in het geding is. Zo is de VBKO bezig met het opstellen van een gedragscode voor leerkrachten naar aanleiding van de brieven van voormalig staatssecretaris Netelenbos over hoe te handelen bij seksuele intimidatie.

### *Bijzondere zorg*

Is extra zorg voor een kind aan de orde dan zal de leerkracht in een ‘leerling-bespreking’ bij collega’s toetsen welke aanpak voor dat kind gewenst is. De uitkomsten van deze bespreking moeten in een overleg met de ouders worden meegedeeld. Ouders moeten zich met de inhoud en de uitvoering van een voorgenomen ‘handelingsplan’ akkoord verklaren. Sommige scholen werken met contracten die afspraken bevatten over de samenwerking.<sup>21</sup> Ook voor het doen van onderzoek door externe deskundigen is schriftelijke of mondelinge toestemming van de ouders vereist. Het is duidelijk dat in de verschillende stadia van overleg informatie en ideeën van ouders op tafel komen, die zonodig ook worden vastgelegd. Zeker wanneer aanmelding bij het centraal coördinatiepunt in het vizier komt is toestemming van ouders vereist tot het doorspelen van het leerlingdossier van hun kind aan dit coördinatiepunt. Over voorstellen die daaruit voortkomen wordt overleg gevoerd met de ouders. Als er sprake is van

<sup>20</sup> Registratiekamer, *In vertrouwen gegeven; Uitgangspunten, regels en praktijkvoorbeelden voor het werken met persoonsgegevens*.

<sup>21</sup> Brochure ‘Hoe blijven ouders in beeld’, hfdst.2.3.

bovenschoolse voorzieningen of inschakeling van specialisten is altijd instemming van de ouders vereist.

Met betrekking tot de privacy vermeldt de brochure het volgende:

Voor het overdragen van leerlinggegevens aan de Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL) of de Regionale Verwijzingscommissie (RVC) is geen instemming van de ouders vereist. Om hun (wettelijke) taak te kunnen uitoefenen, moeten deze instanties immers over de nodige gegevens beschikken. Wel moeten PCL en RVC de ouders altijd in de gelegenheid stellen om alle stukken in te zien. Tevens moeten ze afschriften ter beschikking stellen als ouders daarom vragen.

Zodra de beschikking voor de PCL onherroepelijk is geworden – er zijn geen mogelijkheden meer voor bezwaar of beroep – moeten de gegevens worden geretourneerd aan de ouders of worden vernietigd, tenzij de ouders toestemming geven om het dossier over te dragen van de PCL naar de school.

#### *De Wet medezeggenschap onderwijs*

De medezeggenschapsraad heeft op uiteenlopende terreinen van het schoolbeleid advies- dan wel instemmingsbevoegdheid. De medezeggenschapsraad kan naar aanleiding van individuele voorvallen of klachten van ouders het schoolbeleid aangaande privacy- bescherming aan de orde stellen of het schoolbestuur ter zake – gevraagd of ongevraagd – adviseren.

Ten aanzien van de totstandkoming van de klachtenregeling heeft de MR instemmingsrecht, evenals ter zake van de door het bestuur vast te stellen procedure voor de aanwijzing van een contactpersoon en vertrouwenspersoon, de instelling van dan wel aansluiting bij een klachtencommissie.

#### *Bepalingen in onderwijswetten inzake zedenmisdrijven en taken en verplichtingen van vertrouwensinspecteurs (art. 4a en 5a WPO)*

Op 28 juli 1999 is de wetwijziging bestrijding van seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs in werking getreden. Schoolbesturen zijn verplicht contact op te nemen met de vertrouwensinspecteur als het vermoeden bestaat dat een personeelslid zich schuldig heeft gemaakt aan een zedenmisdrijf met een minderjarige leerling (art. 4a WPO). Als uit het overleg met de vertrouwensinspecteur blijkt dat er een redelijk vermoeden bestaat van een strafbaar feit, is het bevoegd gezag verplicht daarvan aangifte doen bij politie/justitie. Artikel 4a lid 2 bepaalt voorts: Voordat het bevoegd gezag overgaat tot het doen van aangifte, stelt het de ouders van de betrokken leerling, onderscheidenlijk de betreffende ten behoeve van de school met taken belaste persoon, hiervan op de hoogte. Mogelijke bedenkingen van betrokken ouders en leerlingen ontslaat het bevoegd gezag niet van de verplichting tot het doen van aangifte. De wet stelt in dit geval het algemeen belang boven dat van individuele betrokkenen. Als een personeelslid bekend is met een dergelijk misdrijf moet hij daarvan het bevoegd gezag onverwijld in kennis stellen. (art. 4a, lid 3 WPO).

Artikel 4a bevat geen geheimhoudingsinstructies voor betrokkenen. Dat doet

artikel 5a, lid 4 wel: De vertrouwensinspecteur is verplicht tot geheimhouding van hetgeen hem in de uitoefening van zijn functie is toevertrouwd door een leerling, de ouders van een leerling of een ten behoeve van een school met taken belast persoon.

## 4 Conclusies

### *Maatschappelijke ontwikkelingen: stand van zaken*

Geconstateerd is dat er tussen school en gezin sprake is van een wederzijdse verschuiving van eisen, wensen en verwachtingen. Naast de traditionele rol van de ouders als constituent, zijn andere rollen van ouders ontstaan: ouders als consument, cliënt, en partner. Deze nieuwe rollen van ouders hebben een emanciperend karakter, dat wil zeggen dat in vergelijking met de traditionele rol de gezagsverhoudingen tussen school en gezin gelijkwaardiger zijn geworden en de communicatie en informatie tussen school en ouders is gewijzigd, zowel in negatief als in positief opzicht.

Binnen recente ontwikkelingen tekent zich een nieuw type ouders af, het meest zichtbaar in het brede scholenbeleid. Verschil met de hierboven onderscheiden rollen is dat de ouders niet zelf hun rol bepalen, maar dat zij een doelgroep zijn. Hun betrokkenheid bij de school is geen eigen keuze op basis van levensovertuiging, pedagogische opvattingen of levensstijl. Hun medewerking als participant in het beleid wordt door externe instanties bepaald. We weten niet hoe dat in de praktijk in zijn werk gaat. Wat hun rechten en plichten zijn, wie bepaalt welke ouders tot de doelgroep horen, wat ouders moeten of mogen doen, en binnen welke grenzen? Duidelijk is wel dat het vooral om ouders gaat in achterstandssituaties en uit minderheden. Het is niet onwaarschijnlijk dat 'participatie' van ouders in het brede scholenbeleid gevolgen heeft voor de privacy van ouders. Het is op dit moment niet goed mogelijk om daar een helder beeld van te geven.

Een ander punt is dat scholen als gevolg van intersectoraal beleid in toenemende mate worden betrokken in overlegsituaties met andere instanties. Het is niet duidelijk of en hoe de uitwisseling van informatie tussen de samenwerkende instanties is geregeld. We kennen ook geen publicaties over de betekenis van het koppelen van bestaande gegevens waardoor nieuwe informatie ontstaat, voor de privacy van het gezin.

### *Wettelijk kader: stand van zaken*

Er is geen aparte privacy-wet voor de uitvoering van de opvoedkundige taken van onderwijsinstellingen. De 'algemene' Wet persoonsregistraties is van toepassing voor onderwijsorganisaties. Persoonsgegevens mogen alleen worden vastgelegd voor een bepaald doel. Terughoudendheid is geboden: de school mag niet meer gegevens verzamelen en vastleggen dan nodig is. Het doel van de registratie bepaalt welke gegevens mogen worden opgenomen. Het doel bepaalt ook wat de school met die gegevens mag doen.

Op grond van het beperkte onderzoek dat in dit verband is uitgevoerd, kan worden vastgesteld dat de (algemene) wettelijke maatregelen en de uitwerking daarvan in 'eigen' procedures en reglementen afdoende zijn om de privacy te

waarborgen. Over de vraag of de voorhanden regelingen en procedures in de praktijk in volle omvang worden gekend en nageleefd kon in dit onderzoek geen uitspraak worden gedaan. Wel is er enige twijfel gerezen over de stipte naleving van privacy-voorschriften door onderwijsinstellingen. Het zou te gemakkelijk zijn om te stellen dat het doel – realisering van de opvoedkundige taak door de school – de middelen heiligt: schade in de privé-sfeer is eerder opgelopen dan hersteld.

Te hopen valt dat met de spoedige introductie van de nieuwe Wet bescherming persoonsgegevens<sup>22</sup> als uitvloeisel van de EU Privacyrichtlijn<sup>23</sup> – voor zover nodig – een impuls wordt gegeven tot strikte inachtneming van de privacy-regels door de betrokken scholen. Rond de invoering van de WPR was een dergelijke voorlichtingsexplosie duidelijk. Sindsdien lijkt de privacy-bescherming door scholen geen prioritair aandachtspunt.

### *Slotconclusie*

Onze slotconclusie is dat voor de scholen zelf de huidige regelgeving niet problematisch is. Bij de Registratiekamer komen weinig vragen uit het onderwijs. We hebben geconstateerd dat privacy thuis een onderwerp is dat op scholen betrekkelijk weinig prioriteit geniet, ondanks het feit dat de klachtencommissie incidenteel wordt benaderd met zaken waarin de ouders zich afvragen hoe het met hun privacy op school is gesteld. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat ouders zich op grote schaal geconfronteerd zien met schendingen van hun privacy.

Naarmate de opvoedkundige rol van onderwijsinstellingen toeneemt zal ook de rol van informatie en informatieverkeer toenemen. Deze ontwikkeling is zowel positief als negatief: een optimale opvoedkundige aanpak zal gebaat zijn met een goed ontwikkeld informatiesysteem over de betreffende leerlingen, anderzijds liggen inbreuken op de persoonlijke levenssfeer als gevolg van verregaande vergaring, bewerking en verspreiding van leerlinggegevens op de loer. De leerling en zijn ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat zorgvuldig met hun persoonsgegevens wordt omgegaan en dat die niet zonder gegronde reden intern worden gebruikt of zelfs zonder zijn medeweten naar ‘verder’ worden gebracht.

Het zal steeds gaan om de juiste balans tussen de noodzaak tot open en vrij van gedachten kunnen wisselen en daarvan verslag te doen en zo nodig te communiceren met derden in het opvoedkundig belang van het kind enerzijds en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het betrokken kind en diens directe omgeving anderzijds.

22 De belangrijkste wijziging is dat de Wbp niet meer uitgaat van het statische begrip ‘persoonsregistraties’, maar van het dynamische begrip ‘verwerking van persoonsgegevens’.

23 Richtlijn 95/46 EG van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

### *Aanbevelingen*

- 1) Vanwege de privacy van het gezin dient het juridisch kader waarbinnen betrokkenen in en rond de school dienen te blijven, helder te zijn, zodat ook bij niet geregelde zaken in de geest van de WPR wordt gehandeld. Vooral de vertaling van het juridisch kader naar de dagelijkse praktijk van het onderwijspersoneel verdient aandacht, bijvoorbeeld door het opstellen van protocollen.
- 2) In de regel zal het zo zijn dat de ouders het belang van het kind voorop stellen. Van de school wordt hetzelfde verwacht. Het kan echter voorkomen dat ouders en scholen van mening verschillen over de vraag wat het belang is van het kind of dat ouders onwetend zijn over vertrouwelijke kwesties die het kind op school inbrengt. Indien de school van mening is dat in het belang van het kind verder gehandeld dient te worden, verdient het aanbeveling dat de verdere aanpak omgeven is met alle waarborgen van privacy voor het betrokken kind en diens ouders. Dat kan wellicht het beste door deze kwestie door te spelen aan personen/instanties die beroepshalve zijn belast met geheimhouding (vertrouwensartsen, vertrouwensinspecteur, huisartsen).
- 3) Op basis van dit onderzoek kan thans reeds vastgesteld worden dat het van belang is dat scholen zich bewust zijn van hun sleutelpositie tussen instellingen voor hulpverlening en de ouders, en van de verantwoordelijkheden die deze positie met zich meebrengt ten aanzien van de privacybescherming. Er is voorlichting en ondersteuning nodig met als uitgangspunt de vraag wat de taken en rollen van de school zijn en hoe zij die zelf het beste kunnen uitvoeren.
- 4) Het verdient aanbeveling dat de school maatregelen neemt die de betrokkenen beschermen tegen onoordeelkundig handelen van individuele medewerkers op school. De vertrouwensrelatie tussen school en ouders/kinderen kan worden versterkt door het aannemen van een beroepscode, het opnemen of aanscherpen van privacybescherming in het kwaliteitszorgplan of collegiale intervisie. In de schoolgids kunnen dergelijke maatregelen aan leerlingen en hun ouders worden bekend gemaakt. Praktische maatregelen zoals functiescheiding (beheer, controle, toegang en gebruik) zijn van belang bij het hanteren van gevoelige gegevens.
- 5) Onderzocht zou kunnen worden hoe de uitwisseling van informatie over ouders en kinderen tussen hen en de school alsmede de uitwisseling tussen de school en samenwerkende instanties in de praktijk thans plaatsvindt. Knelpunten kunnen daarmee aan het licht gebracht worden.
- 6) De introductie van de nieuwe Wet bescherming persoonsgegevens is een geschikt aangrijpingspunt om – evenals gebeurd is bij de invoering van de WPR – een op scholen gerichte campagne te voeren rond de privacy van het gezin.

# Literatuur

Akkerman, M. (1999). *Wat nou... pubers?: voor ouders die willen opvoeden én loslaten*.

Antonius, R.C.M. (1996). *Calls from the social desert: on the political socialization of – adolescent youth in Curaçao*. Dissertatie.

Bakker, K. & Pannebakker, M. & Snijders, J. (1999). *Kwetsbaar en competent. sociale participatie van kwetsbare jeugd. Theorie, beleid en praktijk*. Utrecht: NIZW.

Begrippenlijst (1998). *Handboek Primair onderwijs & ouders*. Onder redactie van Drs. C.F.Bakker, mr. L.H. Boersma, Drs. D.J. Jason, Dr. F. Smit. Alphen a/d Rijn: Samsom bedrijfsinformatie bv.

Besturenraad Protestants Christelijk Onderwijs (1999). De klachttenregeling voor een veilig schoolklimaat. Bouwstenen voor beleid nr. 19. Voorburg: BPCO.

Boer, S. de (1999). Leerlingbegeleiding opnieuw bekeken. *Didaktief en school*, 29 (10), 40-41.

Boersma, L.H. (1998). Klachtrecht in het onderwijs. *Handboek Primair onderwijs & ouders*. Onder redactie van Drs. C.F.Bakker, mr. L.H. Boersma, Drs. D.J. Jason, Dr. F. Smit. Alphen a/d Rijn: Samsom bedrijfsinformatie.

Bol, M.W. & Wiersma, E.G. (1997). Racistisch geweld in Nederland. Aard en omvang, strafrechtelijke afdoening, dadertypen. Gouda: Quint.

Bosman, M. H. (1993). *Opvoeden in je eentje : een onderzoek naar de betekenis van het moedergezin voor de onderwijskansen van kinderen*. Dissertatie.

Bronneman-Helmers, H.M & Taes, C.G.J. (1999). *Scholen onder druk. Op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving*. Rijswijk/Den Haag: SCP.

Choenni, C. (1997). Allochtone ouders willen strengere school: onderzoek naar pedagogische normen van ouders en docenten. *Tijdschrift Over Jeugd*, 2, 18-22.

Dijke, A.van & Terpstra, L. (1998). Pedagogisch vernieuwen. Een kader voor pedagogische vernieuwing in groepsopvang in kindercentra. Utrecht: NIZW.



Driessen, G. & Haanstra, F. (1996). Achtergrondkenmerken van leerlingen in het primair onderwijs. Beschrijvende rapportage op basis van het PRIMA-cohortonderzoek 1994/'95. Nijmegen/Amsterdam/Ubbergen: ITS/SCO-Kohnstamm/Uitgeverij Felix Tandem.

Exitonderzoek (1996). Rotterdam: Dienst Openbaar onderwijs.

Gijtenbeek, J. (1994). *Socialisatieprocessen bij Marokkaanse jongens: de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs*. Amsterdam: SCO.

Hoeven-van Doornum, A.A. van der & Van Gennip (1995). *Werken aan de pedagogische opdracht*. Nijmegen: ITS.

Junger-Tas, J. (1996). Preventie vanuit een justitieel perspectief. *Jeugd en gezin*. 's-Gravenhage: ministerie van Justitie, 74 p.

Kat, E. de (1997). De docent als opvoeder: opvattingen van ouders over de pedagogische taak van de school. *COMENIUS*, 17, 4, 293-302.

Klaassen, C. (1996). Socialisatie en moraal. Onderwijs en waren in een laat-moderne tijd. Leuven- Apeldoorn: Garant.

Klaassen, C. & Leeferink, H. (1998). *Partners in opvoeding in het basisonderwijs: ouders en docenten over de pedagogische opdracht en de afstemming tussen gezin en school*. Assen : Van Gorcum.

Laemers, M. (1999). *Schoolkeuzevrijheid. Veranderingen in betekenis en reikwijdte*. Nijmegen: ITS.

Ministerie OCenW (1998). *Samenwerkingsverband. Zorgstructuur bestuurlijke vormgeving*. basismodellen en OPDC. Den Haag: OCenW.

Ministerie OCenW (1999). *Brede scholen. Brochure*. Den Haag: OCenW.

Ministerie OCenW (2000). *Zorgleerlingen. praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs in het schooljaar 2000-2001*. Den Haag: Ministerie OCenW.

Mooij, T. (in druk). *Beter onderwijs-veilige scholen: pedagogische optimalisering, implementatie en effecten*. Nijmegen: ITS.

Nieuwenbroek, A. (1999). School en loyaliteit tussen ouders en kind. *Handboek Primair onderwijs & ouders*. Onder redactie van Drs. C.F.Bakker, mr. L.H. Boersma, Drs. D.J. Jason, Dr. F. Smit. Alphen a/d Rijn: Samsom bedrijfsinformatie.

NRC, 18 maart 2000. Voor 't eerst naar Sesamstraat. Auteur: Anja Vink.

PMPO (1999). Hoe blijven ouders in beeld. *De positie van ouders in zorgtrajecten*. Brochure Procesmanagement Primair Onderwijs.

Postma, A. (1995). *Handboek van het Nederlandse Onderwijsrecht*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink

RMO (1998). *Cijfers omtrent geweld. Biopsychologische determinanten van antisociaal en crimineel gedrag*. Den Haag: Sdu.

RMO (1998). *Verantwoordelijkheid en perspectief: geweld in relatie tot waarden en normen*. Den Haag: Sdu.

Ross, C. & Camp, W. van de (1999). Motto 'School aan de ouders' echt waarmaken. Christen Democratische Verkenningen. 1, 52-59.

Roelofse, E.J.M. & Hezewijk I. van (1997). Veilige school: hoe seksuele intimidatie van kinderen voorkomen en bestrijden. *Handboek Primair onderwijs & ouders*. Onder redactie van Drs. C.F.Bakker, mr. L.H. Boersma, Drs. D.J. Jason, Dr. F. Smit. Alphen a/d Rijn: Samsom bedrijfsinformatie.

Ruth, A.G.P. van & Schreuders E. (1999). *Het gesloten verstrekkingenregime van de Wet politieregisters*. ITS: Nijmegen.

Schreuders, E., e.a. (1999). *Als de politie iets wil weten; De informatieuitwisseling tussen de politie en de particuliere sector op basis van artikel 11 lid 2 van de Wet op de persoonsregistraties*. Sdu Uitgevers: Den Haag.

Unen, A.W. van (1999). Bureaus Jeugdzorg: intersectoraal beleid versus sectorale wetgeving. *FJR*, 3, 46-57.

Valkesteijn, M.& Keeson, J. (1998). *Als de schoolbel gaat. Verlengde schooldag in de praktijk*. Utrecht: NIZW.

Vedder, P. (1995). *Antilliaanse kinderen: taal, opvoeding en onderwijs op de Antillen en – in Nederland*.

Veugelers, W.& Kat, E. de (1998). *Opvoeden in het voortgezet onderwijs : leerlingen, ouders en docenten over de pedagogische opdracht en de afstemming tussen gezin en school*. Assen : Van Gorcum, 156 p.

Vlaardingerbroek, P. (1996). Ouderlijk gezag en onderwijs(recht). *NTOR* Jaarboek 1995/1996, p. 49- 62.

VWS. *Notitie: gezin de maatschappelijke positie van het gezin*. Rijswijk: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Zweden, C. van (1999). Evaluatie klachtwet. *Psy. Tijdschrift voor de geestelijke gezondheidszorg*, jrg. 3, nr. 11.

## Bijlage 1 Aanpak Quick-scan literatuur

Voor het verzamelen van literatuur zijn verschillende werkwijzen toegepast. Er is gebruik gemaakt van elektronische literatuursystemen, informatiebronnen van relevante ministeries en instellingen, onderzoeksdatabanken; de catalogi van (universiteits)bibliotheken zijn geraadpleegd; ook zijn ook recente jaargangen van diverse tijdschriften op het gebied van onderwijs, volksgezondheid, welzijn en justitie doorgenomen. Verder kregen wij literatuurverwijzingen van collega-onderzoekers werkzaam op het terrein van onderwijs, welzijn en justitie. On line is gezocht in de volgende bibliotheken of databanken:

Universiteitsbibliotheek KUN; Mulock Houwer Bibliotheek (Stichting Jeuginformatie Nederland); ADW Kluwer; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS); Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW); Ministerie van Justitie; NIWI Sociaal-wetenschappelijke literatuu databank (SWL); Bidoc databank; Grijs literatuur Koninklijke Bibliotheek Den Haag<sup>24</sup>.

Bij het zoeken naar informatie over de verschuiving van pedagogische taken van thuis naar school en bijzondere opvoedingssituaties zijn de volgende trefwoorden en onderwerpen gebruikt:

Maatschappelijke ontwikkelingen

- 6) opvoeding: taak van ouders en school; opvoedingverantwoordelijkheid; opvoedingsondersteuning, gezin, socialisatie, pedagogische opdracht
- 7) vermaatschappelijking van opvoeding, ouders als partners,
- 8) contact en communicatie school en ouders
- 9) problemen op school: oplossingen
  - kwaliteitsbewaking: schoolgids
  - afspraken, (gedrags)regels en procedures

Beleid en beleidsontwikkeling

- instanties: lokaal onderwijs- en jeugdbeleid, GOA (gemeentelijke achterstandsbeleid), jeugdhulpverlening, zorgleerlingen
- privacy en registratie: privacy-reglement, jeugdzorg, medische zorg, onderwijs
- klachtenregeling: modelregeling
- veilig schoolklimaat
- kindbescherming
- criminaliteit, geweld
- preventie: actoren: lokale overheden, scholen, ouders
- dossiervorming en/of interventies

<sup>24</sup> Het bestand grijze literatuur bevat titels van in Nederland uitgegeven proefschriften, publicaties van bestuurslichamen en wetenschappelijke instellingen en daarmee gelijk te stellen organisaties.

## Bijlage 2 Interview mentor VO

### *Verslag interview met mentor voortgezet onderwijs*

#### *Dossier mentor*

De mentor is het eerste aanspreekpunt voor leerlingen, ouders en collega's als er vragen of problemen zijn op het gebied van leren en het welbevinden van de leerlingen in de mentorklas. Het dossier van de mentor omvat in ieder geval informatie over de schoolse ontwikkeling van de leerlingen: een overzicht van rapportcijfers en/of cijfers van schoolonderzoeken en informatie over de beroepskeuzes van alle leerlingen in de mentorklas.

Verder zitten in het dossier diverse schriftelijke documenten die betrekking kunnen hebben op de klas in zijn geheel, groepen van leerlingen of individuele leerlingen. Het kunnen brieven zijn van en aan leerlingen, ouders, collega's en eigen aantekeningen van de mentor naar aanleiding van gesprekken en gebeurtenissen die betrekking hebben op bijzondere situaties of gebeurtenissen. Indien nodig schrijft de mentor een brief aan collega's over bijzondere situaties waarin individuele of groepen leerlingen 'naar voren worden gehaald'. Voorbeelden van bijzondere situaties:

- waar een individuele leerling als gevolg van ziekte in de klas afwijkend gedrag vertoonde of veel verzuimde hetgeen onjuist werd uitgelegd en tot (straf)maatregelen leidde die deze leerlingen ten onrechte benadeelden: verzuim als gevolg van regelmatig terugkerende migraine; verbale agressiviteit van een leerling met de ziekte Gilles de la Tourette;
- waar een leerling zich aansloot bij een groepje leerlingen uit een andere klas dat een minder goede reputatie had;
- waar zich bijzondere (opvoeding)situaties voordeden: als er thuis problemen waren – scheiding, ernstige ziekte – die van invloed konden zijn op het functioneren van de leerling op school.

#### *Omgaan met persoonlijke gegevens*

Aan het einde van het schooljaar wordt het dossier overgedragen aan de mentor van het volgende leerjaar. Per leerling schrijft de mentor een verslagje waarbij een selectie wordt gemaakt uit de eigen aantekeningen en brieven en andere documenten. Criterium hierbij is of de betreffende informatie voor de begeleiding van de leerling in het volgende schooljaar van belang is. De overdracht van het dossier gebeurt bij voorkeur persoonlijk zodat de mentor de stukken in het dossier kan toelichten.

*Commentaar:* Selectie en overdracht van informatie vindt hier plaats volgens de begrippen 'proportioneel' en 'subsidiar'. Proportioneel is in dit verband dat alleen die gegevens worden overgedragen die in verhouding zijn met het doel, namelijk het welzijn en de begeleiding van de leerling. De overdracht is subsidiar in de zin dat er geen betere of minder belastende wijze van omgaan met de gegevens is.

### *Regelingen en afspraken op school*

Leerlinggegevens met betrekking tot de schoolloopbaan worden elektronisch opgeslagen. Zo'n zes keer per jaar geven de docenten de cijfers van proefwerken en schoolonderzoeken door aan de schooladministratie. De mentor krijgt vervolgens een overzicht van de ontwikkeling in leerprestaties.

Schoolverzuim wordt elektronisch geregistreerd. Voor zover bekend wordt er in dit verband geen gebruik gemaakt van een koppeling met het Sofi-nummer, elke leerling heeft een administratienummer.

### *Procedures die in voorkomende situaties gevolgd worden*

Van de overige gegevens houdt elke mentor ieder op zijn eigen manier een dossier bij. Er zijn geen regels of afspraken op school die aangeven hoe mentoren zouden moeten omgaan met de verslaglegging van de overige leerlinggegevens. In het verleden is het elektronisch opslaan van andere leerlinggegevens dan leerlingvolgsystemen en leerprestaties, onderwerp van discussie geweest. Vanwege de nadelen en risico's van standaardisering en eventuele langdurige opslag van privacy-gevoelige gegevens is er geen elektronisch bestand op school aanwezig.

In het geval dat de mentor meer achtergrondinformatie nodig heeft, wordt er contact met de afdelingsconector opgenomen. In voorkomende gevallen is inzage in het leerlingendossier van de afdelingsconector de aangewezen procedure. Dit dossier omvat basisschoolgegevens, het onderwijskundig rapport, en indien van toepassing informatie over zaken zoals langdurige ziekte of familieomstandigheden die over een langere periode van invloed kunnen zijn op het functioneren van de leerling. De mentor gaat terughoudend met deze mogelijkheid van inzage om.

Een voortdurend punt van zorg en aandacht is waar het juiste midden ligt tussen de informatie die een mentor nodig heeft voor een adequate begeleiding zonder 'alles' te hoeven weten. Onder normale omstandigheden vindt het contact tussen mentor en ouders plaats op ouderavonden en rapportavonden. Een andere bron van informatie is de bespreking van de leerling op de rapportvergaderingen.

### *Dossvorming op afdelingsniveau*

De afdelingsconector beheert de uitgebreide leerlingdossiers met het onderwijskundig rapport en overige leerling- en achtergrondgegevens. Daartoe behoort ook de informatie uit voorafgaande leerjaren waarover de mentor in het algemeen niet beschikt. Voor de mentor en voor de leerling heeft dit als voordeel dat informatie over bijzondere gebeurtenissen niet van jaar tot jaar meegeslept wordt. Zoals al eerder gezegd, het nadeel is dat de mentor relevante informatie over het hoofd kan zien.

De afdelingsconector is verantwoordelijk voor de leerlingdossiers. De procedure is dat de mentor in aanwezigheid van de afdelingsconector een dossier kan

inzien. Het is niet onaannemelijk dat ouders die het dossier van hun kind willen inzien een 'gekuiste versie' krijgen voorgelegd. Er is geen sprake van voor dat doel aparte schaduw dossiers.

#### *Overige procedures en afspraken tussen school en gezin*

In de periode voor de invoering van de klachtenregeling 1998 is de mentor op verzoek van de rector twee keer lid geweest van een klachtencommissie voor ongewenste intimiteiten. De twee schoolcounselors (M/V) hebben naar aanleiding van 'kwesties die er lagen' het initiatief genomen. Deze commissies werden indertijd door het schoolbestuur ingesteld. De commissies bestonden uit drie leraren en een buitenstaander, de schoolarts. Er waren geen van tevoren vastgelegde regels of procedures beschikbaar. Er is buitenshuis vergaderd. Na overdracht van de bevindingen en conclusies aan het Bestuur zijn de stukken vernietigd.

Inmiddels is in het kader van de kwaliteitsbewaking de wettelijke voorgeschreven klachtenregeling ingevoerd. In het algemeen heeft privacy bij de leidinggevenden op school weinig prioriteit. Na een recente fusie tussen drie v.o.-scholen is in het leerlingenstatuut een paragraaf over privacy opgenomen, en de klachtenregeling is als appendix bij het leerlingen statuut opgenomen.

#### *Samenwerkingsverbanden en interventies*

De schoolcounselor is de vertrouwenspersoon voor de leerlingen. De counselor voert gesprekken met de leerling, mentor en ouders met inachtneming van de plicht tot geheimhouding. Samenwerkingsverbanden en contacten met de schoolarts, externe instanties zoals het Riagg, worden door de schoolcounselor onderhouden.

#### *Voorbeeld Notitie Dossier mentor Vo*

Overdracht van mentorleerlingen '98-'99 aan volgende mentor  
Van A3a naar een derde klas van Atheneum, locatie Zuiderpark

Mariska Janseman

Middelste van zes kinderen. Ouders gescheiden. M. woont bij haar moeder.

Heeft het afgelopen jaar zich te veel laten afleiden door allerlei sociale contacten. Kwam te vaak te laat in de les, kletste veel of was dromerig.

Stond tot en met Pasen qua prestaties op overgaan en bleek aan het eind van het jaar bespreekgeval. De docenten vonden het beter voor haar dat zij zou doubleeren en haar basis verstevigen.

Havo bleek voor M. en haar moeder onbespreekbaar.

M. besloot met een schone lei te beginnen op het Zuiderpark.

Doe haar de groeten en veel succes!

Mentor A3a

## Bijlage 3 Interview Voorzitter Schoolbestuur BaO

### *Verslag interview met voorzitter schoolbestuur (vereniging) basisonderwijs*

#### *Opvoedingssituaties*

##### *Individuele leerlingen: leer-of gedragsachterstand*

De school telt circa 500 leerlingen, het opleidingsniveau van de ouders is MBO-plus; er zitten minder dan 10 allochtone leerlingen op school. De school heeft een leerlingvolgsysteem. Als een kind 'buiten de boot' dreigt te vallen is de standaardprocedure dat dit in het team wordt besproken. De leerkracht is degene die met de ouders overlegt, eventueel samen met de leerkracht voor pedagogische-didactische ondersteuning (PDO). Elke 'bouw' heeft een pedagogische didactische ondersteuner. Indien nodig test de PDO'er de leerling, als blijkt dat er andere tests dan de standaardtests nodig zijn, worden de ouders geïnformeerd. Het overleg met de ouders levert meestal geen problemen op. Onder het motto 'hoe nu verder?' wordt samen met de ouders gezocht naar de beste aanpak voor het kind. De ouders zijn in het algemeen gelijkwaardige gesprekspartners. Gezamenlijk wordt gezocht naar een oplossing. Hoe dat met de ouders van de allochtone leerlingen zou zijn is de vraag. Verder zijn er de reguliere 10-minutengesprekken met de ouders die als 'er iets aan de hand is' langer kunnen zijn om de kwestie door te spreken.

##### *Groepen leerlingen: gedragsproblemen in de klas*

In het geval dat er sprake is van een kritische situatie waar meer kinderen bij betrokken zijn, of de hele klas, wordt een groepsaanpak gehanteerd. Een voorbeeld uit de praktijk is 'pesten in de klas'. Alle ouders werden op een klassenavond bijeen geroepen om het probleem te bespreken en afspraken te maken over de werkwijze en aanpak. Daarna volgden nog twee klassenavonden met de ouders.

##### *Leerlingen die bedreigd worden*

Een recent voorbeeld is een klacht van ouders over seksuele intimidatie. Anders dan bij de voorbeelden hierboven kon in deze zaak niet worden volstaan met de regels en afspraken binnen de school en moest de regionale klachtencommissie ingeschakeld worden.

De school is aangesloten bij een regionale stichting waarin vertegenwoordigers van de GGD, de schooladviesdienst (SAD) en ARBO zitten. Deze commissie handelt volgens de wettelijk verplichte klachtenregeling. Een belangrijke voorwaarde bij de regeling is dat er een externe vertrouwenspersoon in de commissie zit.



### *Leerkrachten*

De klacht werd kort voor de zomervakantie ingediend bij de directie die vervolgens de voorzitter van het schoolbestuur op de hoogte stelde. Omdat de zaak vlak voor de zomervakantie speelde was er niet direct aanleiding om de overige leerkrachten te informeren. Na de zomer zijn alle leerkrachten ervan in kennis gesteld dat er een klacht vanwege seksuele intimidatie was ingediend. Aan de leerkrachten is niet bekend gemaakt om welk kind het ging, wel welke leerkracht het betrof. De leerkracht in kwestie was inmiddels van school verwijderd. Alles bij elkaar waren degenen die op de hoogte waren de voorzitter van de medezeggenschapsraad (MR), de leden van het schoolbestuur en 36 leerkrachten. Iedereen die op de hoogte werd gesteld, was tot geheimhouding verplicht. Tot nu toe is niet gebleken dat men zich daar niet aan heeft gehouden.

### *Ouders*

In afwachting van de uitspraak van de klachtencommissie zijn de andere ouders niet geïnformeerd. Eerst nadat de commissie de klacht gegrond verklaarde, zijn alle ouders ingelicht. Tegelijkertijd zijn acties in de school ondernomen met als doel de weerbaarheid van kinderen te versterken.

Conclusie achteraf is dat als de klagers (ouders van het kind) niet van het begin af aan op geheimhouding hadden aangedrongen, de berichtgeving aan de andere ouders wellicht anders was verlopen.

Opgemerkt wordt dat geheimhouding verschillende consequenties heeft. In deze zaak leidde strikte geheimhouding en vage informatie ertoe dat nog steeds een andere leerkracht ten onrechte werd verdacht, terwijl de betrokken leerkracht in kwestie niet meer op school was.

### *De klachtencommissie*

De commissie heeft de klacht behandeld. De vertrouwenspersoon heeft de ouders en de directie begeleid. Het was de uitdrukkelijke wens van de ouders om geen aangifte bij de politie te doen. Dit omdat in geval van recidive het kind over een periode van vijf jaar kan worden verplicht om als getuige met de politie mee te werken. De ouders vonden dit te belastend voor hun kind.

Inmiddels is men wettelijk wel verplicht om aangifte te doen.

Tijdens de behandeling van de klacht heeft de klachtencommissie de ouders in kwestie alle schriftelijke stukken voorgelegd. Op school is in het dossier van de betrokken leerling geen enkele informatie over de zaak te vinden. Alleen de leerkracht van het volgende schooljaar is ervan op de hoogte welk kind het betrof.

### *De klachtenregeling*

Belangrijk aspect voor het schoolbestuur was dat doordat de klacht bij de onafhankelijke commissie in behandeling was, de beide partijen, klager en aangeklaagde, werden beschermd. Voor het schoolbestuur betekende dit ook dat het probleem 'buiten' de school werd gebracht en dat men zelf de handen vrij had

om op school de leerkrachten en de ouders te begeleiden en regelmatig verslag van zaken te doen aan leerkrachten, MR en bestuur.

Achteraf terugkijkend is de klachtenregeling een goede leidraad gebleken voor het omgaan met gevoelige informatie en het zorgvuldig en naar behoren handelen.

#### *Regelingen en afspraken op school*

Naar aanleiding van de hierboven beschreven zaak zijn regels en afspraken in de school grondig doorgelicht. Alle gedragsregels ten aanzien van veiligheid op school zijn doorgenomen. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen 'grote' en 'kleine' (on)veiligheid.

- Het gaat om regels waarmee voorkomen wordt dat leerkrachten alleen met kinderen in een ruimte zijn, bijvoorbeeld bij nablijven of toiletbezoek. De gedragsregels zijn schriftelijk vastgelegd.
- Verder zijn er in de school maatregelen genomen om het gebouw 'doorzichtig' te maken: binnendeuren hebben ruiten gekregen, er zijn geen ruimtes meer die worden afgesloten door gordijnen of afgeplakte ramen.
- Er is de lesmethode 'Ik, jij, wij' ingevoerd voor sociale-emotioneel gedrag en omgang met elkaar.
- In de schoolgids staat beschreven hoe de klachtenregeling in zijn werk gaat. Er zijn twee interne contactpersonen die alle klachten inventariseren. De contactpersonen hebben scholing gehad. Afspraak is dat als er iets aan de hand is de groepsleerkrachten of de ouders dat bij de contactpersonen melden.
- In het kader van de kwaliteitszorg is een checklist veilige school opgesteld. Er is een tevredenheidsonderzoek onder alle geledingen in de school uitgevoerd over de gemaakte afspraken en protocollen. In de enquête wordt bijvoorbeeld gevraagd of de school veilig is, afspraken worden nageleefd en of er serieus op klachten wordt gereageerd.

Het invoeren van een beroepscode voor leerkrachten wordt niet als een meerwaarde gezien. Belangrijker is het naleven van de afspraken en procedures actueel te houden zoals door middel van het tevredenheidsonderzoek.

#### *Dossievorming*

Elke leerkracht heeft een klassenmap die aan het begin van het nieuwe schooljaar aan de volgende leerkracht wordt overgedragen. Bij de overdracht selecteert de leerkracht wat wel en wat niet mee gaat naar de leerkracht van het volgende schooljaar. Bijvoorbeeld in het geval van de 'pestgroep' is het gebeurde in steekwoorden overgedragen. Regel is dat als het probleem niet meer speelt de individuele gegevens worden verwijderd.

Er is van elke leerling een *leerlingdossier*. Inzage in het dossier hebben de leerkracht en de pedagogisch-didactische ondersteuner van de groep.

Het schoolbestuur heeft het *dossier 'seksuele intimidatie'* in een gesloten envelop overgedragen aan het nieuwe schoolbestuur.

*Toelichting:* De school is inmiddels gefuseerd met andere scholen en er is een nieuw schoolbestuur. De afspraak is dat de envelop alleen wordt geopend in het geval dat daar een dringende aanleiding toe is, bijvoorbeeld in een overeenkomstige situatie.

Er zijn op school geen schaduw dossiers. Andersom is het wel voorgekomen dat ouders die het niet eens waren met de uitslag van een test uitgevoerd door een externe instantie, eisten dat deze informatie uit het dossier zou worden verwijderd. Dit is niet gebeurd.

## Bijlage 4 Interview Conrector VO

### *Verslag interview met conrector voortgezet onderwijs (locatiedirecteur)*

#### *Opvoedingssituaties*

##### *Ouders als consument*

Financiële regelingen vormen het eerste onderwerp dat naar voren wordt gebracht als een voorbeeld van verschuivingen in de verdeling van verantwoordelijkheid tussen school en gezin.

De schooladministratie omvat de basisgegevens van de leerling, daaronder vallen ook zogenaamde 'tere' gegevens omtrent achterstand in betalingen van ouderbijdrage en excursies. In het geval dat de betaling voor de ouders problematisch is, treft de conrector een regeling voor gespreide betaling. Tot voor kort was het percentage 'problematische' betalers laag. De school financiert van de ouderbijdrage een aantal faciliteiten die de leerlingen zelf ten goede komen. Het aantal ouders dat ook na herhaalde verzoeken, geen ouderbijdrage wenst te betalen neemt toe. Dit onder het motto dat het immers niet verplicht is en dat de school toch verantwoordelijk is. Het gevolg is dat de betreffende leerlingen uiteindelijk uitgesloten worden van de faciliteiten die voor hen bestemd zijn. Geconstateerd wordt dat een toenemend aantal ouders zich als consument opstelt en niet meer op dezelfde 'pedagogische golflengte vibreert'.

##### *Dossvorming: regelingen en afspraken op school*

De school heeft vier units: basisvorming, mavo 3-4, havo 3-5, vwo 3-6. Elke unit heeft een afdelingsleider (ADL). Er worden twee systemen gehanteerd: het mentordossier en het dossier op afdelingsniveau dat door de afdelingsleider wordt beheerd.

##### *Mentordossier*

Het mentordossier omvat de gegevens van het basisonderwijs, het onderwijskundig rapport, de overgangscijfers; de standaard administratieve gegevens; een foto van de leerling; en aantekeningen van contacten met de ouders (in steekwoorden weergegeven). De mentor houdt de contacten die er zijn geweest bij: met wie (leerling, ouders, basisschool, andere functionarissen), waar en wanneer. Bij de jaarlijkse overdracht van de ene mentor naar de andere wordt het dossier mondeling toegelicht.

##### *Dossier op afdelingsniveau*

Alle communicatie over leerlingenzorg begint bij de afdelingsleiders, er zijn op afdelingsniveau twee systemen:

- het schriftelijke dossier dat alle correspondentie over de leerling bevat: brieven verslagen, psychologische rapporten, enzovoort. De dossiers worden bewaard in ordners die in een afgesloten kast in een aparte kantoorruimte

staan. Mentoren kunnen op verzoek en in aanwezigheid van de ADL het schriftelijke dossier in beperkte mate inzien.

- Het digitale leerlingvolgsysteem met gegevens over absentie, verwijdering, cijfers en verzuim. Dagelijks wordt absentie van de eerste twee uren geregistreerd, als er geen reden voor absentie is, bijvoorbeeld ziekte, wordt contact met thuis opgenomen.

De afdelingsleider kan in het digitale bestand ('memo') opmerkingen toevoegen. Mentoren kunnen het bestand 'memo' alleen via de ADL inzien. Bij besprekingen van de tussenstand wordt de mentor door de ADL 'op maat' gecommuniceerd. Als er iets bijzonders met een leerling aan de hand is, bijvoorbeeld afwijkend gedrag, wordt dit onder de aandacht van de collega's gebracht, dat kan per dag gebeuren. Daarvoor wordt het prikbord in de docentenkamer gebruikt. Bij overdracht van informatie worden mentoren selectief van schriftelijke informatie voorzien. Criteria zijn hierbij a) dat er een nadrukkelijk verzoek van derden ligt; b) dat het om relevante informatie gaat die de mentor niet mag worden onthouden.

#### *Scholing, intervisie en beroepscode*

Mentoren worden geschoold via studiedagen en cursussen 'Leerlingbegeleiding'. De vier afdelingsleiders en drie conrectoren hebben wekelijks locatie-overleg waar leerlingbegeleiding een vast onderwerp is. Door erover te praten worden de intenties op een rij gezet en wordt naar consensus gezocht. Het wekelijkse overleg heeft de functie van intervisie en houdt de in de praktijk ontstane informele beroepscode actueel.

#### *Kritische situaties en Preventieteam (PV)*

Voor het adequaat reageren en handelen in onverwachte kritische situaties is op basis van literatuur en eerdere ervaringen een dossier met checklisten samengesteld. Voorbeelden van kritische situaties zijn het overlijden van ouders of medeleerlingen. Verder is er sinds een jaar of 12 een Preventieteam, bestaande uit zeven personen: de conrector tweede fase; de schoolarts, de schoolverpleegkundige, vier ervaren mentoren (m/v): twee mentoren bovenbouw en twee mentoren onderbouw. Het Preventieteam werkt achter de schermen en heeft haar eigen verslaglegging. De mentoren zijn geschoold in leerlingenzorg (faalangst, dyslexie), zij zijn de eerste achtervang voor leerlingen, ouders en andere mentoren. Informatie over het Preventieteam, namen en foto's, is wel op de prikborden in school te vinden, het PV staat niet apart vermeld in het informatieboekje van de school. De werkwijze van het OV is vertrouwelijk, discreet en deskundig. Het PV vergadert maandelijks. Soms is de hulp van tijdelijke aard, meestal gaat het om doorverwijzingen naar de Jeugdzorg (jeugdhulpverlening), Riagg en justitie. Belangrijkste taak is dat leerlingen er altijd terecht kunnen en dat zij hulp krijgen. Niet bekend is hoe vaak er een beroep wordt gedaan op het PV, wel dat er een toename is van het aantal leerlingen dat zich bij het PV meldt. Er is een indrukwekkend aantal gevallen van leerlingen van wie de ouders

relatieproblemen hebben, waar thuis ruzie is en leerlingen die thuis de toegang wordt ontzegd. De laatsten komen bijvoorbeeld zonder boeken op school. Ook zijn er steeds meer leerlingen met nevenstaande problemen, dat wil zeggen dat zij naast leerproblemen ook sociaal-emotionele, ortho-pedagogische en relatie problemen thuis hebben.

#### *Externe contacten*

Alle externe contacten verlopen via het Preventieteam of de locatieleider. In overleg met de Kinderbescherming beoordeelt de schoolarts of interventie in het gezin nodig is. De locatieleiding onderhoudt contacten met andere instanties zoals de inspectie, de leerplicht ambtenaar, politie en justitie.

#### *Dossiervorming*

Er zijn geen schaduw dossiers op school. Soms worden dossiers 'gekuist', daar kunnen verschillende redenen voor zijn: als er informatie in zit die tot verkeerde conclusies kan leiden; als het informatie betreft die niet meer relevant is ('niet het hele leven meegedragen hoeft te worden'); als uit de informatie vooringenomenheid blijkt. Als ouders zelf met informatie komen, wordt gevraagd wie de informatie mag inzien.

#### *Klachtenprocedure en privacy*

De ervaring is dat als ouders klachten hebben, zij het liefst direct hogerop gaan. Er wordt een getrapt systeem gehanteerd om klachten 'zo laag mogelijk op de vloer te houden'. Eerst naar de vakdocent, dan de mentor of de afdelingsleiding. Als de kwestie niet naar tevredenheid kan worden afgehandeld kan men zich schriftelijk tot de locatieleiding wenden, of al naar gelang de aard van de klacht tot een ander niveau wenden. De gehele procedure staat in de schoolgids beschreven. Klachtencommissie, klachtenregeling seksuele intimidatie, vertrouwenspersonen en contactpersoon staan niet expliciet in de schoolgids vermeld. In de schoolgids staat uitvoerig beschreven hoe er bij klachten wordt omgegaan met de privacy van alle betrokkenen.

#### *Overige procedures en afspraken tussen school en gezin*

##### *Anti-sociaal gedrag en maatregelen*

Er wordt gewerkt met anti-pestcontracten. Soms helpt dit, bijvoorbeeld als de ouders ook meewerken, maar vaak is er weinig verbetering te bespeuren. Niet in alle gevallen blijkt de dader 'bemiddelbaar' te zijn. In het verleden was bij anti-sociaal gedrag dikwijls de uitkomst dat het slachtoffer de school verliet. Tegenwoordig wordt bij pesten of bedreigen steeds vaker de dader van school verwijderd. Dit gebeurt gemiddeld een keer per jaar. Bij leerlingen onder de 16 jaar heeft de school een inspanningsverplichting van acht weken om voor een leerling die van school wordt verwijderd, een andere school te zoeken die de leerling op wil nemen. Gezien de ernst van sommige bedreigingen wordt onderzocht welke harde(re) maatregelen er mogelijk zijn om direct en ad hoc te

handelen, met name in de gevallen waar de dader al een voorgeschiedenis van pesten of bedreigen heeft.

- Er wordt in dit verband een voorbeeld gegeven van een kwestie die de ‘allure’ van een klacht had. Ouders hebben bezwaar gemaakt in het geval dat een leerling gevraagd werd om in het ‘smoelenboek’ met foto’s en namen een dader aan te wijzen. Dit was niet volgens de regels, de namen hadden afgedekt moeten worden.
- Kort geleden werden twee leerlingen op school met een wapen gesignaleerd. De kwestie werd bij de politie gemeld. Er was geen sprake van bedreiging, wel van wapenbezit. In overleg is besloten om er geen justitiële zaak van te maken, wel zijn er maatregelen op school aangekondigd. De ouders zijn ingelicht dat er in ieders belang aanleiding was om op school op wapenbezit te controleren. Daar is van de kant van de ouders geen reactie op gekomen, wel vanuit de leerlingenraad. Voorstel was om voorafgaand aan controle op wapenbezit, de leerlingen de gelegenheid te bieden om de wapens in te leveren. Dit voorstel is overgenomen en uitgevoerd.

## Bijlage 5: Artikel 11 Besluit genormeerde vrijstelling

- 1a. De artikelen 19, 24 en 25 van de wet zijn niet van toepassing op persoonsregistraties die worden gehouden door instellingen voor onderwijs van hun leerlingen en studenten en die voldoen aan de in dit artikel vermelde eisen.
2. In de registratie worden geen andere persoonsgegevens opgenomen dan:
  - a. naam, voornamen, voorletters, titulatuur, geslacht, geboortedatum, adres, postcode, woonplaats, telefoonnummer en bank- en girorekeningnummer;
  - b. een administratienummer dat geen andere informatie bevat dan bedoeld onder a;
  - c. nationaliteit en geboorteplaats;
  - d. naam, voorletters, adres, postcode, woonplaats, telefoonnummer en bank- en girorekeningnummer van de ouders, voogden of verzorgers van leerlingen of studenten;
  - e. gegevens die noodzakelijk zijn met het oog op de gezondheid of het welzijn van de betrokkene;
  - f. gegevens betreffende de godsdienst of levensovertuiging van de betrokkene, voor zover die noodzakelijk zijn met het oog op het onderwijs;
  - g. gegevens betreffende de aard en het verloop van het onderwijs, alsmede de behaalde studieresultaten;
  - h. gegevens die noodzakelijk zijn met het oog op de organisatie van het onderwijs en het verstrekken of ter beschikking stellen van leermiddelen;
  - i. gegevens die noodzakelijk zijn met het oog op het berekenen, vastleggen en innen van inschrijvingsgelden, school- en les gelden en bijdragen of vergoedingen voor leermiddelen en buitenschoolse activiteiten;
  - j. ander dan de onder a tot en met i bedoelde gegevens, waarvan de opname wordt vereist ingevolge of noodzakelijk is met het oog op de toepassing van een andere wet.
11. Binnen de organisatie van de houder worden uit de registratie slechts persoonsgegevens verstrekt, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van hun taak, aan personen die belast zijn met of leiding geven aan:
  - a. de organisatie of het geven van het onderwijs, de begeleiding van leerlingen of studenten, dan wel het geven van studieadviezen;
  - b. het verstrekken of ter beschikking stellen van leermiddelen;
  - c. het berekenen, vastleggen en innen van inschrijvingsgelden, school- en les gelden en bijdragen of vergoedingen voor leermiddelen en buitenschoolse activiteiten.
  - d. Rechtstreekse toegang tot de registratie hebben slechts de in het derde lid bedoelde personen voor zover die hetzij zijn belast met of leiding geven aan het bijhouden van de registratie, hetzij daartoe bij een schriftelijk en op de meest geëigende wijze aan de belanghebbenden meegedeelde beslissing van de houder zijn aangewezen.



- e. De in het tweede lid onder j bedoelde gegevens worden slechts gebruikt voor de uitvoering of de toepassing van de daar bedoelde andere wet.
- 6. Buiten de gevallen waarin dat wordt vereist ingevolge een wettelijk voorschrift of geschiedt met toestemming van de geregistreerde of zijn wettelijke vertegenwoordiger, worden ingevolge artikel 11, eerste lid, van de wet, uit de registratie slechts persoonsgegevens aan derden verstrekt voor zover zulks noodzakelijk is met het oog op:
  - a. de begeleiding van leerlingen of studenten;
  - b. het doen van afdrachten;
  - c. het in handen van derden stellen van vorderingen;
  - d. het behandelen van geschillen;
  - e. het doen verrichten van accountantscontrole.
- 7. Uit de registratie worden ingevolge artikel 14, eerste lid, van de wet, geen persoonsgegevens aan derden verstrekt dan nadat van het voornemen daartoe aan de betrokken geregistreerden of hun wettelijk vertegenwoordigers is kennis gegeven en zij gedurende een redelijk termijn in de gelegenheid zijn geweest een verzoek te doen als bedoeld in artikel 14, tweede lid, van de wet.
- 8. De persoonsgegevens worden uit de registratie verwijderd uiterlijk twee jaren nadat de studie is beëindigd.



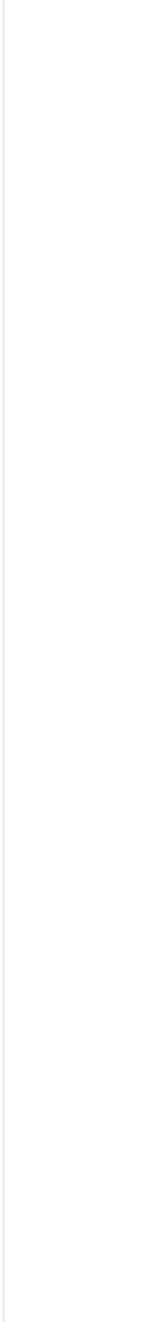
## Bijlage 5

*Tussen gezin en school*

*Verschuivingen in opvoedingsdenken en opvoedingspraktijken*

Dr. C. Klaassen  
Dr. F. Smit  
m.m.v. T. Meerveld

Nijmegen, oktober 2000  
Sectie Onderwijs en Educatie (KUN)  
Instituut voor Toegepaste  
Sociale Wetenschappen (KUN)



# Inhoudsopgave

INLEIDING	183
HOOFDSTUK 1. PARTICIPATIE VAN OUDERS EN DE PEDAGOGISCHE OPDRACHT	186
1.1. Relatie tussen ouders en school: internationale trends	187
1.1.1. Ouderparticipatie	188
1.1.2. Parental empowerment	189
1.1.3. Schoolkeuze	194
1.1.4. School-gemeenschap relaties	195
1.2. Vormen van samenwerkingsprojecten	199
HOOFDSTUK 2. OUDERS, SCHOOL EN OPVOEDINGSVERANTWOORDELIJKHEID	204
2.1. De ouders en de school	205
2.1.1. Schoolkeuze	205
2.1.2. De verhouding tussen ouders en bevoegd gezag	206
2.1.3. De praktijk van de pedagogische verantwoordelijkheid	207
2.1.4. Ouders op school	212
2.2. Samenvatting en conclusies	215
HOOFDSTUK 3. OPVOEDINGSVERSCHUIVING IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF	217
3.1. Onderzoeksopzet en wijze van rapportage	217
3.2. Resultaten kwalitatieve analyse per onderzoeksvraag	219
3.2.1. Vraag 1. Wetten en regels	219
3.2.2. Vraag 2. Discussie over opvoedingsverantwoordelijkheid	222
3.2.3. Vraag 3 Verandering in ouderbetrokkenheid	224
3.2.4. Vraag 4 Rol van de lokale gemeenschap	225
3.2.5. Vraag 5 en 6 Problemen en oplossingen	226
3.3. Landen-portretten	231
3.3.1. Verenigde Staten	231
3.3.2. Canada	235
3.3.3. Denemarken	236
3.3.4. Finland	236
3.3.5. Engeland	236
3.3.6. Spanje	236
3.3.7. Italië	237
3.3.8. Polen	237
3.3.9. Australië	238
3.4. Samenvattend overzicht van de inhoudsanalyse	238
3.4.1. Wettelijke regelingen	239
3.4.2. Discussie	240
3.4.3. Veranderingen in verantwoordelijkheden	240
3.4.4. De rol van de lokale gemeenschap	241

3.4.5.	Gesignaleerde opvoedings- en afstemmingsproblemen	241
3.4.6.	Oplossingen	242
HOOFDSTUK 4. NABESCHOUWING		245
4.1.	Schoolkeuze, rechten en plichten van ouders en ouderparticipatie	245
4.2.	De pedagogische functie van de school	248
4.3.	De school als gemeenschap	249
Geraadpleegde Literatuur		251

## Inleiding

De discussie over de pedagogische functie van de school speelt zich niet alleen af in Nederland maar ook in een aantal andere landen. Steeds gaat het daarbij om de vraag of het onderwijs zich moet beperken tot de cognitieve taken of niet. Kan het onderwijs zich daartoe eigenlijk wel beperken? Is er niet meer gerichte aandacht nodig voor de pedagogische functie van het onderwijs? Hoe kan daaraan dan vorm gegeven worden? In dit verband wordt niet alleen naar school-interne factoren gekeken, maar ook naar de relatie tussen gezin en school. Meer specifiek gaat het om de verantwoordelijkheid van ouders en de school ten aanzien van de opvoeding. Maar ook andere socialiserende instanties en opvoedingscontexten zijn hierbij betrokken, zoals de lokale gemeenschap. Vele praktische kwesties spelen hierbij een rol zoals de concrete invulling van de gezamenlijke verantwoordelijkheid, de versterking van de betrokkenheid van ouders bij de school en de voorwaarden waaraan voldaan moet worden om school en gezin te beschouwen als partners in opvoeding.

De Raad van Maatschappelijke Ontwikkeling heeft aan dr. C. Klaassen van de Sectie Onderwijs en Educatie van de Katholieke Universiteit Nijmegen gevraagd een oriënterend onderzoek in te stellen naar eventuele verschuivingen in opvoedingsverantwoordelijkheden, -praktijken en -regelingen in verschillende nationale contexten met speciale aandacht voor de communicatie- en afstemmingsproblematiek. Dit oriënterende onderzoek is behalve door dr. C. Klaassen uitgevoerd door dr. F. Smit van het Instituut voor Sociale Wetenschappen te Nijmegen in samenwerking met mevrouw T. Meerveld, die betrokken was bij de dataverzameling en de analyse van het empirische onderzoeksdeel.

De vraagstellingen van dit onderzoek luiden als volgt:

1. In Nederland wordt een discussie gevoerd over de pedagogische opdracht van de school. In hoeverre speelt deze discussie (al of niet onder de noemer van 'moral education') ook in andere landen die in bepaalde opzichten vergelijkbaar zijn met Nederland?
2. In Nederland ligt het primaat van de opvoedingsverantwoordelijkheid heel sterk bij het gezin. Er lijkt een duidelijke taakverdeling te zijn: de school onderwijst, de ouders voeden op. Onder andere doordat vrouwen (moeders) zich steeds meer op de arbeidsmarkt hebben begeven, brengen kinderen minder tijd door in de opvoedings sfeer van het gezin en meer in andere opvoedingsinstellingen. Speelt deze ontwikkeling zich ook in andere landen af? Welke ontwikkelingen doen zich voor in de opvoedingspraktijken en de relaties ouders-school? Vindt in andere landen ook een vergelijkbare discussie plaats over een eventuele verschuiving van opvoedingsverantwoordelijkheid van ouders naar scholen en andere instellingen?
3. Op welke wijze wordt er vorm gegeven aan de participatie van ouders op school? Te denken valt aan de communicatie tussen ouders en scholen. In hoeverre is er sprake van een wettelijk vastgelegde verdeling van verantwoordelijkheid voor pedagogische taken tussen ouders en scholen? Hoe is deze relatie in andere landen geformaliseerd en hoe ligt die feitelijk?

In dit onderzoeksrapport wordt een overzicht gegeven van een aantal ontwikkelingen die in het buitenland gaande zijn op dit gebied. Opvoedingscontexten kunnen per land verschillen qua (formele en feitelijke) verantwoordelijkheden en taakopvattingen van de verschillende instituties. De betreffende ontwikkelingen in vergelijkbare landen zijn in het algemeen niet eenvoudig in kaart te brengen omdat deze problematiek vaak heel verschillend of onder andere noemers gethematiseerd wordt. Een eerste 'quick-scan' van internationale tijdschriften leverde geen vruchtbare informatie op. Als het probleem al gethematiseerd wordt, gebeurt dit vaak erg onduidelijk en soms treedt de problematiek onder uiteenlopende verschijningsvormen naar buiten. Dit rapport bevat de resultaten van een oriënterend onderzoek dat bestaat uit een literatuuronderzoek en een landen-vergelijkend exploratief onderzoek onder experts. Door combinatie van deze twee aanpakken is getracht nader inzicht te krijgen in de onderlinge verhoudingen tussen gezin, school en andere instellingen en de verschillende taken, verantwoordelijkheden en betrokkenheden op dit terrein.

In het onderzoek naar de opvoedingscontexten in verschillende landen richt een specifieke vraag zich op de zogenaamde pedagogische functie van de school. In Nederland wordt in dit verband gesproken over 'de pedagogische opdracht van de school'. In veel andere landen staat deze problematiek bekend onder de noemer 'moral education' of vergelijkbare lokale aanduidingen, in de Verenigde Staten wordt steeds vaker gesproken over 'character education'. Bij deze pedagogische functie van het onderwijs gaat het niet alleen om de taak van het onderwijs met betrekking tot het stimuleren van waarden en normen, maar is de opvoedingstaak en -problematiek in brede zin aan de orde. Dit betekent dat de begeleiding van kinderen en jongeren bij hun totale persoonlijkheidsontwikkeling centraal staat en niet slechts het probleem van de maatschappelijke waardenerosie en normvervaging.

In de gevoerde discussie over de pedagogische opdracht van de school wordt soms de indruk gewekt, dat het hier zou gaan om een totaal nieuwe taak waarmee het onderwijs opgezaadeld wordt. Er zou sprake zijn van de zoveelste nieuwe taak die alweer op het bordje van de school gelegd wordt. Aan het begin van de Nederlandse discussie over de pedagogische functie van de school heeft de wijsgerig-pedagoog Van Haaften (1991) al zeer nadrukkelijk gewezen op het feit dat het hier geen opdracht AAN het onderwijs betreft, maar een opdracht VAN het onderwijs. De aandacht voor deze pedagogische taak is gedurende enige decennia, voorafgaand aan de jaren negentig, alleen sterk verminderd geweest. Oudminister Ritzen heeft daarop ook gewezen bij de instelling in 1993 van het zogenaamde 'Platform Pedagogische Opdracht van het Onderwijs' dat bedoeld was om de discussie in Nederland weer nieuw leven in te blazen. Hij sprak daarbij terecht over "een verantwoordelijkheid die traditioneel wezenlijk in het onderwijs thuis hoort". Met name in het confessionele onderwijs zijn discussies over waarden en normen en over de normatieve aspecten van de schoolcultuur nooit geheel en al verdrongen door de gerichtheid op cognitieve leerprestaties als doelstelling van de school. Aandacht voor waarden en normen en voor de



pedagogische aspecten van onderwijs is met andere woorden in Nederland nooit volledig weg geweest. Het huidige maatschappelijke debat over waarden en normen heeft ertoe geleid dat de vraag gesteld werd naar de verantwoordelijkheid van de verschillende socialiserende instanties die betrokken zijn bij de opvoeding en bij de vorming in waarden en normen. Het is belangrijk om ons hierbij te realiseren dat de verschillende socialiserende instanties in principe elkaars invloed kunnen versterken, verminderen, neutraliseren of soms zelfs geheel te niet kunnen doen. Met het oog daarop verdient onderzoek naar de onderlinge verhoudingen en de afstemming tussen verschillende beïnvloedende instanties onze voortdurende aandacht.

# Hoofdstuk 1. Participatie van ouders en de pedagogische opdracht

De laatste jaren is de belangstelling voor de rol en invloed van ouders in het onderwijs toegenomen. Internationaal wordt het vergroten van de betrokkenheid van ouders en de lokale gemeenschap bij het onderwijs steeds meer benadrukt als een strategie voor het bevorderen van de effectiviteit en de verbetering van het onderwijs. Volgens Epstein (1992) presteren kinderen beter op alle niveaus, hebben ze meer positieve attitudes ten aanzien van de school en hebben ze hogere verwachtingen van school, als ze ouders hebben die bewust met school omgaan, enthousiast zijn en betrokken zijn bij de schoolloopbaan van hun kinderen. Onderzoek bevestigt deze redenering: het geven van mogelijkheden aan ouders om te participeren in het onderwijs van hun kinderen, heeft positieve invloed op de cognitieve ontwikkeling en prestaties van kinderen, alsook op de attitudes van ouders naar school (Gordon, 1979; Hederson, 1987; Rosenholtz, 1989; Smith & O'Day, 1991). Ouderparticipatie wordt daarom ook beschouwd als een van de belangrijke componenten van effectieve scholen (Chrispeels, 1996; Mortimore, Sammons, Stoll, Lewis, Ecob, 1988; Scheerens & Bosker, 1997). In het verlengde hiervan worden ook steeds meer pleidooien gehouden om de activiteiten van scholen, ouders en lokale gemeenschappen meer bij elkaar te betrekken en daarmee de veelal bestaande scheiding tussen de school en de externe omgeving te doorbreken. De huidige maatschappelijke, politieke en onderwijskundige ontwikkelingen vereisen bovendien ook steeds meer een gerichtheid op en bewustzijn van scholen voor externe ontwikkelingen en contingenties. Ook in het kader van de pedagogische opdracht van de school, of beter de pedagogische functie van de school wordt het belang van een sterke ouderparticipatie en een goed contact tussen ouders en school bepleit. De vanzelfsprekende afstemming die er vroeger tussen gezin en school bestond voor wat betreft waarden en normen, pedagogische wensen en handelingspatronen is tegenwoordig niet zonder meer gegarandeerd. In veel gevallen is er sprake van een stuk onduidelijkheid bij school en ouders over elkaars praktijken en opvattingen. Communicatie over pedagogische aangelegenheden, normen en waarden kan helpen deze onduidelijkheden uit de weg te ruimen. Veel docenten en scholen rekenen de pedagogische opdracht tot hun taakgebied (Theunissen, Bergen, Hermans, Klaassen, Slegers en Van Veen, 1998). Steeds meer scholen besteden expliciet aandacht aan onderwijs in morele waarden en normen en nemen de pedagogische opdracht op in de missie van de school. Dit gebeurt niet alleen als reactie op de maatschappelijke zorg in verband met normvervaging en normverval, maar vooral ook uit een pedagogische zorg waarin het begeleiden van jongeren op weg naar volwassenheid en een adequate rol in de samenleving centraal staat.

Het is jammer dat in het publieke debat zo sterk de nadruk ligt op de sociaal-instrumentele versie van de pedagogische opdracht, oftevel de bijdrage die van het onderwijs verwacht wordt voor het oplossen van allerlei maatschappelijke

kwalen en problemen. Deze beperkte opvatting van de pedagogische opdracht, gezien als een van buitenaf opgelegd fenomeen en gericht op het tot stand brengen van 'common decency' schiet voorbij aan de specifiek pedagogische begeleidings- en zorgelementen gericht op de stimulering van de persoonlijke ontwikkeling en het welzijn van de leerling. Van jongeren wordt in de huidige samenleving gevraagd een specifieke identiteit te ontwikkelen. Daarbij zijn zij grotendeels op zichzelf aangewezen en moeten zij te rade gaan bij uiteenlopende waardenstelsels. Van hen wordt verwacht dat zij voor zichzelf een levensloop plannen en organiseren, dit terwijl ze tegelijkertijd steeds minder ruimte krijgen om te kunnen experimenteren. De jeugdfase als experimenteerterruimte voor het volle leven wordt onder andere door de economisering en verdere rationalisering van het onderwijsbeleid steeds verder gereduceerd (Dieleman, 1997). Van jongeren worden in feite steeds meer managerskwaliteiten verlangd. Zij moeten niet alleen zeer planmatig te werk gaan als gevolg van studieduur en studiefinanciering, maar zij moeten ook zelfstandig en actief werken en leren. Zij worden afgerekend op allerlei extra-functionele persoonlijkheidskenmerken en deugden. Bij sollicitaties worden van hen niet alleen maar diploma's, maar ook vele sleutelkwalificaties verwacht zoals besluitvaardigheid, zelfstandigheid, verantwoordelijkheidsgevoel, planmatig denken, creativiteit, kritisch denken, initiatief en allerlei sociale vaardigheden (Van Zolingen, 1995). Scholen die meer willen zijn dan louter kennis-instituten, zullen hieraan aandacht moeten besteden. Jongeren kunnen bij het presenteren van hun identiteit meestal niet meer terugvallen op traditionele kaders zoals sociaal milieu en het gezin van herkomst. In een geïndividualiseerde en geseclariseerde samenleving moeten jongeren meer dan vroeger voor zichzelf een wereld construeren, door zich te positioneren in een pluriform geheel van waarden, normen en handelingsalternatieven (Klaassen, 1993). Meer aandacht in het onderwijs voor waarden en normen, voor waardenverheldering en waardencommunicatie kan leerlingen ondersteunen en stimuleren bij hun permanente zoektocht die de identiteitsvorming is. Naast expliciete aandacht voor identiteits- en zingevingsvragen kan met weinig extra moeite de pedagogische dimensie in de alledaagse schoolse praktijken beklemtoond worden, bijvoorbeeld door meer aandacht voor het stimuleren van sociale verantwoordelijkheid en zorg voor elkaar. Veel docenten zijn zich er goed van bewust dat onderwijzen tegelijkertijd opvoedend onderwijzen is.

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op een aantal internationale trends met betrekking tot de veranderende interactie tussen scholen, ouders en de lokale gemeenschap. Vervolgens worden kenmerken van samenwerkingsprojecten gepresenteerd. Het hoofdstuk eindigt met een aantal conclusies waarin de rollen van ouders, scholen en de lokale gemeenschap worden belicht.

### *1.1. Relatie tussen ouders en school: internationale trends*

Om aan de cognitieve, emotionele en sociale behoeften van leerlingen zo goed mogelijk tegemoet te komen, is het van belang dat er een goede samenwerking

is tussen scholen, de lokale gemeenschap en ouders. Hoewel het benadrukken van een goede samenwerking tussen deze actoren niet nieuw is, wordt de laatste tijd het belang van deze samenwerking voor het leren van leerlingen steeds meer geaccentueerd. In het verlengde hiervan onderscheiden Goldring en Sullivan (1996) drie internationale trends: 'parental empowerment', 'parental choice' en 'community school linked service'. Hieronder worden deze trends kort toegelicht. Deze beschrijving heeft als functie om ouderparticipatie en meer specifiek participatie van ouders en de pedagogische opdracht van de school, de kern van dit hoofdstuk, te kunnen plaatsen binnen de diversiteit aan interacties tussen scholen, ouders en de lokale gemeenschap.

### 1.1.1. Ouderparticipatie

Ondanks het uitgesproken belang van ouderparticipatie voor het onderwijs, is er veel onduidelijkheid over wat ouderparticipatie nu precies betekent. De term wordt gebruikt voor het aanduiden van verschillende activiteiten van ouders: variërend van een bewuste betrokkenheid van ouders bij het leren en welbevinden van hun kinderen op school, open ouderavonden die door de school worden georganiseerd, tot formele participatie van ouders in schoolbesturen en medezeggenschapsraden. Bovendien blijken er verschillende 'praktijken', experimenten en ervaringen te bestaan die voortkomen uit verschillende wijzen waarop ouderparticipatie binnen scholen wordt vormgegeven.

Epstein (1995) heeft geprobeerd deze verscheidenheid te ordenen in de volgende typologie van ouderparticipatie:

Type 1. *Voorwaardenscheppende rol van ouders ('parenting')*. Ouders zijn verantwoordelijk voor de gezondheid en de veiligheid van de kinderen. Zij moeten hun kinderen op het school gaan voorbereiden, ze begeleiden en opvoeden, en zorgen voor een pedagogisch klimaat ten gunste van het leerproces en van het gedrag van het kind op school.

Type 2. *Communicatie school-ouders ('communicating')*. De school verschaft informatie over de schoolactiviteiten en de vorderingen van de kinderen. De school moet de informatie voor alle ouders begrijpelijk presenteren. Bij deze communicatie zijn de school en de ouders beurtelings zender en ontvanger. Ouders moeten open staan voor deze communicatie en respons geven.

Type 3. *Informeel dienstverlening aan de school ('volunteering')*. Dit type ouderbetrokkenheid heeft betrekking op de oudervrijwilligers. Bedoeld zijn de ouders die leerkrachten helpen in de klas, administratieve bijstand verlenen, de bibliotheek van de school beheren, assisteren bij sportdagen en schoolreisjes.

Type 4. *Ondersteuning van leeractiviteiten thuis ('learning at home')*. Deze vorm heeft betrekking op het ondersteunen van de kinderen bij het uitvoeren van leeropdrachten.

Type 5. *Formele ouderparticipatie ('decision making')*. Ouderbetrokkenheid in schoolbeleid en -bestuur heeft betrekking op zitting nemen in het bestuur van de school en deelname aan de medezeggenschapsraad, de ouderraad of andere bestuursorganen binnen de school.

Type 6. *Samenwerking met de omringende gemeenschap ('collaborating')*. De rol van de lokale gemeenschap waarvan de school en ouders deel uitmaken.

### *1.1.2. Parental empowerment*

Een eerste internationale trend heeft betrekking op het helpen van ouders bij het opbouwen en instandhouden van positieve thuiscondities die de ontwikkeling van kinderen bevorderen (type 1 bij Epstein). In vogelvlucht wordt getracht te laten zien hoe ouders in de laatste twee eeuwen eerst de verantwoordelijkheid voor de opvoeding en het onderwijs van hun kinderen hebben moeten overdragen aan de school. Vervolgens pogen zij via vormen van ouderparticipatie in de tegenwoordige tijd weer greep te krijgen op de leer- en ontwikkelingsactiviteiten van hun kinderen.

Onderwijs en opvoeding behoorden lange tijd min of meer tot het exclusieve domein van respectievelijk het gezin en de kerk. Vanaf het midden van de 18e eeuw komt er belangstelling voor andere vormen van onderwijs. Het is vooral de groei van handel en industrie geweest die in de meeste westerse landen geleid heeft tot een steeds ingewikkelder maatschappij. Daarmee ontstond ook de noodzaak van een meer omvattende opvoeding. Tegelijkertijd met de ontwikkeling van de industriële samenleving werd het onderwijs in de meeste landen losgeweekt uit de traditionele verbanden van kerk en gezin. Het grootbrengen van kinderen bleef men in de eerste plaats beschouwen als de verantwoordelijkheid van de ouders, maar tot op zekere hoogte ook van de samenleving als geheel. De samenleving had de kinderen nodig om zichzelf in stand te houden en te ontwikkelen. Delen van de taak van de geestelijkheid en van de ouders werden door het onderwijs overgenomen, omdat de opvoeding niet meer toereikend was als voorbereiding op het maatschappelijk leven. Er ontstonden uiteenlopende vormen van onderwijs: armenscholen, parochie-scholen, Latijnse scholen en particuliere scholen. Particulier onderwijs was alleen weggelegd voor de burgers die over de benodigde financiële middelen beschikten. De ouders met kinderen op particuliere scholen hadden een sterke positie ten opzichte van de leerkrachten. Beviel het onderwijs hen niet, dan zochten ze een andere leraar. De ouders wier kinderen gratis onderwijs kregen, verkeerden daarentegen in een zwakke positie. Armlastige ouders konden gedwongen worden hun kinderen naar school te sturen op straffe van intrekking van de bedeling. De kritiek op het huisonderwijs en vormen van particulier onderwijs, die alleen waren weggelegd voor de gegoede burgerij die over de benodigde financiële middelen beschikte, luidde de periode in van het streven naar de gedeelde verantwoordelijkheid van gezin, school en staat voor opvoeding en onderwijs. Eind van de 18e eeuw werden opvoeding en onderwijs niet alleen meer aan de ouders toevertrouwd. De samenleving ging zich via de staat intensiever met de opvoedingstaken bezighouden.

Mede als reactie op onder meer de professionalisering van leerkrachten, werd aan het eind van de 18e eeuw en het begin van de 19e eeuw met name door

orthodoxe christenen sterk de nadruk gelegd op het recht van ouders op onderwijs naar eigen levensovertuiging, op de soevereiniteit in eigen kring, en op de primaire verantwoordelijkheid van de ouders met betrekking tot opvoeding van hun kinderen. Ouders wensten de vrijheid te hebben om hun kinderen naar scholen van de eigen levensbeschouwelijke richting te sturen. In Nederland zijn bijvoorbeeld protestants-christelijke scholen opgericht vanuit een theologisch gefundeerde eigen verantwoordelijkheid van de ouders. Ouders kregen de behoefte hun kinderen naar protestants-christelijke scholen te sturen. Deze hadden in de negentiende eeuw een herkenbare identiteit die overeenkwam met de godsdienstige visie van de ouders zelf. De katholieke kerk nam het voortouw om ouders op te roepen mee te werken aan de opbouw van het katholiek onderwijs. In Nederland resulteerde deze dynamiek in de loop van de eerste helft van de twintigste eeuw in de vorming van een stelsel van gelijke bejegening van de verschillende confessionele en openbare scholen. In andere Europese landen zien we soortgelijke ontwikkelingen met verschillende varianten.

Op het feitelijk reilen en zeilen van de scholen kregen ouders echter niet veel invloed. In het katholiek onderwijs bestuurdde de kerk, althans de laagste representant ervan, de pastoor, de lagere school. De leerkrachten hadden op grond van hun deskundigheid de zeggenschap over de organisatie en uitvoering van het onderwijs-leerproces. Zelfs wanneer ouders, zoals in het christelijk onderwijs, lid waren van een schoolvereniging werd het bestuur van de school toch uitgeoefend door geestelijken of door andere leiders. In de praktijk was de school meer een verenigingsschool dan een ouders-school, meer een school naar de geest van de ouders dan een school die ook werkelijk door de ouders werd bestuurd en geleid. In het openbaar onderwijs, een gemeenschapsvoorziening, was de invloed van de ouders ook bescheiden. Er ontstond in de loop van de 19e eeuw communis opinio over de aanvaardbaarheid van de interventie in het gezin als primaire instantie voor de socialisatie. Door het instellen van leerplichtwetten is in de meeste westerse landen het onderwijs sinds het begin van de vorige eeuw steeds meer het exclusieve werkterrein van het onderwijzend personeel geworden. De ouders moesten daardoor ook een groot deel van de opvoedingstaak afstaan aan de leerkrachten. Hoewel ouders primair de eerst verantwoordelijken bleven voor de opvoeding van hun kinderen. De onderwijzers kregen steeds meer aanzien en gingen de ouders als eerst verantwoordelijken voor de opvoeding in sommige opzichten vervangen.

Na 1900 nam de belangstelling voor de verzorging van het kind toe. De school werd door sommige pedagogen niet alleen als een instituut voor kennisoverdracht beschouwd, maar ook een voor opvoeding waar die door het huisgezin niet verschaft kon worden. In de pedagogische beweging rond de eeuwwisseling op de grens van de 19e en 20e eeuw stonden twee thema's centraal: de onbekendheid van de ouders met wat zich binnen de schoolmuren afspeelde en onvoldoende aandacht binnen de school voor het leven buiten haar muren. Voor het eerst werd gesproken over de samenwerking tussen onderwijzers en

ouders. De interesse en bemoeienis van de ouders met het onderwijs van hun eigen kind moest een verdere stimulans zijn voor een betere opvoeding binnen de huiselijke sfeer. De onderwijzers gingen met dit pleidooi mee in zoverre dat hun domein werd vergroot en hun pedagogische autoriteit werd versterkt. Voor wat betreft de context van het onderwijs, stond vooral de compensatiegedachte centraal. Arbeiders moesten fatsoenlijke en algemeen ontwikkelde ouders worden die goed zorgden voor hun kinderen. Ouders werden verondersteld basisverplichtingen te hebben bij het opvoeden van hun kinderen ('parenting'). In deze verzorging moesten zij zowel materieel als geestelijk gesteund worden (Marjori-banks 1979; Karsten 1986).

Onderwijzers gingen zich beroepen op hun tijdens de opleiding verworven deskundigheid en hun ervaring in de onderwijspraktijk. Zij claimden vervolgens een grote mate van zelfstandigheid bij de uitoefening van hun werkzaamheden. De positie van de onderwijzers werd in de loop van de tijd sterker en daardoor minder controleerbaar en grijpbaar voor het hoofd van de school, de ouders en het bestuur. De kwaliteit en de inhoud van hun werk werd gaandeweg meer onttrokken aan de beoordeling van buitenstaanders. Er bestond ook terughoudendheid bij 'gewone arbeiders' om over pedagogische zaken te spreken: dat was meer een zaak voor de onderwijzers. De leerkrachten streefden naar een geheel zelfstandige beroepsuitoefening die gebaseerd zou zijn op deskundigheid. In de jaren zestig ontstaat er in de samenleving behoefte aan meer openheid en inspraak. Ouders gaan zich in het midden van de zestiger jaren van de vorige eeuw individueel of als groep met de school bemoeien. Deze belangstelling heeft te maken met een aantal factoren zoals: veranderingen op sociaal en cultureel gebied, de rol van sociale wetenschappen, de wijziging van plaats en inhoud van het primair onderwijs, de intrede van de begeleidings- en verzorgingsstructuur en de ruime aandacht van de media voor de rol van ouders in het onderwijs. Het begrip ouderparticipatie ('parent involvement') komt begin jaren zeventig in zwang. Onder ouderparticipatie wordt doorgaans verstaan de deelname van ouders aan activiteiten geïnitieerd door het bestuur/directie en/of de leerkrachten en/of (een collectief van) ouders van een school.

Het constateren van een discontinuïteit tussen school, gezin en milieu leidde tot de wens van grotere samenwerking tussen ouders en school. Het informeren van ouders over het schoolprogramma en de voortgang van de schoolloopbaan van kinderen ('communicating') wordt steeds meer als een basisverplichting van scholen gezien (type 2 bij Epstein). Door het meer betrekken van ouders bij activiteiten op school hoopten de schoolteams de kloof tussen school en huis te verkleinen, de herkenbaarheid van de school voor de ouders te vergroten en voorts de ondersteunende activiteiten van ouders ten behoeve van het onderwijs te stimuleren. De actieve betrokkenheid van ouders bij het onderwijs wordt beschouwd als een van de middelen om bij te dragen aan de vergroting van de ontwikkelingskansen en aan de verbetering van de schoolloopbaan van (bepaalde groepen) kinderen (Marjoribanks 1979; Henderson 1988; Davies 1989).

In de meeste West-Europese landen begonnen zich brede maatschappelijke discussies af te tekenen rond het thema van gelijke kansen in het onderwijs. Ouderparticipatie werd in de jaren zeventig gezien als een van de middelen om gelijke kansen in het onderwijs te bewerkstelligen. Het professionalisme van de school ten aanzien van onderwijs en opvoeding komt ter discussie te staan en ouders willen bij de veranderingen die plaatsvinden in het onderwijs betrokken worden. Ouderparticipatie werd het sleutelbegrip om uitdrukking te geven aan de grotere betrokkenheid van ouders bij de school van hun kinderen. Het isolement van de school wordt doorbroken. Steeds meer scholen geven ouders gelegenheid te participeren, en proberen van de school een ‘leef- en werkruimte’ te maken, waarin het schoolteam, de ouders en de kinderen elkaar dagelijks kunnen treffen, waar onderwijszaken besproken werden en waar in samenwerking met de ouders inhoudelijk en organisatorisch vorm kan worden gegeven aan het onderwijs. Het ging daarbij om een vrijwillige bijdrage en hulp van ouders bij schoolse activiteiten (bijvoorbeeld leesmoeders, meehelpen bij vieringen, kamp-ouder etc.). Deze vorm van ouderparticipatie op school (‘volunteering’) is het type 3 in de typologie van Epstein.

De samenwerking tussen ouders en school werd en wordt veelal geplaatst in het bredere kader van stimuleringsprojecten. Actieve betrokkenheid van de ouders bij de school zou moeten leiden tot een positieve houding ten opzichte van de school en het bevorderen van onderwijsondersteunende activiteiten van de ouders thuis. Ouders werden uitgenodigd de leer- en ontwikkelingsactiviteiten van de eigen kinderen thuis te volgen, te ondersteunen en te helpen (‘learning at home’, type 4 in de indeling van Epstein). Ouders kregen en krijgen doorgaans in de verschillende projecten – indien nodig – support (van de school) hoe om te gaan met hun rollen in diverse (opvoedings)situaties. In bijvoorbeeld het Amerikaanse ‘Outreach Parent Involvement Model’ maakt men het onderscheid tussen rollen die ouders thuis en op school op zich kunnen nemen: verzorger, communicator, leraar, ondersteuner, lerende, adviseur, beschermer en samenwerker (zie onderstaande figuur). Betrokken ouders wordt geleerd wanneer en hoe zij een bepaalde rol zouden kunnen spelen (Lueder 1998).



Rol	Doel
verzorger	het creëren van een omgeving waarin het kind zich fysiek, psychisch en emotioneel kan ontwikkelen
communicator	het in gang zetten en onderhouden van positieve contacten met de school
leraar	het kind helpen in zijn morele, intellectuele, emotionele en sociale ontwikkeling
ondersteuner	het actief ondersteunen van leeractiviteiten van het kind en het onderwijsprogramma van de school
lerende	het verwerven van nieuwe kennis en vaardigheden die de cognitieve en sociale ontwikkeling van het kind direct en indirect bevorderen
adviseur	het kind met wijze raad bijstaan, zowel in persoonlijke als in schoolse kwesties
beschermersamenwerker	voor het kind opkomen en zijn belangen verdedigen effectief met de school en de gemeenschap samenwerken in het oplossen van problemen, het nemen van beslissingen en het ontwikkelen van beleid

De verschillende vormen van ouderparticipatie leidden ertoe dat ouders en leerkrachten elkaar frequenter ontmoeten en informeler met elkaar omgaan. Dit had tot gevolg dat de formele afstand tussen (bepaalde) ouders en leerkrachten kleiner werd. Onduidelijkheid ontstond echter nogal eens over de taakverdeling. De leerkrachten trachtten veelal wel een ‘professionele’ afstand te bewaren ten opzichte van de ouders door de taken die ouders op school mogen verrichten duidelijk af te bakenen (Smit, 1991; Smit, Van Esch & Slegers, 1998).

Eind jaren zeventig, begin jaren tachtig krijgt medezeggenschap van ouders in het overheidsbeleid aandacht in verband met de democratisering van zeggenschapsverhoudingen binnen de school. Beattie (1985) onderzocht de evolutie van de ouderparticipatie in Frankrijk, Italië, de Duitse Bondsrepubliek en Groot-Brittannië. In Frankrijk kwamen de eerste wettelijke maatregelen tot stand na de studentenonlusten in 1968. De participatie bleef beperkt tot een adviserende bevoegdheid. De ontwikkelingen in Italië lopen parallel aan de ontwikkelingen in Frankrijk. Het gebrek aan feitelijke impact op het beleid leidde in Frankrijk en Italië tot grote ontgoocheling, omdat de participatie beperkt bleef tot adviserende bevoegdheid. In de Bondsrepubliek Duitsland daarentegen waar het onderwijs een aangelegenheid van de federale staten is, sloten wet- en regelgeving aan bij een oudere traditie uit de twintiger en dertiger jaren van de vorige eeuw. Ouders gaan participeren met uitgesproken beslissingsbevoegdheden Groot-Brittannië – en Wales in het bijzonder – kent een lange traditie van lokale autonomie. Er was een sterke betrokkenheid van de ouders bij het schoolgebeuren, zonder dat er evenwel formele organen waren opgericht. De overheid kende ouders een decennium geleden meer formele bevoegdheden toe en hoopte zo

het onderwijssysteem sterker te kunnen beïnvloeden in de richting van de nationaal vooropgestelde effectiviteitseisen.

In de meeste Europese landen is in de laatste jaren een ontwikkeling gaande in de richting van meer aandacht voor het betrekken van ouders bij het beleid en bestuur van de school en het ontwikkelen van formele oudervertegenwoordiging ('decision making', type 5 Epstein). Door het streven naar het vergroten van de autonomie van scholen, een trend die zich internationaal voordoet, is de roep om ouders en ook de gemeenschap meer actief te betrekken bij het bestuur, beheer en beleid van scholen toegenomen. In Nederland is deze vorm van ouderparticipatie reeds sinds 1981 formeel geregeld via de Wet medezeggenschap onderwijs.

### 1.1.3. Schoolkeuze

Een tweede internationale trend in de literatuur (Glenn 1993; Goldring & Sullivan 1996; Ravn 1999) betreft de ontwikkeling naar een ruimere schoolkeuze voor ouders. Het betreft hier in feite de introductie en invoering van het economisch marktmechanisme in het onderwijs. Ouders worden opgevat als klanten, die geheel naar eigen inzichten kunnen beslissen naar welke school ze hun kinderen sturen. De internationale discussie over schoolkeuze is vooral gericht op de rol van sociale klasse en schoolkeuzemotieven. Deze internationale discussie over vrije schoolkeuze is voor Nederlandse begrippen minder actueel. In ons onderwijsstelsel is vrijheid van schoolkeuze een reeds lang bestaand verschijnsel. De vrijheid van richting, zoals vastgelegd in Grondwetsartikel 23, en de daarvan afgeleide vrijheden van oprichting en inrichting, hebben immers geleid tot een palet aan scholen die verschillen naar levensbeschouwelijke grondslag en uitgangspunten.

Naast de hierboven beschreven typen van ouderparticipatie, is de vrijheid van schoolkeuze een van de mogelijkheden om de invloed en macht van ouders in het onderwijs te vergroten. Over de relatie tussen (typen van) ouderparticipatie en keuzevrijheid is internationaal nog weinig bekend. Hoe verhoudt bijvoorbeeld de rol van ouder-als-klant zich nu tot ouder-als-participant? Hebben ouders nu meer invloed op het onderwijs via het economische marktmechanisme van vrije keuze dan via het politieke mechanisme van het hebben van een stem? In dit verband is het onderscheid dat Woods (1992) heeft gemaakt interessant. Hij onderscheidt met betrekking tot de invloed van ouders op het onderwijs vier modellen die ieder op zich een uniek platform vormen voor zeggenschap.

1. Het competitieve marktmodel benadrukt de rol van de ouder als kiezer, die de concurrentie tussen scholen aanwakkert;
2. In het 'personal control' model wordt de rol van ouders als consument benadrukt, die actief met scholen werkt en zelf allerlei diensten verschaft;
3. Het kwaliteitsmodel is gericht op het vergroten van de verantwoordingsplicht van scholen naar ouders;

4. In het participatieve model ligt de nadruk op de participatie in besluitvorming tussen scholen en ouders.

Momenteel zijn in Nederland en de meeste West-Europese landen met betrekking tot de relatie tussen ouders en school, uitwerkingen van elk van de vier onderscheiden modellen terug te vinden.

#### *1.1.4. Schoolgemeenschap relaties*

Onder deze laatste trend beschrijven (Goldring & Sullivan 1996; Lueder 1998; Hartman 1999) de internationale ontwikkeling in de richting van het versterken van de samenwerking tussen scholen en de gemeenschap (zie ook: type 6 bij Epstein).

Na de Tweede Wereldoorlog zijn er verschillende immigratiegolven geweest en de Europese samenlevingen zijn in toenemende mate pluralistisch geworden. In de jaren tachtig en negentig ontstaat in verschillende Europese landen op scholen de behoefte om adequater in te kunnen spelen op de (zeer) uiteenlopende cultureel-pedagogische thuissituaties van de leerlingen. Ouderparticipatie wordt van belang geacht bij het onderwijs aan migrantenkinderen. De inbreng van ouders ziet men als noodzakelijke voorwaarde voor intercultureel onderwijs. Scholen gaan steeds meer functioneren binnen interorganisatorische netwerken van welzijnsinstellingen, clusters van scholen, vormen van buitenschoolse opvang, huiswerkbegeleiding en dergelijke. Het begrip ouderparticipatie vat men ruimer op: ouders worden gezien als deel van de 'community'.<sup>1</sup> Bij de samenwerking en uitwisseling tussen de school en gemeenschap ('collaborating') gaat het om identificeren en integreren van bronnen en diensten van de gemeenschap met de bestaande schoolprogramma's, de opvoedingspraktijken binnen gezinnen en het leren van kinderen (type 6 Epstein). De gedachte daarachter is dat scholen niet als enige instantie aan de behoeften van kinderen kunnen voldoen, los van de gemeenschap waarin deze kinderen leven. Daarbij is een onderscheid te maken tussen twee verschillende benaderingen: de school-gebaseerde en de gemeenschap-gebaseerde benadering.

Bij de eerste benadering staat de school centraal. Verschillende sociale voorzieningen en diensten (gezondheidszorg, welzijnszorg) worden in deze benadering aan de school aangeboden en de school verzorgt de coördinatie daarvan. Dienstverleningsinstellingen en scholen worden op deze manier aangemoedigd om aanvullende en samenhangende diensten te leveren om zo in de diverse en onderlinge met elkaar verbonden behoeften van leerlingen te voorzien. Op deze manier vindt er vanuit de school een coördinatie-inspanning plaats om leren op school, opvoedingspraktijken binnen het gezin en maatschappelijke dienstverlening zoveel mogelijk te integreren.

1 In verschillende projecten wordt de steun van de 'community' benadrukt, waaronder doorgaans ook de ondersteuning van schoolactiviteiten door bedrijven. Community zou in het Nederlands vertaald kunnen worden als 'sociale omgeving' of 'sociale gemeenschap'.

In de tweede benadering staat niet zozeer de school centraal, maar wordt de gemeenschap gezien als het centrum van leren en educatie. In de zogenaamde 'community schools' heeft deze benadering een uitwerking gekregen. De idee van de 'community schools' is gebaseerd op een brede conceptualisering van de missie van scholen binnen de gemeenschap en de plaats van de gemeenschap in scholen. Uitgangspunt daarbij is 'community partnerships that draw together the spheres of influence on learners can foster the kind of caring that changes schools into communities that emphasize shared goals and values, while setting high expectations for all students (Mawhinney 1996). Het doel is om de cultuur van de gemeenschap te verbinden met de cultuur van de school. In een 'community school' zijn de faciliteiten van de school voor iedereen van de gemeenschap toegankelijk, zijn school activiteiten geïntegreerd met de activiteiten van de gemeenschap en komt het schoolcurriculum overeen met de brede waarden en behoeften van de gemeenschap. In een dergelijke benadering is de kloof tussen school en gemeenschap grotendeels overbrugd. Onduidelijkheid bestaat er over de rechten en plichten van de verschillende actoren. Zo werden scholen de afgelopen tijd steeds meer geconfronteerd met nieuwe eisen en standaarden voor kwaliteitszorg. Hierdoor moeten scholen meer dan voorheen naar ouders en de lokale gemeenschap toe verantwoording (kunnen) afleggen over de door hun gemaakte keuzen en over hun behaalde resultaten. Tegelijkertijd zijn er ontwikkelingen te bespeuren die de relatie tussen school en ouders onder druk zetten. En is er een toenemende vraag van ouders naar producten en diensten die tijd besparen. Bijvoorbeeld scholen moeten in de ogen van (sommige) ouders kunnen zeggen: 'dat regel ik voor je'. Dit wordt wel de 'one-stop-shopping-benadering' genoemd, de zorgen uit handen nemen. Leerkrachten worden steeds meer beschouwd als probleemoplosser, partner, medeopvoeders of verzorger. Er zijn leraren die oudercontacten als een vorm van overbelasting beschouwen, als een (ongewenste) controlerende instantie (Melzer, 1987). Maar er zijn tevens ouders die de school zelfs als een 'dump' gaan zien waarbij de leerkracht de 'pointsman' is in de strijd tegen de chaos. Tegelijkertijd is er de ontwikkeling dat (groepen) ouders meer dan voorheen ook een groot deel van de (mede)verantwoordelijkheid op zich willen nemen voor wat hun kinderen leren. Daarbij stappen ouders tegenwoordig makkelijker naar de rechter als ze het niet met de school eens zijn over belangrijke beslissingen aangaande de schoolloopbaan van hun kind. In diverse landen hebben (groepjes) ouders zelf het heft in handen genomen en geven hun eigen kinderen thuis onderwijs. In Nederland zijn slechts enkele situaties bekend waarin huisonderwijs wordt toegestaan, meestal na erkenning van overwegend bezwaar tegen de richting van de school. Aangezien een beroep op een vrijstelling van de leerplicht niet licht wordt gehonoreerd, zal het huisonderwijs niet kunnen groeien in ons land. De ontwikkelingen in Groot Brittannië, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten laten daarentegen een toename zien van het aantal kinderen dat huisonderwijs (home-based education) geniet (Meighan, 1993). De verwachting is dat in 2010 zo'n vijf procent van de mensen in de Verenigde Staten via Internet onderwijs volgt.

Problemen over de taakverdeling tussen ouders en school hangen samen met de wijze waarop de betrokkenen zichzelf beschouwen. Sallis (1988) onderscheidt drie mogelijke modellen om de verantwoordelijkheid van de ouders te typeren. Het eerste model is de 'market place'. De ouders worden hierin beschouwd als consumenten op zoek naar 'goed' onderwijs voor hun kinderen. Het onderwijsaanbod beantwoordt aan de wetten van de markt: slechte scholen worden minder gekozen en moeten verdwijnen. Is eenmaal de schoolkeuze gemaakt, dan blijft voor de ouder niets over dan het beleid van de school te accepteren. Het tweede model is een afgezwakte variant van het eerste, namelijk 'professional versus clients'. Ten opzichte van het vorige model waarin de ouders slechts een formeel keuzerecht hadden, beschikken de ouders hier over iets meer informatie van binnenuit. Echt veel inbreng hebben ze niet. Het blijft een vrij passieve vorm van participatie. In het derde model, de 'partnership', zijn er formele structuren waarbinnen ouders en leraren, als volwaardige partners, samen het schoolbeleid bepalen. Uit onderzoek blijkt dat ouders zich niet altijd door de structuren voelen aangesproken (Smit & Van Esch 1996). Zij impliceren wel een uitdaging de betrokkenheid van ouders in het algemeen te verhogen. Zo niet, dan creëert men een nieuwe categorie 'professionele ouders' (Smit, Van Esch & Claessen 1996).

Volgens het onderzoek van Klaassen en Leefderink (1998) zijn ouders en docenten doorgaans slecht geïnformeerd over elkaars opvoedingspraktijken. Docenten zouden moeten leren om met ouders over opvoeding te praten, onder andere met het oog op de afstemming van de opvoeding thuis en op school.

Voorwaarde voor samenwerking en afstemming is het scheppen van duidelijkheid over elkaars verantwoordelijkheden. Het is niet meer zo vanzelfsprekend dat ouders en docenten wat betreft waardenopvoeding op een en dezelfde lijn liggen. Van groot belang voor de afstemming tussen school en gezin is de beeldvorming van ouders en docenten over elkaar. Docenten staan veelal kritisch tegenover de wijze waarop ouders opvoeden: Ouders stellen te weinig eisen aan hun kinderen en zadelen hen op met veel te veel sociale verplichtingen. Ouders van hun kant, bekritisieren docenten vanwege het ontbreken van een doordacht pedagogisch beleid en een gebrek aan communicatie. De kritische geluiden die over en weer te beluisteren zijn, kunnen voor een groot deel worden teruggevoerd op een gebrek aan communicatie. Te veel blijft onbesproken waardoor verkeerde beelden en misverstanden kunnen ontstaan. Niet alle onderzochte docenten zijn voorstander van de idee dat ouders partners zouden moeten zijn van de school. Een veel gehoorde reden is de taakzwaarte van de docent. Ouders hebben maar met een of enkele docenten te maken, terwijl docenten contact moeten onderhouden met tientallen ouders. Ouders zijn vooral emotioneel betrokken bij de opvoeding van hun kinderen, docenten zijn beter in staat het gedrag van de leerling te relativieren, en te bezien in een breder en langer termijn perspectief.

De school, met haar groepeeringsvormen, is een geschikte plaats om het sociale gedrag van leerlingen te stimuleren. Leerlingen worden in hoge mate gevormd door de op school aanwezige cultuur- en interactiepatronen. Volgens

voorstanders van de pedagogische opdracht moet de school zich proberen bewust te worden van de waarden die zij impliciet overdraagt en de waarden die zij expliciet wil overdragen. In het overheidsbeleid zou meer aandacht voor deze cultuurkenmerken gewenst zijn. Op theoretisch niveau geeft Sergiovanni (1994) in zijn boek 'Building Community in Schools' aan hoe docenten, ouders en schoolleiding kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van een 'community of mind' die bestaat uit gedeelde waarden, opvattingen over school en over de menselijke natuur. De schoolgemeenschap zou in zijn visie omgebouwd moeten worden tot een gemeenschap waarin morele verplichting, vertrouwen en gemeenschappelijk gedragen doelen plaats zouden moeten maken voor de zakelijk-contractuele, formeel-organisatorische benadering die nu overheerst. Scholen zouden meer het karakter moeten krijgen van ware communities (Lickona 1988; Merz & Furman 1997). Waarden en doelen die de persoonlijkheidsontwikkeling bevorderen zoals, verantwoordelijkheid, gemeenschapszin, respect voor anderen en tolerantie komen tot uitdrukking in gedeelde betekenis-systemen, gewoonten, normen en gedragsregels die op de school van toepassing zijn. Kohlberg (1981) ziet de morele cultuur van de school als "a bridge between moral judgement and moral action". Power, Higgins & Kohlberg (1989) hebben geprobeerd om de pedagogische (moral) cultuur van de school te ontwikkelen naar "a just community school", een gemeenschapsschool met een hoge morele kwaliteit. In hun evaluatie-onderzoek vonden zij positieve resultaten in de zin van een verbetering van de morele competentie van de leerlingen en een verandering in politiek relevant gedrag. Elders wordt gepleit voor veilige scholen waar kinderen zich geborgen weten en zich thuis voelen (Lewis, Schaps and Watson 1996). Bovendien zou de relatie van de school met de sociale omgeving versterkt moeten worden (Clarke Fowler & Klebs Corley 1996). Er wordt in toenemende mate een lans gebroken voor een 'brede school' met vaste ankers in de lokale gemeenschap (Adler & Gardner 1994). Ouders en school zouden moeten samenwerken bij de morele opvoeding van de kinderen (Berreth & Berman 1997).

Kernvraag in de verhouding tussen ouders en school (en andere sociale verbanden) is: wie is waarvoor bij opvoeding en onderwijs verantwoordelijk of zou dat moeten zijn?

De European Parents' Association, waar de meeste nationale ouderorganisaties in Europa zijn aangesloten, onderscheidt de volgende rechten en plichten van ouders (OECD, 1997):

- ouders hebben het recht op erkenning van hun primaire verantwoordelijkheid als opvoeders voor hun kinderen;
- ouders hebben de plicht hun kinderen op een verantwoordelijke manier op te voeden en hen niet te verwaarlozen;
- ouders hebben het recht op volledige toegang tot het formele onderwijssysteem voor hun kinderen op basis van hun behoeften, eigen waarden en talenten;

- ouders hebben de plicht zich als partners op te stellen ten aanzien van het onderwijs aan hun kinderen;
- ouders hebben recht op alle informatie van onderwijsinstellingen die te maken hebben met hun kinderen;
- ouders hebben de plicht alle informatie aan de school te verstrekken die relevant is voor het verwerven van de onderwijsdoelen waar zij samen aan werken;
- ouders hebben het recht een keuze te maken voor het onderwijs die het dichtst staat bij hun overtuigingen en de waarden die zij hanteren bij het opvoeden van hun kinderen;
- ouders hebben de plicht om goed geïnformeerd te zijn en nauwgezette keuzes te maken omtrent het onderwijs dat hun kinderen moet ontvangen;
- ouders hebben het recht om invloed uit te oefenen op het beleid dat de school van hun kinderen;
- ouders hebben de plicht persoonlijk betrokken te zijn bij de school van hun kinderen als een noodzakelijk deel van de lokale gemeenschap;
- ouders en hun organisaties hebben het recht actief geraadpleegd te worden over het beleid van de bestuurders op elk niveau;
- ouders hebben de plicht op alle niveaus democratische ouderorganisaties op te zetten om hen te vertegenwoordigen en voor hun belangen op te komen.

Voorwaarden voor het succes van de samenwerking tussen ouderschool-gemeenschap lijken te zijn (Lueder 1998):

- de mate waarin de socialiserende instanties het idee loslaten hun eigen doelen en belangen na te willen streven;
- dat leerkrachten bereid zijn hun autonomie, hun ‘professionele’ afstand tot ouders, los te laten. Dus zich minder onafhankelijk van ouders durven op te stellen. De schoolgemeenschap in mindere mate een arena, een strijdtonel is, wat betreft taakafbakening tussen personeelsleden en ouders;
- dat leerkrachten en ouders de inhoud en vormgeving van onderwijs-, opvoedings-processen op school en thuis bespreekbaar maken. Of zoals verwoord in een OECD studie (1997): ‘Principals, teachers and parents need more experience in working together – and training in how to do it, especially since some teachers find it hard to relate professionally to adults rather than children.’

### *1.2. Vormen van samenwerkingsprojecten*

Er zijn in diverse landen aanzetten gegeven om vanuit de bestaande situatie te komen tot een vorm waarin ouders, school en de lokale gemeenschap als gelijkwaardige educatieve partners gaan werken aan het gemeenschappelijk doel van een optimale afstemming van de opvoeding thuis en op school binnen de lokale gemeenschap. In de VS, Canada en Engeland zijn diverse projecten gestart gebaseerd op variaties van het Afrikaanse gezegde ‘Je hebt een heel dorp nodig om een kind op te voeden’ en vanuit het principe ‘Scholen zijn kleine gemeenschappen met sociale relaties die zijn gebaseerd op gezamenlijke waarden’.

Uitgangspunten bij deze 'education is partnership projecten' zijn veelal dat ouders verder moeten emanciperen (versterking en activering van kennis en vaardigheden, 'empowerment'), de school bereid moet zijn te veranderen en de lokale gemeenschap een rol krijgt bij het opvoedings- en onderwijsproces. Dit betekent dat ouders en leerkrachten veelal (bij)geschoold worden om als 'goede' partners te kunnen functioneren en de activiteiten van de school een plaats dienen te krijgen binnen de activiteiten van de gemeenschap. Dat wil onder meer zeggen: een bewustwordingsproces op gang brengen dat ouders, school en de gemeenschap het afzonderlijk niet alleen kunnen, in staat zijn met elkaar te communiceren, respect ontwikkelen voor ieders bijdrage aan de educatie van kinderen/leerlingen, en die bijdragen op elkaar afstemmen. Met veelal als doel: 'to promote ways in which families, schools and communities can work in partnership to foster children's motivation, learning and development' (Davies & Johnson 1996).

Kenmerken van de projecten zijn:

1. Visie op de organisatie. In de 'education is partnership' projecten ligt de nadruk op de schoolorganisatie, de community en de rol van de ouders daarbij als geheel. De schoolorganisatie wordt gezien als een samenhangend cultureel systeem. De schoolorganisatie wordt bijeen gehouden door gezamenlijke waarden, de school als gemeenschap. Er worden geen fundamentele belangentegstellingen ervaren tussen enerzijds het schoolbestuur en/of de schoolleiding, de leerkrachten en anderzijds de ouders. Ouders, personeelsleden en schoolleiding streven zoveel mogelijk naar consensus. Men gaat dus uit van een gemeenschappelijke cultuur van personeel, ouders en leerlingen: gezamenlijke verantwoordelijkheid voor opvoeding/onderwijs. Deze cultuur heeft vergaande consequenties voor de organisatievormen. Ouders geven gezamenlijk op alle niveaus (mede) richting aan beleids- en uitvoeringsbeslissingen. Men ziet ouders als partners van leerkrachten met een eigenstandige inbreng bij de opvoeding/onderwijs en het onderwijsbeleidsproces. Personeel en ouders hebben volgens hen in feite een aantal gemeenschappelijke doelen, zoals: de bloei van de school, het optimaliseren van de ontwikkelingskansen van leerlingen, het verbeteren van de schoolloopbaan van leerlingen, een effectieve taakuitvoering van leerkrachten. De thermometer van de school is de ouderbetrokkenheid c.q. ouderparticipatie ('het visitekaartje van de school'): hoe meer ouders bij verschillende activiteiten betrokken zijn des te beter. Hoe meer het personeel er alleen voor staat des te slechter;
2. Visie op de duurzaamheid van de samenwerking. In de vernieuwingsprojecten staat de 'langdurige samenwerking' tussen socialiserende instanties en ouders voorop. Personeel en oudersvormen een stabiel verband. Men streeft naar een duurzame samenwerking. Gedurende een groot aantal jaren vertrouwen de ouders de school een essentieel deel van de opvoedingstaak toe;
3. Drijfkrachten. In deze projecten prevaleert een gezamenlijk 'norm- en saamhorigheidsbesef'. Voorop staat om met elkaar op één lijn te komen: onderwijs op school en opvoeding thuis liggen in elkaars verlengde. Zowel personeel als



ouders zoeken primair naar wat hen bindt: 'we zijn allemaal met hetzelfde bezig, we delen dezelfde zorg, dus laten we overleggen en zaken op elkaar afstemmen';

4. Mensbeeld. In de projecten staat het 'gezamenlijk belang' voorop. Leerkrachten en ouders: zien elkaar als partners, stemmen opvoeding (thuis) en onderwijs (school) op elkaar af; maken drempels zo laag mogelijk; houden elkaar zo goed mogelijk op de hoogte; streven naar samenwerking; hebben beiden recht op een substantiële beïnvloeding van het onderwijs- en opvoedingsproces;

5. Gevoelstoon. In de projecten klinkt een idealistische gevoelstoon door: 'Een school kun je niet vergelijken met een koekjesfabriek, het gaat om een indringende unieke onderwijsrelatie tussen opvoeders en leerlingen, waarin overdracht van normen en waarden plaatsvindt'.

The Centre on Families, Communities, Schools and Children's Learning, een consortium van vijf universiteiten en het Institute for Responsive Education te Baltimore heeft met middelen van het Amerikaanse ministerie van Onderwijs onderzoek en ontwikkelingswerk uitgezet om vormen van samenwerking te initiëren tussen gezinnen, scholen en gemeenschappen (Davies 1999). Verbreiding van de ideeën over de samenwerking gaat via zogenaamde 'demonstration projects' (Hartman e.a. 1999). Ook in Europa zijn soortgelijke (succesvolle) initiatieven projecten gestart (Mendel 1999; Safran 1999).

In dit hoofdstuk zijn internationale trends beschreven in ouderparticipatie en is ingegaan op een specifieke vorm van ouderparticipatie, te weten vormen van samenwerking tussen ouders, school en de lokale gemeenschap. Dit is een van de vele manieren waarop ouderparticipatie vorm kan krijgen (zie Epstein 1992). Internationaal wordt het bevorderen van samenwerking tussen ouders en de omringende gemeenschap als een belangrijke strategie gezien om te komen tot een verdere emancipatie van ouders ('empowerment'). Resultaten van onderzoek naar het functioneren van samenwerkingsprojecten in verschillende Europese landen laat zien dat afstemming tussen ouders, school en gemeenschap in de afgelopen jaren haar vruchten afwerpt. De resultaten van de kwalitatieve analyses laten daarnaast zien dat experimenten met ouderparticipatie kunnen variëren van het stimuleren van een open relatie tussen ouders en school, naar actieve ouder en gemeenschap participatie in het bestuur en beleid van de school, tot sterke partnerschappen tussen school en de lokale gemeenschap. Ondanks de geboekte vooruitgang en de verschillen in ervaringen met ouderparticipatieprojecten, is de pedagogische afstemming tussen school, gezin en gemeenschap op 'doorsnee' scholen nog verre van optimaal. Daarbij komt dat de communicatie tussen ouders, personeelsleden en gemeenschap over de afstemming van opvoeding en onderwijs problematisch verloopt en er onduidelijkheden zijn over elkaars verantwoordelijkheden. Deze resultaten sluiten aan bij resultaten van internationaal vergelijkend onderzoek (OECD report, 1997) waaruit blijkt dat de positie van de ouders ten opzichte van de school relatief zwak is en versterking behoeft om te kunnen spreken van gelijkwaardige partners in educatie. De school ziet ouders vaak vooral als leveranciers van leerlingen, en beschouwt de

opvoedingspraktijk thuis als iets waar zij goede adviezen over kan geven. En ouders zien zichzelf nogal eens – ten onrechte – als amateurs en leerkrachten als professionals op het terrein van opvoeding en onderwijs. Er is kortom nogal eens sprake van een enigszins eenzijdige relatie. Internationaal worden er dan ook steeds meer pleidooien gehouden voor het bevorderen van wederzijdse relaties tussen school en de gemeenschap om de positie van ouders te versterken (Davies 1999). In dit verband is er een internationale trend waarneembaar van ouderparticipatie naar (educatief) partnerschap ('partnerships') tussen school, ouders en de gemeenschap ('communities'). Ouders en school als 'educatieve' partners betekent dus uitdrukkelijk een tweerichtingsverkeer. Enerzijds gaat het veelal om meer betrokkenheid van ouders bij wat er in de school gebeurt, anderzijds gaat het doorgaans ook om een meer gezinsgerichte versterking van oudervaardigheden door de school. Het is een proces waarin de partners erop uit zijn elkaars vaardigheden te versterken en wederzijds te ondersteunen, zodat de resultaten voor de kinderen een verbetering betekenen. Het succesvol aangaan en realiseren van dergelijke wederzijdse relaties en daarmee van educatief partnerschap, veronderstelt dat de structuur van scholen verandert in de richting van een open systeem dat flexibel en responsief is voor externe ontwikkelingen. Dit veronderstelt een organisatie waarin sprake is van een open communicatie en dialoog tussen ouders, leerkrachten en directie en waarin docenten en ouders zich als partners zien die in goede onderlinge samenwerking vorm geven aan de doelen en inrichting van de school. Volgens Moore en Lasky (1999) ondervinden veel scholen moeilijkheden bij deze transformatie naar een dergelijke open organisatie. In de praktijk hebben docenten eerder de neiging, veelal onder verwijzing naar hun professionaliteit en verworven expertise, om zich af te schermen van ouders en zich zo te beschermen van een te grote invloed en betrokkenheid van ouders bij hun werk. Als ouders te veel betrokken raken bij het dagelijkse werk van docenten ontstaan er allerlei persoonlijke en professionele spanningen tussen ouders en docenten. Om deze spanningen op te lossen, dienen docenten te beschikken over verschillende strategieën om met diverse ouders om te gaan, zich open te stellen voor ouders en open met hen te communiceren en zinvolle positieve samenwerkingsrelaties met ouders te ontwikkelen.

Door ouderparticipatie krijgt de informatie-overdracht tussen leerkrachten en ouders een zekere mate van continuïteit in het handelen tussen school en milieu waardoor opvoeding en onderwijs op elkaar afgesteld kunnen worden. Er is een internationale trend om samenwerkingsprojecten te starten waarin het gezin, de school en de lokale gemeenschap als educatieve partners participeren vanuit het (communitaristische) idee dat het individu zijn identiteit dankt aan de gemeenschap waarin het geboren is. Het doel is doorgaans het kweken en versterken van de sociale identiteit. Bij deze projecten is waardenopvoeding niet alleen gericht op het overdragen van (individuele) deugden als ijver en doorzettingsvermogen, maar met name geconcentreerd op de vorming van de sociale identiteit en op het versterken van motieven die jongeren binden aan de

gemeenschap. Waardenopvoeding bestaat uit de bewuste overdracht van tradities. Op deze wijze tracht men de sociale integratie van gezinnen in de gemeenschap te stimuleren (Klaassen & Leeferink 1998). In de samenwerkingsprojecten hebben ouders veelal niet alleen de rol van consument. Ze worden doorgaans ook uitgedaagd verantwoordelijkheid te nemen voor het functioneren van de gemeenschap door zelf zitting te nemen in ouderraden, medezeggenschaps- of bestuursorganen (type 5, Epstein). Enerzijds stelt dit eisen aan hun persoonlijke ontwikkeling: ze moeten verantwoordelijkheid kunnen en willen nemen voor hun handelen. Anderzijds moeten ze ook in staat zijn het functioneren van de gemeenschap kritisch te bezien en bereid zijn om initiatieven te nemen voor het tot stand brengen van veranderingen. In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat de pedagogische opdracht van de school niet alleen een binnenschoolse aanpak is. Vormgeven aan de pedagogische opdracht veronderstelt ook een (grote) gerichtheid op de externe context van de school. Intensieve contacten over waardenopvoeding vanuit dit perspectief kan gezien worden als een strategie om het onderwijs te verbeteren. De (h)erkenning van eigenstandige rollen van het gezin, de school en de buurtgemeenschap in bijdragen aan en verantwoordelijkheid nemen voor de gemeenschap lijken van groot belang te zijn voor een goede samenwerking op het gebied van waardenopvoeding.

## Hoofdstuk 2. Ouders, school en opvoedingsverantwoordelijkheid

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal: hebben ouders, scholen en andere socialiserende instanties ieder een eigen verantwoordelijkheid of hebben ze een gemeenschappelijke gedeelde verantwoordelijkheid of is er sprake van een gedelegeerde verantwoordelijkheid? Ouders hebben de primaire verantwoordelijkheid, zo is de overheersende mening in Nederland. Het onderwijs is in deze slechts aanvullend. De gezamenlijke verantwoordelijkheid zou tot uitdrukking moeten komen in het gezamenlijk nadenken en communiceren over elkaars doelen, opvattingen en praktijken. Andere socialiserende instanties als instellingen voor kinderopvang, scholen, sportclubs, verenigingen hebben een gedelegeerde verantwoordelijkheid. Bij deze delegatie worden de opvoedingstaken uitgevoerd door de betreffende instellingen buiten het gezin, wanneer kinderen en jongeren in die instellingen verblijven. Voor een goed functioneren van deze tijdelijke delegatie van opvoedingsverantwoordelijkheid is een bekendheid met wederzijdse verwachtingen ten aanzien van opvoedingstaken nodig en een goede afstemming. Voor de goede uitvoering van de opvoedingstaken zijn de gedelegeerden dan verantwoordelijk. Opvoedingsinstellingen kunnen een eigen pedagogisch profiel hebben van waaruit gewerkt wordt. Ouders en verzorgers die kennisgenomen hebben van dat profiel weten idealiter wat de kenmerken zijn van die specifieke pedagogische aanpak en kunnen hun verwachtingen daarop afstemmen. De schoolkeuzevrijheid, de vrijheid om een school te kiezen voor een kind, is in Nederland formeel in handen van de ouders, degenen die de dagelijkse zorg en verantwoordelijkheid voor het kind dragen. Juridisch gesproken zijn de ouders ook degenen die de wettelijke vertegenwoordigers van het kind zijn. Dit hoeven niet per se de natuurlijke ouders te zijn, maar kunnen ook pleegouders of verzorgers zijn. Van der Ploeg (1995) stelt dat de ouderlijke schoolkeuzevrijheid gefundeerd is op de ouderlijke verantwoordelijkheid. Hij laat zien dat toekenning van de schoolkeuzevrijheid aan de ouders ook voor de hand ligt. De schoolkeuzevrijheid is een aspect van hun verantwoordelijkheid voor het kind. Het is aan de ouders om hun best te doen voor het kind en dus om een goede school te kiezen, een school die naar hun beste weten goed genoeg is. Omdat er geen algemeen en eeuwig geldende antwoorden zijn op de vraag wat goed genoeg is, zullen de oordelen van verschillende ouders uiteenlopen en hebben ze naast een gevarieerd onderwijsaanbod ook keuzevrijheid nodig, aldus van der Ploeg. Als scholen een duidelijk pedagogisch profiel hebben en een pedagogisch beleidsplan waarvan via de schoolgids en het schoolplan kennisgenomen kan worden dan kunnen ouders in principe een keuze maken voor een bepaalde school op basis van deze pedagogische gronden. Zij kunnen kiezen voor een specifieke school als zijnde een pedagogische gemeenschap die qua normen, waarden en andere cultuurkenmerken waarschijnlijk goed zal aansluiten bij aard en karakter van het kind opdat het kind zich daar thuis kan gaan voelen. Zij kunnen in samenhang daarmee ook kiezen voor de pedagogische aanpak en ontwikkelingsstimuli die de school heeft en die kunnen leiden

tot een bepaalde gewenste persoonlijkheidsontwikkeling van het kind. Het belang van een goede aansluiting van het onderwijs (en de opvoeding) in de school op de opvoeding die ouders thuis geven, vormt de grondgedachte waarop de onderwijsvrijheid is gebaseerd. In internationale verdragen als de Europese Verklaring van de Rechten van de Mens (artikel 2, protocol 1) is het primaat van ouders vastgelegd bij de opvoeding en de keuze van het geschiktste onderwijs voor hun kinderen.

Het is echter de vraag of ouders in de verschillende onderwijssystemen, nadat ze voor een school hebben gekozen, nog invloed kunnen uitoefenen op de manier waarop die school vormgeeft aan de pedagogische verantwoordelijkheid, zodat het resultaat (beter) aansluit bij hun levensbeschouwelijke en opvoedkundige opvattingen. Zowel de ouders als de leerlingen en de leraren hebben direct belang bij het reilen en zeilen van de school. Maar ook verder weg van de school zelf zijn er groepen en instanties die invloed (willen) uitoefenen op wat een school is: het ministerie van OCenW, de rijksinspectie, verzorgingsinstellingen, het lokale bedrijfsleven enz. De ouderlijke betrokkenheid en invloed kan in de praktijk tot uiting komen in formele vormen, zoals het schoolbestuur en de medezeggenschapsraad, maar ook in min of meer informele, niet-geïstitutionaliseerde vormen, zoals de ouderraad, bepaalde werkvormen en individuele activiteiten ten behoeve van de school.

## *2.1. De ouders en de school*

In dit hoofdstuk gaan we na of ouders op schoolniveau mede invulling kunnen geven aan de pedagogische verantwoordelijkheid van de school in Nederland en enkele omliggende landen. We bespreken eerst de rechtsverhouding van ouders tot het bevoegd gezag (paragraaf 2.1.1.). Daarna beschrijven we de participatie van ouders in de rechtspersoon waarvan het onderwijs uitgaat (paragraaf 2.1.2.). Vervolgens gaan we na hoe de participatie van ouders vorm krijgt in de medezeggenschapsraad (paragraaf 2.1.3) en andere vormen van ouderparticipatie (paragraaf 2.1.4). Tenslotte gaan we dieper in op ad hoc-bijdragen van individuele ouders aan de pedagogische identiteit van ouders (paragraaf 2.1.5). We sluiten af met een samenvatting en conclusies.

### *2.1.1. Schoolkeuze*

De Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens zijn sinds het begin van de jaren negentig bindend voor de Europese Gemeenschap en haar lid-staten en is tot verdragsrecht geworden. Daarin staat vermeld dat aan de ouders in de eerste plaats het recht toekomt om de soort van opvoeding en onderwijs te kiezen, welke aan hun kinderen zal worden gegeven (artikel 26). De aantrekkingskracht van scholen wordt in Nederland, de Scandinavische landen, Groot-Brittannië met name bepaald door de uitstraling, de sfeer, de pedagogische aanpak. In de meeste (Zuid-Europese) landen spelen godsdienstige elementen een belangrijke rol bij de schoolkeuze. Kinderen zijn fundamenteel afhankelijk van volwassenen, niet alleen voor de vervulling van hun materiële behoeften, maar ook voor

hun psychische ontwikkeling. Ouders zijn verantwoordelijk, dat wil zeggen in rechte aanspreekbaar, voor de opvoeding van hun kinderen. Krachtens artikel 245 van het Burgerlijk Wetboek zijn ouders verplicht hun minderjarige kinderen te verzorgen en op te voeden. Ouders en voogden zijn dus de wettelijke vertegenwoordigers van de leerlingen. Onderwijs en ouderlijk gezag zijn begrippen die nauw met elkaar verbonden zijn. Ouderlijk gezag impliceert immers de zorg voor het levensonderhoud en de opvoeding van het kind. Zowel in de uitoefening van het ouderlijk gezag als in het onderwijs staat de vorming van het kind centraal, al liggen de accenten verschillend. Ingevolge de Leerplichtwet zijn de ouders en verzorgers in het algemeen verplicht te zorgen dat de minderjarige als leerling van een school wordt ingeschreven en de school regelmatig bezoekt (art. 2 Leerplichtwet 1969). De vrijheid van onderwijs verleent in Nederland aan verenigingen en stichtingen die bijzonder onderwijs verzorgen, het recht dit te doen op basis van een godsdienstige en levensbeschouwelijke overtuiging. Aan dat recht ligt een ander (grond)recht ten grondslag, namelijk de vrijheid van vereniging. Aan ouders die hun kind voor een bijzondere school aanmelden, kunnen eisen worden gesteld op grond van de godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag van de school. Aan de ouders kan worden gevraagd de grondslag te onderschrijven of te respecteren. Onderschrijven van de grondslag houdt in dat zij instemmen met de grondslag en bereid zijn zich daadwerkelijk in te spannen voor de verwezenlijking van het doel dat in de statuten staat omschreven. Respecteren gaat minder ver: de ouders beloven geen afbreuk te doen aan de grondslag van de school. In de ons omringende landen als België, Duitsland en Frankrijk treden uiteenlopende vraagstukken op de voorgrond die te maken hebben met de rechten en plichten van de ouders. Zo was enkele jaren geleden in de rechtspraak en in de onderwijsrechtelijke literatuur in de Vlaamse gemeenschap sprake van een uitgebreid debat rond gescheiden onderwijs voor jongens en meisjes. Vragen die daarbij een rol speelden waren of het, in het licht van gelijkheidsbeginsel en internationale en Europese non-discriminatieregelgeving, toegestaan is leerlingen van een bepaald geslacht de toegang te weigeren en of het daarbij uitmaakt of die weigering gebaseerd is op pedagogische inzichten, op godsdienstige of filosofische overtuigingen of zelfs op geheel andere gronden, zoals non-concurrentie-afspraken tussen scholen onderling (Leenknecht 2000).

### *2.1.2. De verhouding tussen ouders en bevoegd gezag*

Er worden verschillende begrippen gehanteerd om verhouding tussen de ouders en het bevoegd gezag van een bijzondere school te benoemen. We noemen hier met name:

1. onderwijsovereenkomst en
2. inspanningsverplichting.

Ad 1. Er wordt een impliciete, onbenoemde, onderwijsovereenkomst geacht te bestaan tussen het bevoegd gezag en de ouders. Wat de precieze inhoud is van die overeenkomst en van de daaruit voortvloeiende rechten en plichten, is evenwel niet altijd even duidelijk.

Ad 2. Aan de kant van de school en de leerkrachten wordt een inspanningsver-

plichting geacht te bestaan: de school en de leerkrachten hebben de plicht te zorgen dat de noodzakelijke leerstof naar behoren onderwezen wordt; zij moeten zorg dragen voor de vorming van het kind. Dat leerlingen recht hebben op kwalitatief behoorlijk onderwijs ligt voor de hand, maar wettelijk is niet vastgelegd welke eisen ouders kunnen stellen aan het onderwijs dat hun kinderen ontvangen. De term inspanningsverplichting lijkt dan ook de meest realistische omschrijving, maar daarmee is nog niet gezegd binnen welke grenzen leerkrachten zich moeten bewegen om aan die plicht te voldoen. In het algemeen wordt als criterium gehanteerd dat de inspanning van de leerkracht van een zodanige kwaliteit moet zijn als van een normale deskundige verwacht mag worden. Deze norm is in juridisch opzicht echter niet bepaald 'hard' en sancties bij in gebreke blijven, ontbreken dan ook nagenoeg geheel. Bovendien: hoewel de leerkracht in de onderwijspraktijk het dichtst bij de ouders staat, is hij (of zij) geen verantwoording schuldig aan de ouders maar aan het bevoegd gezag van de school.

### *2.1.3. De praktijk van de pedagogische verantwoordelijkheid*

Ontwikkelingen als secularisatie en de komst van allochtonen naar de meeste Europese landen hebben er toe geleid dat de culturele, godsdienstige en levensbeschouwelijke diversiteit van de samenlevingen in Europa is toegenomen. De vraag is of ouders, die de primaire verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding van hun kinderen, in de gelegenheid zijn een school te kiezen die aansluit bij hun voorkeuren en zodoende te zorgen voor een goede aansluiting tussen onderwijs en opvoeding. Daarbij gaat het zowel om de formele grondslag van de school als om de wijze waarop de levensbeschouwelijke en pedagogische identiteit van de school in de dagelijkse praktijk gestalte krijgt, bijvoorbeeld in het schoolklimaat en in gedragsregels. Uit onderzoek naar de mate waarin ouders hun voorkeur voor een bepaalde pedagogische aanpak gehonoreerd zien (dus in een in hun ogen geschikte school voor hun kinderen hebben gevonden), blijkt dat de grote meerderheid van de ouders tevreden is. In die zin is er (nog) geen grote kloof tussen vraag en aanbod (Vrieze, Tiebosch, Van Kessel 2000).

In België en Nederland is het levensbeschouwelijke karakter van een school en de behoefte aan onderwijs van de betreffende richting een centraal criterium bij de subsidiëring ervan, terwijl dergelijke overwegingen in andere Europese rechtstelsels geen plaats lijken te hebben. Slechts de toereikendheid van het totale scholenbestand is veelal beslissend. Discussies in het Engelse onderwijsstelsel over de praktijk van de pedagogische verantwoordelijkheid gaan vooral over de strekking van de verantwoordelijkheid van de overheid om het aanbod van voldoende onderwijs van een behoorlijke kwaliteit te garanderen, over de wijze waarop dat gebeurt en de vraag waarop welke mate van autonomie daarbij kan – of moet – bestaan voor bekostigde scholen (Harris 1992). In Duitsland wordt volgens de Grondwet onderwijs gegeven volgens de wensen van de ouders en in overeenstemming met de wensen van de betreffende kerken. Het Duitse Grundgesetz maakt het mogelijk dat deelstaten, die voor regelgeving en bestuur op het terrein van het onderwijs verantwoordelijk zijn, in vergaande mate

tegemoetkomen aan de wensen die in de samenleving bestaan bij het vormgeven van het onderwijs dat aansluit bij de opvoeding thuis (Von Campenhausen 1993). Dit staat bijna lijnrecht tegenover de wijze waarop de neutraliteit van de staat in het Franse onderwijs heeft vorm gekregen. In Frankrijk is de levensbeschouwelijke neutraliteit van het publieke onderwijs gebaseerd op het beginsel van de laïcité: een strikte scheiding tussen kerk en staat. De publieke school is de plaats waar de republikeinse waarden tot uitdrukking worden gebracht. De neutraliteit van de Franse staat betekent zowel in publiek als in primair onderwijs een actieve neutraliteit, gericht op het uitdragen van de waarden die ten grondslag liggen aan de Franse republiek (Leenknecht 2000).

De statutaire doelstelling van de rechtspersoon die de school in stand houdt, verleent aan de school haar grondslag. Deze grondslag is het fundament van handelen. De school kan op verschillende wijzen een bepaalde pedagogische traditie laten doorklinken in het onderwijs. Versterking van de positie van ouders is met name van belang bij onderwerpen waarbij de aansluiting tussen opvoeding en onderwijs in het geding is, zoals de identiteit van de school en de wijze waarop daaraan gestalte wordt gegeven via het onderwijskundig beleid, het pedagogische klimaat, de besteding van de ouderbijdragen, het lesrooster, buiten-curriculaire activiteiten, buitenschoolse opvang, overblijfmogelijkheden, preventie van lesuitval, gedragsregels en kledingvoorschriften. Dit zijn onderwerpen die vooral betrekking hebben op het niveau van de individuele school.

Door schaalvergroting en bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs heeft het beleid van schoolbesturen steeds vaker betrekking op meer dan een school tegelijk. Maar de invulling van de pedagogische verantwoordelijkheid en de betrokkenheid van ouders daarbij is relevant voor individuele scholen. Daar moet concreet gestalte worden gegeven aan de pedagogische verantwoordelijkheid. Een regelmatig terugkerend vraagstuk is met name het Engelse en het Duitse onderwijs is de rol die kerken en de ouders kunnen spelen in het onderwijs. In het Engelse en het Duitse onderwijsrecht is op verschillende manieren getracht om het onderwijs aan bekostigde scholen de christelijke morele waarden tot uitdrukking te brengen en tegelijk religieuze overtuigingen van ouders en leerlingen te respecteren. In Nederland kunnen ouders, evenals in diverse andere Europese landen, op allerlei manieren betrokken zijn bij de school en in meerdere of mindere mate invloed uitoefenen op de feitelijke en gewenste pedagogische identiteit van die school. Er staan hun echter slechts twee geïnstitutionaliseerde vormen van participatie en beïnvloeding ter beschikking, namelijk zitting nemen in het schoolbestuur of lid worden van de medezeggenschapsraad (om via de medezeggenschapsraad invloed uit te oefenen op het bestuur). Hieronder bespreken we eerst deze twee formele vormen van participatie en daarna de meer informele manieren waarop ouders invloed uitoefenen op de pedagogische verantwoordelijkheid van de school:



a) Participatie van ouders in het schoolbestuur/medezeggenschapsraad

In Nederland hebben ouders mogelijkheden om via het schoolbestuur invloed uit te oefenen op de pedagogische verantwoordelijkheid van de school. Ouders van leerlingen van openbare scholen hebben, voor zover zij althans ook ingezetenen zijn van de gemeente, invloed op het onderwijs via de uitoefening van hun stemrecht. Zij bepalen mede de samenstelling van de gemeenteraad en van het college van B en W (althans wat betreft de keuze van de wethouders). Die invloed is echter zeer indirect en beperkt en volstrekt niet vergelijkbaar met de rechtstreekse invloed die ouders in het bijzonder onderwijs kunnen hebben. Sinds februari 1997 is het nu ook mogelijk om naast de integrale bestuursvorm, de bestuurscommissie en de gemeenschappelijke regeling zoals bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen, een openbare rechtspersoon of een stichting als het bestuur van het openbaar onderwijs in te stellen. De nieuwe regeling stelt verplicht dat het bestuur een bepaald aantal personen telt die zijn benoemd op bindende voordracht van de ouders van de leerlingen die zijn ingeschreven op de betrokken school of scholen. Minstens een derde deel van de bestuursleden, maar geen meerderheid, wordt op deze wijze benoemd. Er is dus sprake van ouderinvloed op de samenstelling van het bestuur van een openbare school. De WBO stelt geen specifieke eisen aan de samenstelling van het bestuur van een bijzondere school. Hoewel daartoe geen wettelijke verplichting bestaat, blijken ouders in ruime mate te participeren in schoolbesturen. Op bijna driekwart van de bijzondere scholen zijn er statutair zetels gereserveerd voor ouders in het bestuur. Een schoolbestuur bestaat gemiddeld uit tien bestuursleden, onder wie acht ouders van leerlingen van de betreffende school of scholen. Dit betekent dat bij afweging van uiteenlopende argumenten op bestuursniveau de mening van ouders wordt gehoord. In Nederland hebben met name in het algemeen bijzonder als in het katholiek basisonderwijs ouders directe invloedsmogelijkheden op de keuze van ouders die zitting nemen in het bestuur. Zitten deze ouders eenmaal in het schoolbestuur, dan zijn ze formeel net als de andere bestuursleden bestuurders met de specifieke verantwoordelijkheden en zorgen van bestuurders. Hun aanwezigheid vergemakkelijkt echter de communicatie naar en de inbreng uit de oudergeleding. Schoolbesturen hebben redelijk wat invloed op het schoolbeleid wat betreft pedagogische vraagstukken. Schoolbesturen beheren steeds meer scholen waardoor de afstand tussen de individuele school en het bevoegd gezag, de instantie die de bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt, groter is geworden.

In Denemarken, Engeland, Ierland en Wales hebben ouders ook het recht om vertegenwoordigd te zijn in schoolbesturen. De scholen worden daardoor gestimuleerd verantwoording af te leggen tegenover de gemeenschap die hen ook van financiële middelen voorziet. In Duitsland en Frankrijk hebben scholen daarentegen geen schoolbesturen. In beide landen kunnen ouders zitting nemen in klassenraden en schoolraden, die doorgaans beperkte inspraakbevoegdheden hebben. In Duitsland hebben schoolraden wel invloed op de benoeming van de directeur en de financiën van de school. In de meeste Europese landen hebben vertegenwoordigers van de lokale gemeenschappen geen zitting in schoolbestu-

ren. In Engeland en Wales kunnen besturen daarentegen wel zetels beschikbaar stellen voor vertegenwoordigers uit de samenleving (bijvoorbeeld etnische minderheden) of personen die expertise op een bepaald terrein hebben die voor het bestuur van belang is. Sinds het bestuur verantwoordelijk is voor het schoolbudget, worden financiële experts geworven (OECD, 1997).

Belangrijk is ook de participatie van ouders in de medezeggenschapsraad. In Nederland beoogt de wetgever, via de Wet medezeggenschap onderwijs uit 1992, de betrokkenen bij de school daadwerkelijk invloed te verlenen op de besluitvorming binnen de scholen, niet door verbreding van de samenstelling van het bestuur, maar door middel van een medezeggenschapsraad. Dit door wetgeving gesanctioneerde en voor de beleidsvorming ingestelde medezeggenschapsorgaan bestaat in het basisonderwijs uit vertegenwoordigers van ouders en leerkrachten. Dat de WMO 1992 de geleding ouders in de medezeggenschapsraad een plaats toekent is mede op te vatten als een erkenning van hun opvoedkundige verantwoordelijkheid. De wet legt een verband tussen het bevoegd gezag en de medezeggenschapsraad: de vertegenwoordigers van verschillende groeperingen hebben bepaalde rechten ten opzichte van het schoolbestuur. Maar het schoolbestuur blijft uiteindelijk verantwoordelijk, dat wil zeggen het is naar de landelijke overheid toe de enige partij die de school vertegenwoordigt. Het bevoegd gezag heeft een specifieke verantwoordelijkheid bij besluiten die direct de pedagogische verantwoordelijkheid van de school raken, zoals de verandering van de grondslag. Als het bevoegd gezag tot wijziging van de grondslag wil overgaan, dan kan de medezeggenschapsraad zijn adviesbevoegdheid uitoefenen (art. 7 onderdeel a WMO 1992).

Bij de behandeling van dit wetsontwerp bleek uit de Memorie van Antwoord dat de statuten van de rechtspersoon, en dus het bevoegd gezag, de doorslag moeten geven bij de vaststelling van de grondslag. De WMO 1992 brengt een scheiding aan tussen de verandering van de grondslag waarover de medezeggenschapsraad een adviesrecht is toegekend (art. 7 sub a WMO 1992), en de verandering van de onderwijskundige doelstellingen van de school, waarvoor de instemming van de medezeggenschapsraad noodzakelijk is (art. 6 sub a WMO 1992). De grondslag van de school is een van de aangelegenheden die van doorslaggevende betekenis is voor de identiteit van de school. Bij aangelegenheden die de identiteit betreffen, dient volgens de opstellers van de wet, het primaat van het bevoegd gezag te worden erkend. Toekenning van het instemmingsrecht zou daarom als bedreigend kunnen worden ervaren, in die zin dat anderen dan het bevoegd gezag zich over de wijziging van de grondslag kunnen uitspreken. In art. 9 sub a WMO 1992 wordt onder andere gewaarborgd dat ouders die met een verandering van de grondslag worden geconfronteerd, inspraak hebben in besluiten die het gevolg zijn van die verandering. Ten aanzien van besluiten die de gevolgen regelen van de verandering van de grondslag heeft de oudergeleding evenals de personeelsgeleding afzonderlijk een instemmingsrecht.

Onderzoek naar het functioneren van de WMO 1992 laat zien dat ouders die zich kandidaat stellen voor de medezeggenschapsraad van een bijzondere school veelal de grondslag dienen te respecteren. Verandering van de grondslag van de

school of wijziging van de onderwijskundige doelstellingen door toedoen van medezeggenschapsraden (artikel 7 onder a en artikel 6 onder a WMO 1992) komt feitelijk bijna niet voor.

Op (bijna) geen enkele basisschool heeft een meningsverschil tussen het bevoegd gezag en de medezeggenschapsraad over verandering van de grondslag en de onderwijskundige doelstellingen geleid tot een geschil dat moest worden voorgelegd aan een geschillencommissie. Elke school voor primair en voortgezet onderwijs geeft een schoolgids uit. De MR heeft voor de vaststelling van de schoolgids instemmingsrecht. De raad heeft daarmee een belangrijke verantwoordelijkheid bij het bepalen van het beeld van de school naar buiten toe. In dit opzicht worden interessante discussies binnen de school gevoerd. Het overleg over de schoolgids vormt doorgaans een terugkerend punt op de agenda. Het bevoegd gezag is er immers bij gebaat om de raad er in een zo vroeg mogelijk stadium bij te betrekken. Door de betrokkenheid van de raad bij de gedachtevorming over de prestaties van de school komt informatie vrij die ook van belang kan zijn voor andere onderwerpen van overleg met het bevoegd gezag. De schoolgidsen en de uitwerking ervan in het schoolplan geven een overzicht van de organisatie en van de inhoud van de onderwijskundige doelstellingen. In een schoolwerkplan, schoolplan dan wel leerplan wordt ook aangegeven op welke wijze vorm en inhoud wordt gegeven aan aspecten van de pedagogische identiteit. Het bestuur heeft de instemming van de medezeggenschapsraad nodig om voorgenomen besluiten inzake de organisatie en de inhoud van dit onderwijs te kunnen uitvoeren. Ouders in de medezeggenschapsraad zijn daarom doorgaans wel nauw betrokken bij de indirecte doorwerking van de pedagogische traditie, via vaststelling of wijziging van het schoolplan of het zorgplan. Op een ruime meerderheid van de basisscholen is de invloed van ouders in de medezeggenschapsraad op deze beraadslagingen groot. Dit is niet in alle West-Europese landen het geval. Ouders in Engeland en Wales hebben geen formele invloedsmogelijkheden op de dagelijkse onderwijspraktijk. In Frankrijk hebben veel scholen in het primair onderwijs een schoolraad (conseil d'établissement) waarin iedere klas is vertegenwoordigd door een ouder. De raad beslist over onderwerpen als de schoolregels, de organisatie van extra activiteiten voor de leerlingen, en adviseert het schoolhoofd, maar de raad heeft geen officiële status. In het voortgezet onderwijs zijn ouders vertegenwoordigd in een soort medezeggenschapsraad (conseil d'administration) en in klassenraden (conseils de classes) voor overleg over respectievelijk het schoolbeleid en zaken die op groepsniveau spelen, onder andere de keuze van methoden. In Duitsland zijn soortgelijke organen ingesteld, waarbij er verschillen zijn tussen de deelstaten wat betreft de taken, bevoegdheden en rollen die gremia kunnen vervullen.

Conclusie: in Nederland en in diverse andere omliggende landen hebben ouders directe invloedsmogelijkheden op de pedagogische inrichting van de school via de medezeggenschapsraad. Ouders hebben daarbij ook invloed op de inkleuring van de organisatie en de inhoud van het onderwijs via het schoolplan en het leerplan.

#### b) Invloedsmogelijkheden van ouders.

Belangrijk is ook te wijzen op andere vormen van ouderparticipatie zoals de rol van ouders in de ouderraad. Naast de medezeggenschapsraad is er op veel basisscholen een ouderraad ingesteld. Een ouderraad is een uit en door ouders samengestelde groep die activiteiten organiseert voor de leerlingen en hun ouders. Te denken valt daarbij aan jaarlijks terugkerende activiteiten zoals schoolreisjes en sinterklaasvieringen, maar ook aan meer onderwijsinhoudelijke activiteiten zoals assisteren bij het leesonderwijs en het opzetten van een documentatiecentrum. De ouderraad stelt zich doorgaans tot taak te bevorderen dat ouders ondersteunende werkzaamheden voor de school kunnen verrichten. In de praktijk blijkt dat leden van de ouderraad in het bijzonder onderwijs nadrukkelijk betrokken zijn bij de directe (expliciete) doorwerking van de pedagogische traditie in het onderwijs. Zij assisteren bij feesten en vieringen op school, nemen deel aan activiteiten om het ontmoetingskarakter van de school bewuster invulling te geven en steunen sociale acties die de school onderneemt. Naast de eigen onkosten financiert de ouderraad vaak ook de activiteiten rond bijvoorbeeld carnaval en kerstmis. Dat gebeurt (mede) uit middelen van het bevoegd gezag en uit de vrijwillige ouderbijdragen. Naast deze praktische taken heeft de ouderraad in de regel ook een adviserende taak ten behoeve van de medezeggenschapsraad. Volgens art. 26 tweede lid van de WMO 1992 kan de ouderraad gevraagd of ongevraagd advies uitbrengen aan de medezeggenschapsraad over onderwerpen die de ouders in het bijzonder aangaan. De ouderraad hoeft zich echter niet uitsluitend tot de medezeggenschapsraad te wenden, maar kan ook acties richting het bevoegd gezag ondernemen. Op een klein aantal scholen neemt de ouderraad wel eens standpunten in over veranderingen van de grondslag en over de doelstellingen van de school. De visie van de ouderraad op deze zaken wordt veelal niet door het bevoegd gezag overgenomen. De ouderraad heeft daarentegen wel invloed op de standpuntbepaling van de schoolleiding, de medezeggenschapsraad en, in mindere mate, het bevoegd gezag, waar het de pedagogische functie van de school betreft. Daarbij kan het gaan om onderwerpen als: de communicatie op gang te brengen en te houden tussen enerzijds de ouders en anderzijds de school, het schoolbestuur, de bibliotheek etc. In Duitsland en Frankrijk zien we in het primair en voortgezet onderwijs ook soorten ouderraden functioneren met dezelfde taakstelling.

#### *2.1.4. Ouders op school*

Op de overgrote meerderheid van de scholen verrichten ouders hand- en spandiensten als 'leesmoeders', 'bibliotheekmoeders', 'knutselvaders', 'overblijfmoe- ders' enz. Op deze manier hebben ouders (met name moeders) een aanvullende functie ten behoeve van het werk van de leerkrachten. De motieven van ouders om te participeren op school komen voort uit eigen interesses en uit betrokkenheid bij de belangen van (de eigen) kinderen en het algemeen schoolbelang. Het belangrijkste motief voor schoolteams om ouders in te schakelen is dat de school dankzij de kennis en inzet van ouders een breder onderwijspakket kan aanbieden dan scholen die het zonder hulp van ouders moeten stellen.

Ook de kwestie van de verhouding van de ouders tot de pedagogische identiteit van scholen is in het kader van dit hoofdstuk belangrijk. Op welke wijze kan de betrokkenheid en medezeggenschap van ouders ook effectief ingezet worden voor een constructief pedagogisch schoolbeleid? Via het proces van schoolkeuze kunnen ouders een school kiezen die qua klimaat een ontwikkelingsmogelijkheden aansluit bij hun wensen. Voorwaarde is echter wel een duidelijke expliciet pedagogische profilering van de school als leer- en leefinstituut. In Nederland is in veel gevallen is deze profilering nog te weinig ontwikkeld, met uitzondering van een aantal scholen, voornamelijk aanwezig binnen het traditionele vernieuwingsonderwijs. Het schoolklimaat verschilt per school en hangt in hoge mate af van de wijze waarop docenten en leerlingen onderling en met elkaar omgaan. Ook de wijze waarop de school inspeelt op normoverschrijdend gedrag als pesten, stelen en vechten is indicatief voor het schoolklimaat. Het schoolklimaat kan worden omschreven als de normen-, waarden- en betekenisssystemen die de leden van de school met elkaar delen. Leerlingen worden in hoge mate gevormd door op school aanwezige cultuur- en interactiepatronen ('waarden in onderwijs' in plaats van 'onderwijs in waarden'). Daarmee wordt het schoolklimaat van belang voor de identiteitsontwikkeling van leerlingen. Scholen die bewust aandacht willen besteden aan de vormgeving van het schoolklimaat, zouden ernaar dienen te streven dat leerlingen de school leren ervaren als een veilige en zorgzame school. Leerlingen moeten zich verbonden voelen met de school. Dit betekent dat op dergelijke scholen veel aandacht moet zijn voor de vormgeving van interactieprocessen tussen docenten en leerlingen, maar ook tussen leerlingen onderling en docenten onderling. In hoeverre worden deze relaties gekenmerkt door openheid? In welke mate speelt zorg voor de ander hierin een rol? Wordt er naar elkaar geluisterd? Naast de invloed van interactiepatronen wordt het klimaat ook bepaald door de wijze waarop wordt ingespeeld op normoverschrijdend gedrag. Heersen er duidelijke regels op school? Is iedereen daarvan op de hoogte? Wordt hierover regelmatig overleg gevoerd? In hoeverre behoort de docent afwijzend te reageren op bepaald gedrag van leerlingen? Wanneer moet daarover juist een gesprek plaatsvinden? In welke mate is er sprake van een zekere tolerantie en in welke mate van onverschilligheid? Van belang voor de vormgeving van het schoolklimaat is dat de school helderheid krijgt over dit soort vragen. De school moet zich proberen bewust te worden van enerzijds de waarden die zij impliciet overdraagt en anderzijds de waarden die zij expliciet wil overdragen. Onderdeel van het pedagogisch schoolklimaat is de relatie met ouders. Door afstemming van waarden en opvoedingspatronen tussen school en gezin wordt een klimaat gecreëerd waarin de vorming van kinderen optimaal kan geschieden. Ouders en docenten kunnen bijvoorbeeld afspraken maken over de wijze waarop wordt ingegaan op bepaald gedrag. Uit het onderzoek van Klaassen en Leeferink (1998) komt naar voren dat ouders vaker dan docenten kiezen voor het overdragen van waarden en normen wanneer leerlingen 'moreel verwerpelijke' standpunten innemen. Communicatie tussen ouders en docenten over de wijze waarop met dit soort situaties moet worden omgegaan, wordt daarmee van groot belang voor de pedagogische afstemming tussen school en gezin.

Uit dat onderzoek blijkt ook dat ouders minder tevreden zijn over het schoolklimaat, dan de docenten. Zij zijn met name minder tevreden over het gedrag van de leerlingen als onderdeel van het schoolklimaat. Een verklaring die hiervoor in de groepsinterviews werd gegeven is het perspectief dat ouders innemen bij de beoordeling van het schoolklimaat. Ouders zouden vooral vanuit een emotionele betrokkenheid met hun eigen kind naar de school kijken. Een ruzie op het schoolplein wordt dan al gauw als bedreigend ervaren. Docenten geven ook aan dat ouders vaak wel de ruzies op het schoolplein zien maar niet de gesprekken erover in de klas. In verband met de pedagogische afstemming is het zinvol als ouders en docenten elkaar hierover wederzijds informeren. De (h)erkenning van elkaars rol in, bijdragen aan en verantwoordelijkheden voor de gemeenschap kunnen van groot belang zijn voor een goede samenwerking op het gebied van waardenopvoeding. Voorkomen moet worden dat pas over opvoeding gesproken wordt als er problemen zijn. Uit het betreffende onderzoek komt naar voren dat ouders intrinsiek gemotiveerd zijn zo gauw het de opvoeding van hun kinderen betreft. Bij de pedagogische opdracht gaat het niet alleen om de gebruikelijke participatievormen als informatie-, thema-, rapport- of ouderavonden. Bij de pedagogische opdracht gaat het vooral om het (langzaam) opbouwen van een pedagogische dialoog met ouders over waardenopvoeding in gezin en op school en over de wijze waarop afstemming kan plaats vinden. Begrippen als toegankelijkheid en vertrouwen zijn daarbij kernbegrippen. Docenten hebben daarbij een voorwaardenscheppende rol. Docenten moeten een vertrouwelijke band scheppen en onderhouden met ouders wil een dialoog over waardenopvoeding slagen. Docenten moeten zich realiseren dat het gaat om een gesprek tussen twee partijen. Uit het onderzoek blijkt dat het contact met ouders meestal bestaat uit het eenzijdig informeren van ouders over doelen en werkwijzen van de school, maar niet uit een wederzijdse informatie- en ervaringsuitwisseling tussen ouders en docenten. De school zou voor de realisering van dergelijke gesprekken ook verschillende organisatievormen kunnen onderzoeken. In de groepsinterviews geven ouders aan vooral behoefte te hebben aan onderlinge communicatie over opvoeding. Ook wordt gepleit voor bijeenkomsten op klasniveau. Rekening moet worden gehouden met het feit dat ouders en docenten opvoeding vaak een beladen thema vinden om over te communiceren en er niet voor zijn opgeleid. Door de grote emotionele betrokkenheid van ouders bij de opvoeding van hun kinderen, wordt een dialoog over opvoeding nogal eens als bedreigend ervaren. Er moet dan ook een klimaat worden geschapen waarin ouders en docenten zich vrij voelen om over hun visies op opvoeding te praten. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is zicht te krijgen op motieven die ouders hebben om al dan niet met de school over opvoeding van gedachten te wisselen. Uit het onderzoek komt naar voren dat scholen zich nauwelijks verdiepen in de redenen waarom ouders zich weinig betrokken tonen bij de school. Met het oog op de vormgeving van de pedagogische opdracht ligt daar een taak weggelegd voor de school. Hoe kan het opvoedingscontact verbeterd worden? Klaassen en Leeferink (1998) geven op basis van hun onderzoek de volgende suggesties om de dialoog over opvoeding te verbeteren:

1. Het voeren van een open deur politiek. De school wordt daarbij toegankelijker en meer vertrouwd gemaakt voor ouders. Van ouders wordt verwacht dat zij de school binnenkomen. Docenten en schoolleiding laten merken dat zij bereikbaar zijn wanneer het over opvoeding en het welzijn van de leerlingen gaat. Ook laten zij merken het wenselijk te vinden hierover met elkaar te communiceren;
2. Ouders moet nadrukkelijk het gevoel gegeven worden dat docenten bereid en geneigd zijn om te luisteren naar ouders als het gaat om waardenopvoeding. Docenten moeten als vertrouwenspersonen en opvoedingspartners beschouwd kunnen worden;
3. De school moet een veilige plek voor ouders zijn. Dit kan worden gerealiseerd door het organiseren van activiteiten en ouders te stimuleren de school te bezoeken. Ook moet de school zich verdiepen in redenen waarom ouders zich weinig betrokken tonen en luisteren naar ideeën van ouders over gewenste dialoogvormen (bijvoorbeeld op klasniveau). Het is goed als docenten zich realiseren dat veel ouders hun eigen schoolervaringen projecteren op de school van hun kind, en dat deze ervaringen niet altijd positief hoeven zijn;
4. Docenten kunnen ouders thuis bezoeken om over waardenopvoeding en de ontwikkeling van kinderen te praten. Vooral wanneer men de ouders en de thuissituatie niet kent, lijkt dit van belang. Dat geldt voor zowel de onderbouw als de bovenbouw;
5. Het aanstellen van een ‘contactouder’ voor ouders met opvoedingsproblemen is een methode om de school meer toegankelijk te maken voor deze ouders. Een belangrijk strategisch punt is het aansluiten bij ervaren problemen van ouders. Er blijkt bij ouders behoefte te bestaan aan communicatie over en reflectie op opvoeding. Voor de dialoog met ouders, waarin ook de visie van de school op waardenopvoeding ter sprake komt, is het zinvol hierbij aan te sluiten. Een mogelijke werkwijze is om ouders eerst een avond zelf te laten discussiëren over opvoeding en op een volgende avond een gesprek tussen bijvoorbeeld twee docenten en ouders te laten plaatsvinden. Deze punten komen voor een deel overen met hetgeen in de schoolgids vermeld moet worden in het kader van de kwaliteitswet op het onderwijs van 1998.

## 2.2. *Samenvatting en conclusies*

Ontwikkelingen in de samenleving als secularisatie en de komst van allochtonen in verschillend West-Europese landen hebben er toe geleid dat de culturele, godsdienstige en levensbeschouwelijke diversiteit van de West-Europese samenlevingen is toegenomen. De vraag is of ouders, die de primaire verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding van hun kinderen, mogelijkheden hebben hun stem te laten horen over de wijze waarop het onderwijs in de dagelijkse praktijk vorm krijgt. Het antwoord hierop luidt ja, mits ouders de mogelijkheden die hun geboden worden, ook actief benutten. In Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is de belangrijkste doelstelling van de betreffende onderwijsstelsels dat leerlingen een school van behoorlijke kwaliteit bezoeken en

daarin kwalitatief goed onderwijs ontvangen. In Duitsland en Frankrijk (en in zekere mate ook in België) zorgt de overheid er bovendien voor dat leerlingen in het publiek onderwijs worden onderwezen in de waarden die zij belangrijk achten. In Nederland hebben scholen binnen de geldende wet- en regelgeving een grote vrijheid om aan de pedagogische functie van de school zelf vorm te geven. Allereerst is het aan de ouders om voor hun kinderen de schoolkeuze te maken. Ouders kunnen bij hun schoolkeuze rekening houden met de wijze waarop uitwerking gegeven wordt aan de (pedagogische) identiteit. Voor de formele honorerings van de invloed van de ouders op de grondslag van de school heeft de wetgever in Nederland het zich niet gemakkelijk gemaakt. De verantwoordelijkheid voor de grondslag van een school is opgedragen aan het bevoegd gezag. De samenstelling van het bevoegd gezag is niet onderworpen aan wettelijke regels en behoort tot de competentie van het bevoegd gezag zelf. In formeel opzicht hebben ouders dus geen zeggenschap over de pedagogische functie van de school. Uit onderzoek naar de samenstelling van schoolbesturen blijkt evenwel dat op driekwart van de bijzondere scholen er statutair zetels gereserveerd zijn voor ouders in het schoolbestuur. Op circa 60 procent van de katholieke en algemeen bijzondere scholen worden de ouders in het schoolbestuur hetzij rechtstreeks gekozen door de ouders, hetzij op voordracht van de ouders in het schoolbestuur benoemd. Een volgend kanaal voor het uitoefenen van invloed loopt via de medezeggenschapsraad. Middels de MR mogen de ouders adviseren over een eventuele grondslagwijziging en hebben zij instemmingsrecht over de inhoudelijke gevolgen van zo'n grondslagwijziging. Ook ten aanzien van het schoolplan en het zorgplan, de twee richtinggevende beleidsdocumenten voor de opzet en de inhoud van het onderwijs, heeft de MR instemmingsrecht. Een vierde modaliteit voor ouders om mede sturing te geven aan de uitwerking van de pedagogische functie van hun school wordt geboden door de deelname aan de ouderraad. Nogal wat ouders zijn op allerlei manieren betrokken bij ondersteunende activiteiten in het onderwijs. Tenslotte hebben we aangegeven hoe de betrokkenheid van ouders effectief ingezet kan worden voor een constructief pedagogisch beleid en hoe het opvoedingscontact kan verbeteren.



## Hoofdstuk 3. Opvoedingsverschuiving in internationaal perspectief

Om een overzicht te krijgen van ontwikkelingen in het buitenland op het gebied van de verantwoordelijkheden en relaties tussen verschillende socialiserende instanties is behalve een uitvoerige literatuurstudie ook een empirische onderzoeksrunde ingelast om inzicht te krijgen in de feitelijke situatie van maatregelen en projecten op dit gebied.

### *3.1. Onderzoeksopzet en wijze van rapportage*

Over de problematiek van de eventuele verschuiving in opvoedingspraktijken en de opvattingen daarover bestaat weinig gerichte of samenvattende literatuur. Met het oog daarop is in dit project besloten tot het verrichten van een inventariserend onderzoek onder vooraanstaande internationale experts op het terrein van enerzijds de relatie ouders – school en anderzijds de pedagogische functie van het onderwijs.

Het doel van dit empirische onderzoeksdeel is nadere informatie te verkrijgen over de veranderingen die zich voordoen in de opvoedingspraktijken en de eventuele daarmee gepaard gaande verschuivingen in de respectievelijke verantwoordelijkheid van ouders, school en socialiserende invloeden in de lokale gemeenschap.

Voor de uitvoering van het onderzoek is getracht een aantal internationale experts te selecteren die geacht kunnen worden deskundig te zijn op een van de beide onderscheiden gebieden, de relatie ouders-school en het terrein van de pedagogische functie van het onderwijs. Daartoe zijn potentiële respondenten geselecteerd uit een drietal internationale fora waarin de betreffende deskundigheden geacht worden aanwezig te zijn. Er is gebruik gemaakt van de bestanden van internationale verenigingen van onderzoekers en inhoudelijke specialisten op de betreffende gebieden. Bedoeld zijn de bestanden van de Association of Moral Education (AME), het belangrijkste internationale forum van pedagogen, onderwijskundigen, psychologen en filosofen, dat zich bezighoudt met de ontwikkeling van de pedagogische functie van socialiserende instanties en de sociale en morele opvoedingsprocessen die daarbij aan de orde zijn.

Daarnaast is met het oog op de relaties tussen gezin en school gebruik gemaakt van de leden van een ander expert-netwerk, de European Research Network About Parents in Education (ERNAPE). Dit is een internationaal, interdisciplinair forum van vooraanstaande experts die zich bezighouden met onderzoek en beleidsontwikkelingen op dit gebied. Een derde forum van experts, waarin zowel deskundigen aanwezig zijn op het gebied van de pedagogische opdracht van de school als op het gebied van de relatie ouders-school, vormt de International Study Association on Teachers and Teaching (ISATT). De aangezochte experts op dit laatste terrein zijn geselecteerd op basis van hun kennis op een van beide deelgebieden zoals die naar voren gekomen is in publicaties. Een aantal van de hiervoor geciteerde auteurs is als respondent bij het onderzoek

betrokken geweest. Ook bij de selectie van overige experts is gebruik gemaakt van aanwezige voorkennis van hun gerenommeerde nationale en internationale publicaties op de betreffende terreinen.

In verband met het internationale karakter van het onderzoek zijn de vragen die aan de experts voorgelegd zijn in de Engelse taal geformuleerd. De volgende vragen zijn in de schriftelijke enquête voorgelegd:

1. What is in your country laid down in laws and rules concerning the division of responsibility of pedagogical tasks between parents and school?
2. Has there been a discussion in your country about a shift in responsibility concerning moral education? If yes, in what direction?
3. Has there been a change in parental involvement at schools comparing to ten years ago?
4. What is the role of the community in the matter of the moral shift?
5. What are the three main bottle-necks in the relation between home and school concerning the shift in responsibility with respect to nurturing and moral education?
6. What solutions has there been in your country for these bottle-necks?

In de formuleringen van de vragen is getracht zoveel mogelijk recht te doen aan de betekenis van specifieke West-Europese begrippen en onderscheidingen. In dit verband kan gewezen worden op het onderscheid tussen bijvoorbeeld het begrip opvoeding en het begrip onderwijs (vergelijk de Angelsaksische term 'education'). In een aantal gevallen is de voorkeur te geven aan een specifieke formulering, om voldoende aansluiting te vinden bij internationale discussies of in het buitenland figurerende concepties. Zo is bijvoorbeeld de term 'moral education' gebruikt om het gedachtegoed aan te duiden dat in Nederland 'de pedagogische functie van het onderwijs' genoemd wordt. Tevens is via de inleiding op de vragenlijst getracht de algehele problematiek waar het in dit onderzoek om gaat, kort te verduidelijken.

De vragen zijn afgenomen door middel van een schriftelijke enquête waarbij gebruik gemaakt is van e-mail.

In het expert-onderzoek zijn twee rondes gehouden. In de eerste ronde hebben 50 experts een enquête ontvangen. Ten behoeve van de tweede ronde zijn 25 nieuwe namen geselecteerd. De respons in de eerste ronde was niet erg hoog, vandaar dat besloten werd tot een tweede ronde waarbij de respons nog veel geringer bleek te zijn.

Voor een deel kan dit waarschijnlijk te maken hebben met het feit dat hier sprake was van een sample van internationale experts met weinig beschikbare tijd. Een aantal respondenten deelde ons mede in principe bereid te zijn deel te nemen aan het onderzoek, maar door drukke werkzaamheden daar pas later aan toe te kunnen komen. Anderen deelden mede wat meer tijd nodig te hebben voor de beantwoording van deze vragen aangezien het hier een complexe problematiek betreft. Weer anderen wilden eerst de nodige literatuur of gegevens raadplegen. Via het sturen van meerdere reminders is getracht in een later

stadium alsnog de antwoorden op de vragen te verkrijgen bij deze respondenten. De planning van het onderzoek heeft hierdoor veel vertraging opgelopen. De meeste respons werd verkregen in de maanden april en mei 2000. De namen van de 15 respondenten die het resultaat vormden van de eerste en tweede ronde zijn: Francis J. Schweigert, Alan Reiman, Oliver Moles, Don Davies en M. Huffman, Dan Safran, Don Lueder uit de Verenigde Staten, Maria Mendel uit Polen, Raquel Amaya Martinez Gonzalez uit Spanje, Shawn Moore and Max van Manen uit Canada, Linda Hargreaves uit het Verenigd Koninkrijk, Birte Ravn uit Denemarken, Pirjo Nuutinen uit Finland, Angela Biaggio uit Italië, en Trevor Cairney uit Australië.

De ontvangen reacties bestonden uit de beantwoording van de gestelde vragen, dikwijls nog aangevuld met relevante documentatie ter toelichting en onderbouwing. Ten behoeve van deze rapportage zijn drie verschillende analyseprocedures gehanteerd. Op de eerste plaats is een beschrijvende vergelijkende analyse gemaakt van de verkregen onderzoeksdata volgens het stramien van de voorgelegde vragen. Vervolgens is een analytische beschrijving gemaakt van de uitkomsten geordend naar de verschillende landen waarop de gegevens betrekking hebben. Bij de samenstelling van deze 'landen-portretten' is tevens gebruik gemaakt van de resultaten van de verrichte literatuurstudies. Tenslotte zijn de data op kwantitatieve wijze geanalyseerd met behulp van een programma voor inhoudsanalyse van kwalitatief materiaal, namelijk het programma ATLAS. Dit is een computerprogramma voor kwalitatieve inhoudsanalyse waarbij stukken tekst geselecteerd en gecodeerd worden om vervolgens nieuwe verbanden en inzichten te genereren uit de geanalyseerde data.

### *3.2. Resultaten kwalitatieve analyse per onderzoeksvraag*

In deze paragraaf wordt per vraag nagegaan wat de diverse experts daarop aan antwoorden naar voren brengen.

#### *3.2.1. Vraag 1. wetten en regels*

##### *1. Wat is er in uw land vastgelegd in wetten en regels omtrent de verdeling van verantwoordelijkheden tussen ouders en school betreffende de opvoeding?*

– Experts uit de Verenigde Staten geven aan dat er grote verschillen zijn tussen de verschillende staten. Er bestaan vrijwel alleen wetten over de rol van ouders op het niveau van de afzonderlijke staten. Een expert deelt mede dat slechts zeer weinig staten wetten hebben die zich gericht bezighouden met de rol van de ouders in pedagogisch opzicht. De meeste wetten houden zich bezig met zulke zaken als ouder-adviescommissies, algemene ondersteuning van het belang van de inbreng van ouders en de informatiestroom van school naar ouders. Een andere Amerikaanse expert benadrukt dat de (wetten en) regels over de verdeling van verantwoordelijkheid en opvoedingstaken tussen ouders en school sterk varieert tussen staten en districten. Voor het grootste deel is het NIET op papier

vastgelegd, maar er wordt van uitgegaan dat de primaire pedagogische en onderwijskundige verantwoordelijkheid bij de school ligt. Recente nieuwe inzichten omtrent de rol van het gezin hebben deze situatie enigszins veranderd, maar niet in het algemeen.

Een andere Amerikaanse expert schenkt speciale aandacht aan de verantwoordelijkheden. Er bestaat een grote 'overlap' in verantwoordelijkheden. In het algemeen is de religieuze vorming duidelijk een aangelegenheid waarbij de invloed van de ouders (en hun kerken) groot is. Een volgende expert merkt op dat er niet zozeer sprake is van specifieke 'wetten of regels' over de verdeling van verantwoordelijkheden maar veeleer van bepaalde 'normen'. Zo lijken er in sommige lokale gemeenschappen normen te bestaan waarbij de ouders de verantwoordelijkheid aan de scholen hebben 'gedelegeerd' en de scholen de opvoeding van de kinderen tot hun verantwoordelijkheid rekenen. In andere lokale gemeenschappen werken de scholen en de ouders echter in partnerschapsverband. Een expert van het Amerikaanse federale Ministerie van Onderwijs geeft de volgende persoonlijke, -niet officiële- visie op de onderhavige opvoedingskwestie: Een onderdeel van de nationale onderwijswet op het basis- en het voortgezet onderwijs van 1994 is dat iedere school een "*school-parent compact*" moet maken. Deze overeenkomst moet aangeven "how parents, the entire school staff, and students will share the responsibility for improved student achievement and the means by which the school and parents will build and develop a partnership to help children achieve the State's high standards". Dit is een rechtstreeks citaat uit de betreffende Memorie van Toelichting bij de betreffende wetgeving. Het is aan de scholen om de overeenkomst vorm te geven. Het Amerikaanse ministerie biedt hierbij hulp en begeleiding. Volgens deze expert geeft de bedoelde overeenkomst de verschillende manieren weer waarop ouders het leren van hun kinderen thuis en op school stimuleren. Hierbij moet gedacht worden aan controle op spijbelen, het maken van huiswerk, het kijken naar de televisie, aan het werken als vrijwilliger in de klas en het participeren in beslissingen over de opvoeding van de kinderen.

– De expert uit Engeland laat zien dat tot voor kort niets over de pedagogische taakverdeling en verantwoordelijkheden tussen ouders en school was vastgelegd in wettelijke regelingen. Sinds 1999 moeten ouders een *pedagogisch contract* tekenen waarin onder andere geregeld is dat leerlingen hun huiswerk moeten maken. Het is een onderdeel van het plan om de prestatie-niveaus in het onderwijs te verhogen. In Engeland is dit een belangrijke ontwikkeling in de relaties tussen ouders en school.

Uit de literatuurstudie uitgevoerd in het kader van dit project komt naar voren dat het zogenaamde 'Home School Contract' in de eerste plaats bedoeld is om de prestaties van de leerlingen te verhogen via een partnerschap tussen ouders en school. Het is een wederzijds pedagogisch contract tussen ouders, school en de leerling. In de overeenkomst worden de wederzijdse verwachtingen van de deelnemende participanten vastgelegd. Zowel van de school, als van de ouders en de leerling worden in dit basisdocument vastgelegd wat zij aan inzet zullen leveren de komende jaren. Die inzet wordt om de zoveel tijd geëvalueerd. Bij

deze evaluatiegesprekken wordt nagegaan wat de leerling heeft bereikt, gezien tegen de achtergrond van zijn of haar capaciteiten. Ook wordt vastgelegd wat het streefniveau is voor de volgende periode en welke middelen ingezet zullen worden om het gestelde doel te bereiken. De resultaten van dit onderlinge overleg worden op papier in de vorm van een overeenkomst vastgelegd en door allen ondertekend. Gedurende de schoolloopbaan van de leerling komt het accent in 'het contract' steeds meer te liggen op de afspraken met de steeds oudere wordende leerling, waarbij de ouder 'voor kennisgeving' mede ondertekent. Het contract zoals in Engeland gehanteerd is dus *geen juridisch contract* maar een psychologisch middel om de betrokken participanten moreel te binden. Het contract is niet rechtens afdwingbaar en er zijn geen duidelijke sancties. Ouders, school en leerling zijn echter wel aanspreekbaar op datgene wat overeengekomen is. Het stimuleert niet alleen de betrokkenheid van de ouders bij de school, maar gaat ook uit van de conceptie van zelfstandig en actief leren waarbij de leerling verantwoordelijk is voor het eigen leerproces.

– De Canadese expert wijst erop dat in Canada het onderwijsbeleid een zaak is van de provincies en geeft als voorbeeld de situatie in de provincie Ontario. In 1995 heeft het ministerie van onderwijs aldaar gemandateerd dat iedere school een 'School council' moet instellen die moet werken volgens de volgende beleidslijnen:

"The education of Ontario's children and young people is a shared responsibility involving the schools, the students themselves, their parents and members of the school community. Parents have a right to participate in the education of their children and can contribute knowledge and skills. The community also offers a wealth of experience and expertise that can benefit the education system. Students should also be given opportunities to advise in matters that affect their education.

School councils are mandatory and made up of parents, community members, a student, the principal, a teacher and another school staff member and will be chaired by a parent. Principals will be responsible for getting councils started in their schools.

The aim of the school community councils is to give parents a greater say in how our schools are run and to strengthen partnerships with the community. School councils will meet a minimum of four times per year, and will provide advice to principals and sometimes to school boards, on subjects such as:

- curriculum and program priorities;
- assessment and accountability;
- selection of principals;
- school budget priorities;
- involvement of community support agencies in schools;
- the school-year calendar;
- school code of behaviour;
- community use of school facilities".

- De Deense expert wijst op de aanwezigheid van een nationale wet – the Act on the Folkeskole (die betrekking heeft op de eerste tien schooljaren) en die zich ook in algemene zin bezighoudt met dit aspect.
- In Finland is wettelijk vastgelegd dat ouders bijvoorbeeld moeten samenwerken met de school bij het leren van leerlingen. Scholen moeten met meerdere belangengroepen samenwerken over kwesties betreffende onderwijzen en leren.
- In Spanje is in de wetgeving, volgend op het dictatoriale regime, vastgelegd dat ouders meer bij de school betrokken moeten zijn. In de praktijk blijkt deze betrokkenheid en participatie echter niet heel erg goed van de grond te komen. Dit heeft onder andere te maken met traditionele inzichten over de gescheiden verantwoordelijkheid van ouders en school, die kenmerkend was voor het voorgaande regime.
- De Italiaanse expert wijst erop dat in de Italiaanse wetgeving die betrekking heeft op de eerste elf jaar niets is vastgelegd over pedagogische aangelegenheden.
- In Polen hebben ouders wettelijk veel invloed op het onderwijs door vertegenwoordiging op verschillende beslisniveaus. Op het gebied van de pedagogische kant van het onderwijs zijn ouders wettelijk de belangrijkste beslissers. Scholen moeten behalve een onderwijsprogramma ook een opvoedingsprogramma maken. Dit laatste in samenwerking met de ouders.

### 3.2.2. Vraag 2. Discussie over opvoedingsverantwoordelijkheid

*2. Has there been a discussion in your country about a shift in responsibility concerning moral education? If yes, in what direction?*

– Volgens een Amerikaanse expert lijkt het er tegenwoordig op dat ouders de scholen verantwoordelijk achten en scholen verantwoordelijkheid voelen voor de pedagogische begeleiding van de leerlingen. “Ik denk dat we het begin zien van een verschuiving naar meer verantwoordelijkheid van de ouders, maar het is slechts een aarzelend begin”, zo stelt deze expert.

Een andere Amerikaanse expert zegt dat er tegenwoordig meer aandacht is voor de rol van de ouders, met name voor hun belangrijke rol bij het leren en voor de noodzaak om samen te werken met de school. In een recent GTE survey zei 89% van alle ouders dat de school hen als belangrijke partners beschouwt in verband met het leren van de kinderen.

In de Verenigde Staten is er al jarenlang een discussie gaande over een verschuiving in verantwoordelijkheid voor wat betreft de opvoeding van de leerlingen, zegt een volgende expert. Deze discussie spitst zich toe op de aard en inhoud van ‘moral and character education’. Daarover wordt enorm veel gepubliceerd en gedebatteerd. De discussie gaat in de richting van meer aandacht voor de noodzakelijke pedagogische rol van de school en voor de opvoeding thuis, maar

er is nog weinig overeenstemming over wat de inhoud zou moeten zijn. In dit verband is ook de constatering van een andere Amerikaanse expert belangrijk die er op wijst dat er toch wel sprake is van een verschil van mening over wie er verantwoordelijk is voor de 'moral education'. Er zijn mensen die vinden dat de school zich hiermee bezig moet houden, maar anderen vinden dat het een alleenrecht is van het gezin. Ook wordt wel gesteld dat de morele vorming van kinderen en jongeren behoort tot 'het territorium' van religieuze groepen en instituties. Er is een sterke polarisatie in de meningen over de vraag in hoeverre de scholen neutraal of juist 'actief' moeten zijn.

Volgens een andere Amerikaanse expert is er in de laatste twee decennia meer nadruk komen te liggen op de sociale en morele vorming in het openbaar onderwijs. Historisch gezien werd 'moral education' gezien als een primair doel van onderwijs. Dat is echter veranderd en verminderd als gevolg van het toenemende respect voor het pluralisme. In de Verenigde Staten betekent pluralisme, het kunnen (h)erkennen van alternatieven voor de dominante protestantse ethiek en wereldbeschouwing.

– In Canada, met name in Ontario, is er een discussie over een mogelijke verschuiving in opvoedingsverantwoordelijkheid. In dit verband dient er een onderscheid gemaakt te worden in 'public' and 'separate' (Catholic) schools. Met name in het openbaar onderwijs speelt de discussie of daar bijvoorbeeld gebeden moet worden voorafgaand aan de lessen. Ook speelt er een discussie over de invulling van "sex education". Deze kwesties roepen veel morele vragen op zeker in een gecompliceerde multiculturele maatschappij als Canada.

– Volgens de Deense expert is er in Denemarken geen specifieke discussie over de pedagogische verantwoordelijkheid.

– In Finland is er ook geen discussie over opvoedingsverantwoordelijkheid tussen gezin en school gaande, volgens de ondervraagde expert. Wel is er een algemene discussie over opvoedingsverantwoordelijkheid en de situatie van de jeugd, uitgaande van een zorgperspectief.

– In Engeland is er volgens een expert een discussie gaande over de pedagogische taak van de school en de invloed van ouders en docenten op de opvoeding van jongeren. De discussie spitst zich momenteel toe op de controverse over het regeringsvoorstel over 'sexucation'. Moet de seksuele voorlichting op school ook ingaan op homoseksualiteit. Het leren en erkennen van homoseksuele relaties wordt in het politieke en maatschappelijke debat aldaar door sommigen wel aangeduid als het 'promoten' van homoseksualiteit.

– In Spanje concentreert de discussie zich volgens de ondervraagde expert op een aantal deelthema's: zoals jeugdcriminaliteit, discipline op school, druggebruik, voortijdig schoolverlaten tiener-zwangerschappen en dergelijke. Achtergrond-discussies hebben betrekking op het gebrek aan greep van ouders

op het leren en het gedrag van hun kinderen en op de hoop die zij gevestigd hebben op het onderwijs om hieraan het nodige te doen. Daar komt bij dat veel ouders een gebrek aan tijd ervaren om goed in de opvoeding te kunnen investeren. Docenten worden door veel ouders gezien als professionele deskundigen, niet alleen op het gebied van onderwijs maar ook op dat van de opvoeding. Scholen en docenten voelen zich echter te weinig geëquipeerd om aan deze eisen en verlangens te voldoen, aldus de expert.

– In Italië is er naar aanleiding van corruptieschandalen bij overheid en bedrijfsleven een discussie gaande over ethiek en moraal en de betekenis van het onderwijs in deze. Het wordt gezien als een opdracht van alle vakken, waar in de praktijk bijzonder weinig van terecht komt, aldus de expert.

– In Polen is er na de communistische omwenteling een discussie geweest over de noodzaak dat ouders invloed moeten hebben op de opvoeding van hun eigen kinderen in plaats van uitsluitend de overheid. Recentelijk wordt er een discussie gevoerd over de noodzaak van opvoeding in waarden en normen, dit mede tegen de achtergrond van groeiende criminaliteit en agressie onder jongeren.

### 3.2.3. *Vraag 3 Verandering in ouderbetrokkenheid*

#### *3. Has there been a change in parental involvement at schools comparing to ten years ago?*

– Een Amerikaanse expert wijst op gegevens van ‘National surveys of parents in 1996 and 1999’. Zij laten een toename zien van 58.6% to 61.3% in de mening van ouders die vinden dat de school hen attendeert op de mogelijkheden om aan het schoolgebeuren te participeren. Volgens meerdere Amerikaanse experts staan ‘the school-family-community partnerships’ nu op de agenda. Er is nauwelijks een politicus of beleidsmaker die zal ontkennen dat dit belangrijk is, maar het is vaak wel slechts retoriek. In de praktijk moet er nog heel veel gebeuren. Negen op de tien scholen houden volgens een ondervraagde expert de boot van ouderparticipatie af. Verschillende Amerikaanse experts zien echter wel een lichte toename in de ouderbetrokkenheid bij de school.

– In Canada constateren de ondervraagde experts op het gebied van de pedagogische opdracht en de relatie ouders-school, wat dit betreft echter een grote kloof tussen de theorie (op beleidsniveau geformuleerde uitspraken) en de praktijk op schoolniveau.

– In Finland heeft het onderwijs een decentralisatieproces ondergaan, waarbij er grote verschillen zijn in zaken als deze. Ouderparticipatie is vrijwillig en varieert eveneens. Aan het begin van het genoemde decentralisatieproces zijn er op veel scholen met ouders waarden-discussies gehouden om het pedagogische schoolbeleid te funderen.



– Volgens een expert uit Engeland is er wel een verandering in de betrokkenheid van ouders bij het onderwijs opgetreden, vergeleken met tien jaar geleden. De betrokkenheid van ouders bij het huiswerk maken is vergroot. Ouders en gepensioneerd mensen worden gevraagd om in de scholen te assisteren. Een groot aantal ouders participeert nu volgens de Education reform Act van 1988 aan het schoolbeleid. Het aantal ouders is afhankelijk van de grootte van de school.

– In Spanje zijn er zoals gesteld sinds 1970 een aantal wetten waardoor ouders formeel meer betrokken zijn bij het onderwijs. Sinds 1990 is het onderwijs wetmatig meer gedecentraliseerd en is het mogelijk geworden om het curriculum van scholen meer af te stemmen op de lokale omstandigheden en daarmee ook op de door ouders naar voren gebrachte behoeften. Onder ouderparticipatie wordt in de nieuwe wetgeving ook verstaan: het deelnemen aan opvoedingscursussen die door de school georganiseerd worden; het afstemmen van de opvoeding thuis en op school en de deelname aan ouderraden en dergelijke.

– In Italië is er volgens de expert sprake van een toename van de betrokkenheid van ouders, met name nu ook vanuit de lagere sociale milieus.

– In Polen heeft sinds de politieke verandering van 1989 een herdefiniëring van de positie van de ouders plaatsgevonden. Ouders hebben vrije schoolkeuze gekregen en ouder-organisaties kunnen scholen oprichten. In het bestaande 'public school' systeem moet de invloed van ouders nog bevochten worden en wordt er nog steeds van uitgegaan dat de school zelf vooral verantwoordelijk is.

### 3.2.4. *Vraag 4 Rol van de lokale gemeenschap*

#### 4. *What is the role of the community in the matter of the moral shift?*

– Volgens een van de Amerikaanse experts is de rol van de lokale gemeenschap – ook in de Verenigde Staten – toch gering. Het is voornamelijk vrijwilligerswerk van ouders en anderen, gericht op het bevorderen van het leerproces. Een ander wijst er zelfs op dat de rol van de gemeenschap – zeker in een formele of georganiseerde vorm – eerder wat af lijkt te nemen, met name op dit gebied. Gewezen wordt op het toenemende egocentrisme. Wel spelen de kerken een duidelijke rol en is er meer aandacht voor morele aangelegenheden in discussies op het niveau van de lokale gemeenschap.

– In Finland wordt de lokale gemeenschap gevraagd verantwoordelijkheid te nemen, naast en in samenwerking met andere relevante opvoedingsinstanties. De mate waarin dit gebeurt, varieert per plaats en regio.

– In Engeland zijn er volgens de geraadpleegde expert in dit opzicht nauwelijks relevante formele relaties tussen school en de lokale gemeenschap, en in het algemeen hoogstens informele contacten.

– Volgens de Spaanse expert is er de laatste jaren in Spanje veel aandacht voor de socialiserende werking die uitgaat van de lokale gemeenschap. Geconstateerd wordt een afname van de socialiserende invloed van het gezin en een toename van het belang van de peer group, de vrijetijds industrie en de (nieuwe) media. Door middel van gemeentelijke en lokale activiteiten en projecten wordt geprobeerd kinderen en jongeren positief te beïnvloeden en probleemgedrag te vermijden.

– In Italië kent men dit fenomeen wel degelijk maar daar zijn het vooral de kerken die zich vanuit de lokale gemeenschap met kinderen en jongeren bezighouden, aldus de expert.

– In Polen heeft de lokale gemeenschap een belangrijke taak in het opzetten van een nieuw sociaal beleid en in de democratisering van de samenleving. Dit uit zich ook in onderwijsaangelegenheden. Lokale overheden en organisaties trachten een stimulerend beleid tot uitvoering te brengen, ook op het gebied van de morele opvoeding en de opvoedkundige taak van scholen.

### 3.2.5. Vraag 5 en 6 Problemen en oplossingen

*5-6. What are the three main bottle-necks in the relation between home and school concerning the shift in responsibility with respect to nurturing and moral education?*

*What solutions has there been in your country for these bottle-necks?*

De verschillende experts geven gedetailleerde antwoorden op deze vragen:

Problemen	Oplossingen
<p>– 1. De toegenomen scheiding van kinderen en volwassenen in formele en informele settings. Deze scheiding is de laatste honderd jaar sterk toegenomen als gevolg van de industrialisering; Zij is versterkt doordat vrouwen steeds meer in grote aantallen in het arbeidsbestel werden opgenomen tijdens de Tweede Wereldoorlog. Met de opkomst van de informatie- en communicatie technologie is dit niet afgenomen.</p>	<p>Niets is zo succesvol als ‘restorative justice’, dit biedt de lokale gemeenschap namelijk een gestructureerde manier waarop zij ten aanzien van leerlingen echt verantwoordelijk kan zijn op het gebied van gedrag en morele verwachtingen.</p>
<p>– 2. De privatisering van de religie leidt tot een afname van de publieke invloed van godsdienst en kerklidmaatschap, inclusief de morele verwachtingen die aan individuen gesteld kunnen worden.</p>	

---

## Problemen

---

## Oplossingen

---

– 3. Scholen blijven opereren alsof zij alleen verantwoordelijk zijn voor opvoeding en onderwijs. Dit ontmoedigt het samenwerken op een groot aantal leergebieden, van taal en rekenen tot en met aardrijkskunde en morele vorming.

*Een andere Amerikaanse expert:*

– Ten eerste: zowel de ouders als het schoolteam hebben weinig tijd beschikbaar.

– Ten tweede: ouders en docenten moeten leren elkaar wederzijds te informeren en samen te werken. Veel scholen bieden al cursussen en workshops aan voor ouders bijvoorbeeld over het begeleiden bij het maken van huiswerk.

– Ten derde bestaan er verschillen tussen school en thuis wat betreft taal, cultuur en opleidingsniveau.

*Een derde Amerikaanse expert :*

– Er is een debat gaande over wat de inhoud zou moeten zijn en wie daarover zou moeten beslissen.

– Verschillen tussen staten en lokale zeggenschap houdt in dat er heel veel verschillende benaderingen zijn.

Technologie zoals ‘voice mail’ en ‘homework hotlines’ kan helpen.

– Bijscholen van het schoolteam  
– Programma’s om docenten meer bewust te maken en hun professionele organisaties aan te moedigen in dit opzicht. Zie voor Amerikaans materiaal op dit gebied de website: [pffie.ed.gov](http://pffie.ed.gov).

– Scholen kunnen materiaal vertalen en contactpersonen tussen gezin en school inzetten om gezinnen te bezoeken en te ondersteunen.

– Scholen kunnen ouders op verschillende manieren helpen om hun opvoedkundige bekwaamheden te verbeteren (vergelijk bijvoorbeeld, Moles (1999)).

---

## Problemen

---

## Oplossingen

---

– Scholen vinden dit een moeilijk onderwerp waar ze een beetje bang voor zijn, docenten willen in het algemeen liever risico's vermijden- en dit is duidelijk een gebied met risico's.

*Een vierde expert signaleert de volgende problemen:*

Gebrek aan vertrouwen

Outreach-programma's gebruiken die partnerships tot stand brengen tussen gezinnen, school en de lokale gemeenschap.

Fundamentele waarden

Is er wel een oplossing voor deze morele crisis?

Overbelasting van de school met verantwoordelijkheden

*Een vijfde expert uit de Verenigde Staten noemt de volgende punten:*

- Wie heeft de eindverantwoordelijkheid?
- Ouders zijn teveel bezig met hun eigen zaken en problemen en te weinig met die van hun kinderen.
- Teveel nadruk op tolerantie en relativiteit van de moraal leidt tot meningsverschillen over welke deugden fundamenteel zijn.

*Een andere Amerikaanse expert ziet de volgende problemen*

- Rechts-religieuze versus meer liberale benaderingen van de moraal en de sociale en morele opvoeding.
- Gebrek aan wil om naar langere termijn oplossingen mee te werken (veel scholen kiezen voor deugden-onderwijs, hoewel dit weinig effectief gebleken is volgens onderzoek van Hartshorne and May).

Bepaalde organisaties hebben zelf het initiatief genomen om veranderingen te ondersteunen (bijvoorbeeld de Association of Moral Education, American Association of Higher Education, Service Learning Organizations, Carnegie Foundation,

Problemen	Oplossingen
<p>– Er is weinig bereidheid om docenten op te leiden om goed onderzochte en onderbouwde pedagogische methoden toe te passen die van belang zijn voor de sociale en morele vorming.</p> <p><i>De expert uit Finland noemt diverse problemen:</i></p> <p>Het pluralisme in de media en door andere socialiserende instanties wordt uitgedragen of vertegenwoordigd. Dit botst met het monoculturele karakter van de Finse maatschappij wat betreft nationale en religieuze waarden.</p> <p>Het risico van de onterechte gelijkstelling van moraliteit aan moralisme De grote invloed van het economische marktdenken waardoor de culturele factor in het denken over onderwijs in het beleid verwaarloosd wordt.</p> <p><i>De expert uit Spanje noemt de volgende problemen:</i></p> <p>1. Gebrek aan training voor docenten om met ouders en leerlingen te werken aan hun wettelijk opgelegde opvoedkundige taak. – Gebrek aan communicatievaardigheden bij docenten t.a.v. ouders en kinderen. – Gebrek aan kennis over partnerschaps-gedachte zodat vaak gespannen relaties ontstaan tussen docenten en ouders.</p> <p>2. Van de kant van het onderwijsbeleid en de inspectie te weinig aandacht voor het helpen van scholen bij de vormgeving van ouders-school-partnerships</p>	<p>American Educational Research Association, Parent Teachers Association).</p> <p><i>Als mogelijke oplossingen worden genoemd:</i></p> <p>– Entameren van publieke discussie over deze thema's – Waarden-discussies op lokaal niveau – Self-esteem programma's op school- en individueel niveau – sociale vaardigheden trainen – multicultureel onderwijs</p> <p><i>Als oplossingen worden genoemd:</i></p> <p>– het organiseren van opleidingen voor in-service docenten en andere opvoeders – het stimuleren van onderzoek op dit gebied om meer te weten te komen van relevante processen en beperkingen – het ontwikkelen van ouderprogramma's voor ouders om effectief en actief met kinderen te kunnen communiceren</p>

3. Ouders delegeren hun opvoedingsverantwoordelijkheid aan de scholen om de volgende problematische redenen:

- een gebrek aan effectieve opvoedkundige modellen om te kunnen voldoen aan de nieuwe sociale en opvoedkundige eisen.
- een gebrek aan tijd om thuis opvoedkundig met kinderen bezig te zijn.
- de deelname van moeders aan de arbeidsmarkt

*De Italiaanse expert wijst op het volgende:*

Algemene sociale problemen in de Italiaanse samenleving zoals extreme armoede, echtscheidingen en een erg tolerante en permissieve samenleving leiden tot problemen bij kinderen en (straat)jongeren.

*De Poolse expert signaleert het volgende:*

- Er is een verschil tussen de waarden van de ouders en de opvoedingsactiviteiten van de docenten.
- Gebrek aan communicatie tussen ouders en docenten. Zowel ouders als docenten zijn erg druk om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. Daarom is er geen effectieve communicatie en verliezen ouders de controle op hun kinderen.
- Verpaupering van mensen en scholen. Deze werkt niet bevorderlijk voor de pedagogische opdracht van gezin en school. Er is gewoon te weinig tijd, geld en energie om gezamenlijk de opvoeding effectief ter hand te nemen.

*Als oplossing wordt genoemd*

Er zijn veel programma's ontwikkeld en in uitvoering om kinderen en jongeren 'van de straat te houden'.

*De volgende oplossingen zijn in beeld*

- Afstemming om gezamenlijk invloed te kunnen uitoefenen op de waardenopvoeding. Met name de Rooms katholieke kerk in Polen tracht deze brug te slaan tussen ouders en school en zelf ook de nodige invloed uit te oefenen op dit gebied.
- Scholen krijgen een 'open' karakter, zodat ouders beter weten wat er gebeurt op opvoedingsgebied en de lage status en honorering van docenten wordt verbeterd.
- Verbetering van de financiële condities van scholen kan leiden tot verbetering van de zorg voor het welzijn en opvoedingsactiviteiten.

*De Australische expert signaleert de volgende problemen:*

- ouders hebben te weinig tijd voor de opvoeding vanwege arbeidsparticipatie van beiden.
- samenleving schuift verantwoordelijkheid voor waarden en normen af naar ouders.

### 3.3. Landenportretten

Ook via landenportretten is getracht een beeld te krijgen van de ontwikkelingen rondom samenwerking en afstemming tussen verschillende socialiserende instanties.

#### 3.3.1. Verenigde Staten

In de Amerikaanse situatie zijn wettelijke regelingen over de verdeling van de verantwoordelijkheid tussen school en thuis in elke staat weer anders, zo menen de experts.

In “Title I of the national Elementary and Secondary Education Act (1994)”, is een quote opgenomen die elke school verplicht om te komen tot de ontwikkeling van een “...school-parent compact that outlines how parents, the entire school staff, and students will share the responsibility for improved student achievement and the means by which the school and parents will build and develop a partnership to help children achieve the State's high standards.” Dit compact beschrijft manieren waarop ouders hun kinderen kunnen bijstaan in het leren thuis en op school.

In de Verenigde Staten is er volgens alle experts een discussie aan de gang over wie er verantwoordelijk is voor ‘moral education’. De school is geaccepteerd als zijnde een mede-opvoeder, zo wordt gemeld. Maar er wordt ook naar voren gebracht dat er een verschuiving is waar te nemen richting ouderlijke verantwoordelijkheid. Ook is er sprake van een verschuiving in de zin van een grotere betrokkenheid van ouders. De discussie daarover is in volle gang. Een aantal experts op dit gebied stellen echter dat in de praktijk nog weinig te zien is van actieve betrokkenheid. “often the traditional ‘families supporting the schools’ approach is the sole approach”. Een expert geeft op basis van wetenschappelijke resultaten aan dat meer ouders zich betrokken voelen bij de school, zich geaccepteerd weten en voor vrijwilligerswerk gevraagd worden.

De lokale gemeenschap heeft volgens een expert op het terrein van ‘moral education’ een duidelijke rol waar het gaat om de vorming in waarden en normen. Hij signaleert een discussie over ‘civic engagement’ waarin reflectie, dialoog en

een nieuwe rol zijn weggelegd voor de gemeenschap. Anderen kennen een rol toe aan de kerken. Opmerkelijk is de constatering over de maatschappelijke context waarin deze initiatieven en ontwikkelingen zich voordoen: “US right now is very ego-centric with a decreasing sense of community – thus role of community very minimal”.

Dat de pedagogische opdracht in de Verenigde Staten hoog op de politieke en onderwijskundige agenda staat kan niet alleen geïllustreerd worden aan de hand van de zeer vele organisaties, netwerken van ouders-school-lokale gemeenschap, publicaties, conferenties en websites die zich met waarden, normen en opvoedingskwesties in het onderwijs bezighouden, maar ook aan de prominente positie die dit thema heeft gekregen op nationaal niveau. President Clinton heeft gepleit voor een ‘terugkeer’ van waarden in de ‘public schools’ in zijn ‘State of the Union Adress’ van 1996, waarin hij stelde: “I challenge all our schools to teach character education, to teach good values and good citizenship”. Veel nationale onderwijsbureaus en verenigingen hebben ‘task forces’ opgericht in verband met de pedagogische opdracht en er zijn meerdere ‘White House Conferences on Character Education’ gehouden. Was ‘character education’ tot voor kort de aanduiding voor een specifieke stroming in het denken over de pedagogische functie van de school, tegenwoordig wordt het als een neutrale overkoepelende term gehanteerd.

In de VS is er bijzonder veel aandacht voor wat nu alom ‘character education’ genoemd wordt. Deze aandacht vloeit voor een deel voort uit bekommernis met de maatschappelijke ontsporingsverschijnselen die in vrijwel iedere publicatie genoemd worden als ‘drugs, alcohol abuse, antisocial behavior, disrespect for parents, teachers and peers, teenage pregnancy, suicide, rapes, vandalism, robbery, assault’ en dergelijke meer. Voor een deel vloeit de discussie aldaar ook voort uit evaluaties van opgedane jarenlange ervaringen met verschillende vormen van ‘moral education’.

Toonaangevende voorbeelden van Amerikaanse verenigingen gericht op het stimuleren van de pedagogische opdracht in het onderwijs zijn ‘The Character Partnership’, gevestigd te Washington. De missie van deze vereniging luidt als volgt:

"Developing Civic Virtue and Moral Character in our Youth for a More Compassionate and Responsible Society. To strengthen civic virtue and moral character in the youth of the United States is to strengthen the very fabric of our nation and to sustain the American experiment in liberty. We recognize and affirm the primary role of the family in shaping the moral character of children, the vital task of schools in teaching and inspiring civic virtue, and the shared responsibility of each individual and community to model moral character and civic virtue”.

Deze landelijk opererende vereniging probeert burgers in de lokale gemeenschap betrokken te maken bij ‘character education’. Dit gebeurt door het intensief



stimuleren van 'schools of character', door het houden van lokale publieke conferenties en workshops, het instellen van allerlei lokale studiegroepen, regionale en landelijke netwerken van ouders, docenten, schoolbestuurders, maar waarbij ook 'community and business leaders' betrokken worden, door het verspreiden van 'newsletters, boeken, curricula en ander materiaal nodig voor 'character education, including community service learning', door een goede uitgebreide website, door systematisch ingezonden brieven en dergelijke te schrijven naar kranten en tijdschriften met het oog op "building community consensus in favor of providing character education". Verder door zich in te zetten voor de verbetering van de docentenopleidingen, door te zorgen voor voldoende 'grants', door het instellen van 'Award programs to highlight schools and district from across the country which exemplify the goals of effective character education', door samenwerking met universitaire instellingen zoals in dit geval 'the Center for the Advancement of Ethics and Character at Boston University', etcetera. Zij beklemtonen en verspreiden ook voortdurend de positieve resultaten en ervaringen in andere schooldistricten. Immers: "Experience shows that when good quality character education is introduced, school administrators and teachers become convinced of its cost-effectiveness as the need declines for disciplinary and counseling resources and as academic performance improves".

Om een indruk te geven van het karakter van deze exemplarisch weergegeven organisatie zal hieronder een kort overzicht gegeven worden van elf 'Principles of Effective Character Education' die zij hanteert en die ontleend zijn aan Tom Lickona, Eric Schaps en Catherine Lewis.

1. Character education promotes core ethical values as the basis of good character.
2. "Character" must be comprehensively defined to include thinking, feeling, and behavior.
3. Effective character education requires an intentional, proactive, and comprehensive approach that promotes the core values in all phases of school life.
4. The school must be a caring community.
5. To develop character, students need opportunities for moral action.
6. Effective character education includes a meaningful and challenging academic curriculum that respects all learners and helps them succeed.
7. Character education should strive to develop students' intrinsic motivation.
8. The school staff must become learning and moral community in which all share responsibility for character education and attempt to adhere to the same core values that guide the education of students.
9. Character education requires moral leadership from both staff and students.
10. The school must recruit parents and community members as full partners in the character-building effort.
11. Evaluation of character education should assess the character of the school, the school staff's functioning as character educators, and the extent to which students manifest good character.

Typend voor deze aanpak in de Verenigde Staten is ook het betrekken van het bedrijfsleven bij de talrijke initiatieven, mede met verwijzing naar het belang “to prepare young people to be responsible citizens and productive members of society”. Immers: “local business leaders who are concerned about the attitudes of young people in the community and the job performance of new employees as they enter the workforce might be interested in forming a school-business-community partnership to foster character education in the local school”. Naar het onderwijsveld en de onderwijskunde toe wordt gewezen op de samenhang tussen kenmerken van ‘schools of character and improved academic performance’. In het kader van de literatuurstudie die verricht is voor het onderhavige project kan in dit verband gewezen worden op meerdere empirische onderzoeken.

Cognitief effectieve scholen worden vaak gekenmerkt door een schoolcultuur waarin handhaving en stimulering van waarden, normen en deugdzaam gedrag aan de orde van de dag is, maar waar ook aandacht is voor de persoonsontwikkeling van leerlingen. Deze waarden en normen nemen voor een groot deel het succes van deze scholen voor hun rekening (Coleman & Hoffer 1987; Sergiovanni 1992). Aandacht voor waarden en normen lijkt zich daarin feite terug te betalen. Dikwijls is er sprake van een duidelijke afstemming van school en thuismilieu voor wat betreft pedagogische aangelegenheden. Smith en O’Day (1991) laten zien dat cognitief effectieve scholen ouders de mogelijkheid bieden om te participeren aan het onderwijs van hun kinderen en dit te ondersteunen. Actieve ouderbetrokkenheid is van belang voor het stimuleren van de cognitieve prestaties (Mortimore, Sammons, Stoll, Lewis and Ecob 1988). Die betrokkenheid is echter evenzeer van belang voor het creëren van een moreel effectieve school (Sergiovanni 1992). Een sterk moreel schoolklimaat is op zichzelf ook weer van belang voor het bereiken van de cognitieve doelstellingen van het onderwijs. Empirisch onderzoek op dit gebied geeft niet veel aanleiding tot de veronderstelling dat de pedagogische opdracht van het onderwijs per definitie op gespannen voet staat met de rol van het onderwijs als kennisinstituut. Waarden en normen dragen voor een groot deel bij aan het succes van cognitief effectieve scholen, zo lijkt het. Volgens Wynne & Walberg (1985) zijn het cognitieve doel van hoge schoolprestaties en de ‘andere kwaliteit’ van verantwoordelijk gedrag en karaktervorming niet onafhankelijk van elkaar maar complementair.

Het academische curriculum gericht op schoolprestaties beïnvloedt de karaktervorming. Omgekeerd leveren de educatie-activiteiten gericht op karaktervorming een bijdrage aan het bereiken van hoge schoolprestaties. De auteurs wijzen bijvoorbeeld op het belang van peer-tutors en op het coöperatief leren. Bryk (1988) gaat niet alleen in op de kenmerken van een moreel school, maar wijst ook op de effecten van de moreel effectieve school op de cognitieve ontwikkeling en prestaties van leerlingen. Lewis, Schaps and Watson (1996) gaan ervan uit dat voor het realiseren van een school- en klasseklimaat van een zorgzame leergemeenschap het noodzakelijk is dat er een betrokken en samenwerkend team van leerkrachten is. In hun evaluatie-onderzoek vonden zij positieve

resultaten in de zin van een verbetering van de morele competentie van de leerlingen en een verandering in politiek gedrag. Waarden en doelen die de persoonlijkheidsontwikkeling bevorderen zoals verantwoordelijkheid, gemeenschapszin, respect voor anderen en tolerantie komen tot uitdrukking in gedeelde betekenisssystemen, gewoonten, normen en gedragsregels die op de school van toepassing zijn (Lickona 1988; Merz & Furman 1997). Kohlberg (1981) ziet de morele cultuur van de school als “a bridge between moral judgement and moral action”. Power, Higgins & Kohlberg (1989) hebben geprobeerd om de pedagogische (moral) cultuur van de school te ontwikkelen naar “a just community school”, een gemeenschapsschool met een hoge morele kwaliteit. In hun evaluatie-onderzoek vonden zij positieve resultaten in de zin van een verbetering van de morele competentie van de leerlingen en een verandering in politiek relevant gedrag. Elders wordt gepleit voor veilige scholen waar kinderen zich geborgen weten en zich thuis voelen (Lewis, Schaps and Watson 1996). Bovendien zou de relatie van de school met de sociale omgeving versterkt moeten worden (Clarke Fowler & Klebs Corley, 1996). Er wordt in toenemende mate een lans gebroken voor een ‘brede school’ met vaste ankers in de lokale gemeenschap. Ouders en school zouden moeten samenwerken bij de morele opvoeding van de kinderen (Berreth & Berman 1997). Uit een meta-analyse van een aantal Amerikaanse onderzoeken (Philips 1997) komt naar voren dat wanneer scholen sterk de gemeenschapsideologie aanhangen en trachten te realiseren met verwaarlozing van de cognitieve doelstelling van de school, dat dan het effect van de pedagogische structurering op de cognitieve prestaties van de leerlingen niet aanwezig is. Dan blijkt dat op scholen waar geen of minder aandacht is voor de gemeenschapsideologie, maar waar de meetlat hoog ligt en de docenten hoge eisen stellen aan de leerlingen, de cognitieve prestaties beter zijn. Het doorslaan in de gemeenschapsideologie kan leiden tot een aperte onderwaardering voor de cognitieve kant van het onderwijs.

### 3.3.2. *Canada*

In Canada is er per provincie een ministerie voor onderwijs. Voor Ontario is er een document uit 1995, dat beschrijft hoe een school een ‘schoolcouncil’ kan opzetten, waar ouders, leden van de lokale gemeenschap en de school samenwerken om samen tot adviezen te komen naar scholen en schooldirecteuren toe. (zie hiervoor <http://www.edu.gov.on.ca:80/extra/eng/ppm/108.html>). In het gedecentraliseerde Canadese systeem nemen de schoolbesturen een belangrijke plaats in, zoals bijvoorbeeld in Ontario: “The local school boards have considerable jurisdiction and authority in the area of moral education and local groups of parents can affect policies and curriculum that concern moral education.” aldus een van de experts. De ander waarschuwt ervoor dat de problemen in dit verband alleen maar groter kunnen worden: “with the emphasis on market place values and outcomes based educational policies, the rift seems to widen and not lead to solutions”.

### 3.3.3. Denemarken

In Denemarken speelt zich volgens de Deense expert geen discussie op het gebied van moral education af. Ouders en leerkrachten komen wel steeds vaker bij elkaar en luisteren meer naar de ander dan vroeger. De relatie tussen ouders en school op het gebied van opvoeding wordt volgens de expert gekenmerkt door drie problemen:

- Working conditions: high employment rate among men as well as women;
- Differing – sometimes conflicting – cultural norms;
- An individualisation tendency.

De expert wijst op een landelijk project, gestart door het ministerie van onderwijs, de gezamenlijke Vereniging van Deense Gemeenten en de vakbond van leraren. Een van de punten waar aan gewerkt wordt in dit project is de communicatie tussen ouders en school. Een ander punt is het versterken van competenties van de school, zoals pastorale zorg, en de persoonlijke en sociale ontwikkeling.

### 3.3.4. Finland

Op verschillende niveaus zijn discussies gaande over de verantwoordelijkheidsvraag en onderwijs in het algemeen. Ouders moeten meer verantwoordelijkheid op zich nemen inzake waarden en normen, zoals discipline en goede manieren, vinden leraren. De complexiteit van het onderwerp heeft nog niet geleid tot een antwoord, men neigt naar een balans tussen ouders en school. De betrokkenheid van ouders richting scholen varieert lokaal van heel actief tot inactief. Het initiatief voor de betrokkenheid van ouders ligt veelal bij de leraar en de school. In een wet van 1998 staat geschreven dat ouders mee moeten helpen in het leerproces. De problemen die zich voordoen in de relatie ouders-school zijn voornamelijk te herleiden tot pluralisme, de op arbeid gerichte tijdsgeest. Veel ouders in Finland hebben het te druk met geld verdienen. Vaak werken beide ouders in dit dure land. Op vele plaatsen is er gratis gelegenheid voor kinderopvang.

### 3.3.5. Engeland

Sinds 1999 bestaan er in Engeland pedagogische contracten. De 'Education reform Act' van 1988 heeft het aantal ouders dat in de 'school councils' vertegenwoordigd is, doen stijgen. De rol van de 'community' en formele contacten tussen de school en de 'community' zijn nihil.

### 3.3.6. Spanje

In 1990 is een wet van kracht gegaan die ouders stimuleert om betrokken te zijn bij de schoolse opvoeding. In 1994 volgde nog een document van het ministerie van onderwijs, welke richtlijnen aangeeft voor het participeren van ouders in scholen. Helaas, "in spite of these good intentions, very little is being done by the educational administrators to stimulate cooperation in practice and to help parents, teachers and schools to remove old habits and prejudices towards parental involvement".

Door de politieke veranderingen, het gebrek aan tijd en het gevoel dat ze hun kinderen niet meer aankunnen hebben veel ouders hoge verwachtingen van de school. Niet alleen op het gebied van kennis en vaardigheden, maar ook op het gebied van persoonsontwikkeling. Anderzijds vragen ouders ook om hulp op opvoedingsgebied thuis. "Schools and teachers in Spain, however, seem not to be ready yet to cope with these demands."

### 3.3.7. Italië

De expert uit Italië geeft aan dat 'moral education' van de thuisbasis zou moeten komen, de staat is verantwoordelijk voor de eerste elf jaar onderwijs. Er vindt momenteel hierover geen discussie plaats, maar ouders zijn in de laatste jaren wel meer betrokken bij de school dan voorheen. Dit is vooral merkbaar bij de lagere inkomensgroepen. De kerk probeert jongeren te interesseren voor de christelijke waarden en normen, maar veel meer dan dat doet de lokale gemeenschap niet. Hoofdprobleem is de armoede, waardoor veel jongeren op straat leven. De expert wijst op de "broken homes and a very permissive and tolerant society in my view". Zij wijst tevens op programma's die bedoeld zijn om kinderen van de straat te houden.

### 3.3.8. Polen

De Poolse expert wijst op de onderwijswet van 1991 waarin de invloed van ouders op de school duidelijker is vastgelegd. De wet vergroot de mogelijkheden van het schoolbestuur en van de ouders-school commissies. Sinds 1999 wordt van scholen verwacht dat zij curricula construeren en samen met de ouders een opvoedingsprogramma formuleren: "The schools are obligated to prepare their own curricula: the 'programme of teaching-learning', and 'programme of upbringing at school'." Ouders speelden een belangrijke rol in de discussie over verantwoordelijkheid, die leidde tot de wetsverandering van 1999, die ouders de mogelijkheid geeft om non-public scholen te starten. Dit gebeurde na de val van de muur. De verschillen tussen de twee naast elkaar bestaande soorten scholen komen vooral tot uitdrukking in de samenwerking van ouders en school: "On a base of modified law, the possibilities of school choice opened up and made it possible for numerous social forces (parents' organizations and local communities included) to set up the schools. The non-public schools currently are run by many organizations. ....The parents mostly feel real partners of teachers, at these schools. They are involved in every sphere of school life. Parents from the public schools are placed in a totally different situation. In majority they are still not very well informed about the possible ways to influence schooling of their children. Still the school practice – as it was 10 years ago – makes them convinced that schooling is a matter of teachers' sole concerns and responsibilities. The legal changes are not immediately followed by changes in people' attitudes, beliefs, and actions...is possible to observe how this 'parents movement' has increased and became stronger during the last 10 years". De relatie tussen school en ouders wordt bemoeilijkt doordat de waarden die men op school leert (op public schools) vaak niet overeenkomen met de

waarden van thuis. Hier probeert de katholieke kerk een bemiddelaar te zijn, aangezien 97% van de Polen tot deze kerk behoort.

Een tweede probleem is de communicatie. Deze verloopt niet vlekkeloos doordat veel ouders druk zijn met werken, en zo het zicht op hun kinderen verliezen. Aan de andere kant is de status en het salaris van de leraar zo laag dat velen zich wel drie keer bedenken voor ze energie gaan steken in andermans familie. De reform van 1999 moet hier verandering in brengen, door middel van open scholen. Verder is de armoede een groot probleem. Er is gewoon geen geld om leraren meer te geven, of om trainingen aan hen of de ouders te bieden om samenwerking te vergroten.

### *3.3.9. Australië*

De Australische expert kent geen speciale wetten op dit gebied. In Australië zijn er wetten die in algemene zin wijzen op de plicht van ouders om voor hun kinderen te zorgen en hen bijvoorbeeld onderwijs te laten volgen. Er is een wettelijke schoolplicht. Er is geen discussie aan de gang, maar er lijkt wel een verschuiving gaande te zijn. Veel scholen hebben het gevoel dat de samenleving probeert om de verantwoordelijkheid voor onder andere sociale en morele opvoeding te verschuiven naar de gezinnen. Ook op het gebied van betrokkenheid lijkt er sprake te zijn van een verschuiving. Omdat de ouders het erg druk hebben in het arbeidsleven treden ook veranderingen op: “In real terms however, real involvement at school has probably reduced due to the large number of families that now have both parents working”.

### *3.4. Samenvattend overzicht van de inhoudsanalyse*

In de inhoudsanalyse zijn alle ontvangen reacties met behulp van het programma ATLAS geanalyseerd. Dit is een computerprogramma voor kwalitatieve inhoudsanalyse waarbij stukken tekst geselecteerd en vervolgens gecodeerd worden.

In de navolgende tabel worden de categorieën weergegeven die geselecteerd zijn voor de analyse en wordt tevens een indicatie gegeven van de aandacht in de verschillende landen voor de veranderingen die plaatsvinden in de taken van de verschillende socialiserende instanties:

Tabel 2. Aandacht voor veranderende pedagogische praktijken. De verschuiving van gezin naar school.

	Wetten	Discussie	Veranderingen	Gemeensch.	Problemen	Oplossingen
Nederland	+	++	++	-	++	+/-
VS	+	++	++	++	++	+/-
Canada	+	+	+	-	+	-
Denemark	+	+	+	+	+	-
Finland	+	+	+	-	+	-
Engeland	+	+	+	-	+	-
Spanje	-	+	+	-	+	-
Italië	-	+	+	-	+	-
Polen	-	+	+	+/-	+	+/-
Australië	+	+	+	-	+	-

Hieronder worden per code de resultaten weergegeven aan de hand van hetgeen de experts over deze thema's geschreven hebben.

#### 3.4.1. Wettelijke regelingen

In het onderzoek is allereerst nagegaan welke opmerkingen experts gemaakt hebben over wat is vastgelegd in wetten in hun land. Wetten die betrekking hebben op de verantwoordelijkheid van de ouders, de samenwerking met de school, de rol van ouders in de school. Enkele landen kennen regels en wetten die verplichten dat ouders zich bezighouden met het onderwijs. Wanneer er wettelijk is vastgelegd dat ouders meer betrokken zouden moeten worden bij de schoolactiviteiten, betekent dat volgens een aantal respondenten echter nog niet dat er in de dagelijkse praktijk veel gebeurt om dit te stimuleren.

In de Verenigde Staten is er geen sprake van een algemene wet of regeling voor de verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van de pedagogische taak. Iedere staat heeft een eigen ministerie van onderwijs en dat geeft begeleiding bij het uitoefenen van de betreffende verantwoordelijkheid. Voor Canada geldt hetzelfde. Iedere provinciale overheid heeft haar eigen onderwijsbeleid. Voor de verantwoordelijkheid van de docent bestaan eigen professionele codes.

Denemarken heeft een nieuwe wet voor de eerste jaren van het basisonderwijs, maar daarin is niets geregeld over verantwoordelijkheid. Finland heeft regels over de betrokkenheid van ouders bij de school en over de samenwerking tussen ouders en school. Ouders moeten helpen bij het leerproces. Dit is ook het geval in Engeland en Spanje. In Italië bestaan er enige ethische richtlijnen. In Polen hebben ouders veel macht en kunnen ouders hun eigen particuliere school beginnen. In Australië zijn er geen wetten over de morele taak van de school.

### 3.4.2. *Discussie*

In de Verenigde Staten zijn er veel discussies over een breed scala aan onderwerpen. De belangrijkste pedagogische kwestie die hier speelt in relatie tot het onderwijs is, wie er verantwoordelijk is voor wat. In Canada zijn er discussies op academisch niveau, meestal gebaseerd op Amerikaans onderzoek. In Finland zijn er discussies op verschillende niveaus en zouden de ouders volgens de docenten meer verantwoordelijkheid moeten nemen. In een paar andere landen wordt er sinds een aantal jaren een beleid gevoerd waarbij gesteld wordt dat de school een belangrijke rol te vervullen heeft in de opvoeding. Vanuit Australië wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat: “schools feel that society is increasingly trying to transfer responsibility for many things including social and moral responsibilities previously in the domain of families”. Arbeidsparticipatie vormt dikwijls de genoemde reden, bijvoorbeeld naar voren gebracht door de respondent uit Spanje: “the lack of time to interact with them (the children) will make many of them (the parents) develop high expectations on the school as the institution in charge of education, and on the teachers as professionals responsible for children’s education, not only in the curricular area, but also in the personality and behaviour one”. In Polen willen de ouders meer verantwoordelijkheid. Er is op beleidsniveau wel aandacht voor deze materie, maar in de praktijk gebeurt niet erg veel. Discussies over verwante onderwerpen zoals ‘sex-education’, worden in Engeland wel gevoerd. In Denemarken en Italië zijn er geen specifieke discussies over de betreffende verantwoordelijkheden.

### 3.4.3. *Veranderingen in verantwoordelijkheden*

In de Verenigde Staten is er veel discussie over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen school en thuis. De school is meer verantwoordelijk voor de cognitieve of onderwijsgerichte kant. Het gezin is meer bezig met de morele en persoonlijkheidsontwikkeling van het kind. Echter ook de school heeft van oudsher feitelijk een taak op dit laatste gebied. In dit opzicht is er sprake van een lichte verschuiving waarbij de ouders zich meer verantwoordelijk gaan voelen voor de ‘moral education’ in de school.

In Canada is er sprake van een scheiding tussen school en thuis, maar met de kanttekening dat de school moet compenseren wat kinderen aan het thuisfront tekortkomen. Finland probeert een evenwichtig antwoord te vinden op de vraag naar ieders verantwoordelijkheid, maar heeft daarvoor nog geen concrete oplossing gevonden. In Italië en Australië wordt ervan uitgegaan dat de opvoeding (met name de opvoeding in waarden en normen) vanuit het gezin moet komen, ofschoon dit niet formeel zo geregeld is. In Spanje wordt de school verantwoordelijk gehouden voor de morele opvoeding. In Polen is er een groot verschil tussen openbare en particuliere scholen. In de particuliere of private scholen zijn de ouders verantwoordelijk voor alles wat gebeurt. In landen waar het initiatief vanuit de ouders zelf is gekomen werkt de ouderparticipatie en betrokkenheid in de praktijk waarschijnlijk beter dan in landen waar dit minder het geval is. Sprekende over Polen, brengt een respondent naar voren: “Parents played an important role in calling out this change. They demanded respect for the right



to educate children according to their own beliefs and values, etc”. In sommige delen van Canada, zo merkt een andere expert op, wil de ouderbetrokkenheid niet echt van de grond komen vanwege het feit dat leraren zich in het gedrang voelen komen en niet willen samenwerken met ouders.

In alle landen is er toename van de ouder-betrokkenheid in schoolse activiteiten, vaak alleen op een eenvoudig niveau, zoals het meehelpen in de klas, zoals bijvoorbeeld in Engeland.

#### *3.4.4. De rol van de lokale gemeenschap*

Betrokkenheid van de lokale gemeenschap is in de Verenigde Staten vooral gebaseerd op vrijwilligers en religieuze organisaties. Het ‘Centre on Families, Communities, Schools and Childrens Learning’ heeft enkele programma’s gemaakt om de samenwerking tussen de verschillende partijen op gang te brengen. Andere landen als Denemarken, Engeland en Finland hebben geen concrete verbanden tussen school, ouders en lokale gemeenschap. Polen heeft in theorie een belangrijke plaats ingeruimd voor de lokale gemeenschap, waarbij ook de katholieke kerk een rol speelt: “... the Catholic Church in Polish reality tries to be a mediator between home and school in the field of moral education”. Ook in Italië heeft de kerk veel invloed bij het overdragen van de christelijke normen. In Spanje wordt concreet samengewerkt aan ‘het van de straat houden’ van jongeren. De meeste experts geven aan dat ze liever wel zien dat de lokale gemeenschap een grotere rol gaat spelen. De opvoedende taak wordt in dit verband vooral verbonden met het van de straat houden van jongeren en in mindere mate met het aanleren van waarden en normen. Er zijn ook experts die aangeven dat ze behoefte hebben aan nader onderzoek over de opvoedkundige betekenis van de lokale gemeenschap, temeer daar er binnen (grote) landen grote verschillen kunnen zijn op dit punt.

#### *3.4.5. Gesignaleerde opvoedings- en afstemmingsproblemen*

Uit de inhoudanalyse kwam een groot aantal gesignaleerde problemen naar voren. Het belangrijkste probleem in meerdere landen was het gebrek aan tijd. Het feit dat beide ouders werken, betekent dat de ouders het druk hebben. Zij hebben geen tijd om zich te integreren in het schoolleven of nauw betrokken te raken bij het leven van hun kinderen. Andere obstakels zijn de culturele verschillen tussen ouders en de school. Opvoedingswijzen, waarden en normen kunnen verschillend zijn en ook de taalverschillen veroorzaken vaak problemen op het vlak van respect, vertrouwen en communicatie. Verder zijn er ook problemen aan de kant van de school en de samenwerking tussen school en thuis. In sommige landen willen de scholen hun macht niet afstaan of delen met anderen. In de meeste landen zijn er nog geen trainingen ontwikkeld voor de samenwerking tussen ouders en docenten, en dus weten veel mensen niet goed hoe ze hun gezamenlijke verantwoordelijkheid moeten delen. Gezinsproblemen, armoede, individualisme en pluralisme zijn kwesties die de samenwerking tussen school en thuis vaak in de weg staan.

### 3.4.6. Oplossingen

Mogelijke oplossingen zijn samenwerkingsprogramma's, trainingen en cursussen waarbij de verschillende participanten leren met elkaar om te gaan. In Denemarken is onlangs zo'n programma gestart evenals in 1999 in Polen. Als oplossingen worden meerdere zaken genoemd zoals het opzetten van een dialoog tussen ouders en school, het vertalen van onderwijsmateriaal voor anderstaligen en het organiseren van ouderavonden en open dagen. Andere oplossingsstrategieën die naar voren gebracht worden om de gesignaleerde problemen te lijf te gaan zijn: trainingen en cursussen om ouders, en vertegenwoordigers van school en lokale gemeenschap te leren samenwerken en het nut ervan in te zien, worden het meest genoemd. Meer concreet gaat het om suggesties als: het trainen van docenten om met ouders over opvoedkundige aangelegenheden te spreken; programma's te ontwikkelen om ouders te leren effectief met hun kinderen te communiceren; het opzetten van projecten om waarden-discussies te kunnen voeren; trainingen in sociale vaardigheden in een multiculturele context; het creëren van een 'open school' benadering ten behoeve van de communicatie tussen gezin en school; het stimuleren van onderzoek op dit gebied om meer te leren over de in het geding zijnde processen en obstakels.

	Wetten en regelingen	Gezinschool-discussie	Gezinschool-verantwoordelijkheid	Ouderparticipatie	Betrokkenheid lokale gemeenschap	Gesignaleerde problemen	Mogelijke oplossingen
<b>United States</b>	Per staat ministerie van onderwijs richtlijnen	Wie is verantwoordelijk voor wat?	School meer geaccepteerd als mede-opvoeder; ouders eindverantwoordelijk	In theorie wel In praktijk minder	Religieuze organisaties en vrijwilligerswerk partnerschapsprojecten	Gebrek aan tijd; Verschillen; Korte termijn denken; Discussie over verantwoordelijkheid	Samenwerking; Partnerships maken; trainingvertalingen
<b>Canada</b>	Per provincie, verantwoordelijkheden vastgelegd in codes	Schoolniveau discussies		Beleidsniveau, maar minder in praktijk	Lokale groepen van ouders en schoolbesturen kunnen beleid beïnvloeden	Culturele verschillen Verantwoordelijkheidsvraag Gebrek aan vertrouwen	Partnerschapsmodellen

	Wetten en regelingen	Gezinschool-discussie	Gezinschool-verantwoordelijkheid	Ouderparticipatie	Betrokkenheid lokale gemeenschap	Gesignaleerde problemen	Mogelijke oplossingen
<b>Denemarken</b>	The Act on the Folkeskole	Geen discussie		Meer betrokkenheid, meer naar elkaar luisteren	Gezamenlijke invloed	Werkcondities; Culturele verschillen Individueelisering	Projecten voor samenwerking Gezinschool
<b>Finland</b>	Wetten aanwezig voorbeeld: Ouders moeten helpen bij het leerproces	Op verschillende niveaus. Ouders moeten meer verantwoordelijkheid nemen	Behoeftet vinden van een balans	Lokale verschillen Initiatief bij scholen en docenten	Verschild naar plaats	Pluralisme; gebrek aan tijd	Samenwerkingsprojecten
<b>Engeland</b>	Wet van 1988 om participatie van ouders te bevorderen	Discussies over sexualisation		Betrokkenheid op klassenniveau	Bepaalde verbanden		
<b>Spain</b>	Enige wetten Ouders meer macht	Aandacht op beleidsniveau	School is verantwoordelijk	Scholen te weinig stimulerend	Gemeentelijke programma's	Ouders onmachtig	Lokale samenwerkingsprojecten
<b>Italy</b>	Enige ethische richtlijnen	Geen discussie	Pedagogische begeleiding moet van thuis komen	Betrokkenheid groeit	Kerken willen jeugd in contact brengen met waarden en normen	Extreme armoede	Programma's voor straatkinderen
<b>Poland</b>	Wettelijke regeling	Ouders willen meer verantwoordelijkheid	Groot verschil tussen private en publieke scholen	Meer betrokkenheid bij private scholen	Theoretisch een grote rol	Culturele verschillen communicatie; Gebrek aan tijd; Status van de docent	Meer welzijnzorg na hervorming van 1999

	Wetten en regelingen	Gezinschool-discussie	Gezinschool-verantwoordelijkheid	Ouderparticipatie	Betrokkenheid lokale gemeenschap	Gesignaleerde problemen	Mogelijke oplossingen
<b>Australia</b>	Geen wetten over pedagogische taak	Geen discussie		Meer betrokkenheid. Initiatief vaak van scholen		Gebrek aan tijd	

## Hoofdstuk 4. Nabeschuwing

In deze nabeschuwing op basis van de resultaten van de literatuurstudie en het uitgevoerde onderzoek zal worden ingegaan op verschillende aspecten en voorwaarden die van belang zijn om de verschillende opvoedingscontexten beter te laten samenwerken.

Er worden ontwikkelingen aangegeven aan de zijde van het gezin en van de school die van belang zijn met het oog op een betere pedagogische samenwerking tussen beide instanties. Begonnen wordt met een schets van relevante ontwikkelingen in de opvoedingscontext van het gezin. Daarbij wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de schoolkeuze, de rechten en plichten van de ouders en de ontwikkelingen rondom diverse aspecten van ouderparticipatie. Daarna volgt een uiteenzetting over mogelijke eisen die aan het onderwijs gesteld kunnen worden in het kader van de pedagogische functie van de school. Afgesloten wordt met een concretisering hiervan aan de hand van een visie op de school als gemeenschap voortbouwend op empirisch onderzoek naar dit fenomeen.

### *4.1. Schoolkeuze, rechten en plichten van ouders en ouderparticipatie*

In verschillende landen staan maatregelen op stapel om de positie van de ouders als afnemers van het onderwijs te versterken. Zo worden ouders gepositioneerd als kritische consumenten, die door de mogelijkheden om op kwaliteitsoverwegingen te 'stemmen met de voeten'. Zij kunnen de school aanspreken op haar aanbod en tevens verhoging van kwaliteit en zorgvuldigheid kunnen afdwingen. Er is een trend dat 'experts' (onderwijsinspectie, ouderorganisaties, kranten) ouders support verlenen bij het uitzoeken wat de beste school voor hun kinderen is.

In diverse landen worden in schoolreglementen en in landelijke wet- en regelgeving afspraken vastgelegd met betrekking tot de rechten en plichten van ouders. Een betere communicatie met ouders is een van de belangrijkste redenen waarom scholen gestart zijn met 'home-school-contracts', waarin is vastgelegd wat de partijen van elkaar verwachten. De mate van uitwerking verschilt per land, met als koploper Engeland waar scholen in de contracten zelfs de pedagogische methoden vastleggen. De term contract klinkt voor Nederlandse begrippen te juridisch, omdat het veelal niet meer is dan een 'signed understanding'. Van belang is dat de afspraken gezamenlijk tussen ouders en school worden opgesteld en niet als een dictaat van de school aan de ouders en/of de leerling. De ervaringen zijn over het algemeen positief. Over de functies die de (soms zeer gedetailleerde) contracten hebben, zijn de meningen verdeeld. Men is veelal niet bang dat de contracten de juridisering van het onderwijs zullen bevorderen. De ervaringen en verwachtingen zijn dat de contracten de betrokkenheid van ouders bij het onderwijs vergroot.

Aan de hand van de zes typen ouderparticipatie die door Epstein (1995) worden onderscheiden kan op basis van de hiervoor gepresenteerde

onderzoeksresultaten ingegaan worden op verschillende aspecten van ouderparticipatie die als voorwaarde kunnen gelden voor het beter samenwerken van de opvoedingscontexten van gezin en school.

*Type 1. Voorwaardenscheppende rol van ouders ('opvoeden').*

Ouders zijn verantwoordelijk voor de gezondheid en de veiligheid van de kinderen. Zij moeten hun kinderen op het school gaan voorbereiden, ze begeleiden en opvoeden, en zorgen voor een pedagogisch klimaat ten gunste van het leerproces en van het gedrag van het kind op school.

Leerkrachten krijgen te maken met 'nieuwe' typen gezinnen: moeders die werken (vrouwen gaan diverse rollen vervullen: naast zorgzame moeder ook bijvoorbeeld efficiënte 'line-manager') en het aantal eenoudergezinnen neemt gestaag toe. Er is in de diverse landen een golfbeweging in de mate waarin 'leesmoeders' en 'aankleedvaders' de leerkrachten assisteren bij activiteiten op school samenhangend met de economie, arbeidssituatie en de mate waarin ouders verplichtingen buitenshuis hebben. Scholen merken het vooral aan het aantal kinderen dat 's-middags overblijft op school of in de buitenschoolse opvang terecht komt.

Er is over de hele linie in West-Europa een ontwikkeling dat ouders als consumenten, gemak, service en tijdsbesparing willen. Er is tevens een toenemende vraag naar producten en diensten van de school die tijd besparen. Scholen moeten in de ogen van ouders kunnen zeggen: 'dat regel ik voor je'. Dit wordt wel de 'one-stop-shopping-benadering' genoemd, de zorgen uit handen nemen.

Leerkrachten worden steeds meer beschouwd als probleemoplosser, partner, medeopvoeders of verzorger. Sommige (groepen) ouders gaan de school als een 'dump' zien waarbij de leerkracht de 'pointsman' is in de strijd tegen de chaos. Tegelijkertijd is er een ontwikkeling dat ouders (meer dan voorheen) ook een groot deel van de (mede)verantwoordelijkheid op zich willen nemen voor wat hun kinderen leren. De ontwikkelingen in Engeland, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten laten een toename zien van het aantal kinderen dat huisonderwijs ('home-based education') geniet.

*Type 2. Communicatie school-ouders ('communiceren').*

In de meeste landen verschaffen de scholen informatie over de schoolactiviteiten en de vorderingen van de kinderen. De mate waarin scholen de ouders serieus nemen en de informatie begrijpelijk voor alle ouders presenteren, hangt samen met de positie die ouders (met behulp van belangenorganisaties) hebben verworven binnen de communicatiestromen in het onderwijs. De bedoeling van de communicatie is doorgaans: ouders op de hoogte stellen waar de kinderen mee bezig zijn en uitwisselen van informatie over vorderingen, het welbevinden, klachten en problemen.

*Type 3. Informele dienstverlening aan de school ('vrijwilligerswerk verrichten').*

In bepaalde Scandinavische landen (zoals Denemarken) lijkt het wel of de ouderbetrokkenheid 'van nature gaat' en men samen op zoek is naar wat hen

bindt. We zien vrijwilligers onder de ouders, leerkrachten helpen bij diverse activiteiten in de groep en op school. Terwijl in veel Zuid-Europese landen ouderorganisaties al decennia lang zonder succes bezig zijn een cultuur van 'partnership' te creëren, terwijl de leraren het liefst een 'professionele' afstand tot de ouders bewaren. De afhankelijkheid van ouders als 'leveranciers' van kinderen wordt in deze landen door de leraren als problematisch ervaren. Leraren en ouders trekken soms gezamenlijk op, maar alleen zolang leraren daar profijt van hebben.

In Oost-Europese landen, zoals Polen, is men erin geslaagd met hulp van westerse deskundigen, in een paar jaar tijd met succes een inhaalslag te maken.

#### *Type 4 Ondersteuning van leeractiviteiten thuis ('thuis leren').*

Deze vorm heeft betrekking op het ondersteunen van de kinderen bij het uitvoeren van leeropdrachten. Er is een trend dat leraren in de onderzochte landen eigen netwerken opbouwen rond hun klas/groep om, indien nodig, hulp en steun te verwerven van derden zodat ze met concrete vragen snel en adequaat naar het juiste adres doorverwezen kunnen worden. Ouders vormen een belangrijk onderdeel van zo'n netwerk. Leraren spreken ouders ook aan op hun eigen capaciteiten en verantwoordelijkheden bij het thuis helpen van leerlingen met hun huiswerk. Problemen ontstaan als ouders er andere opvattingen op na houden dan zij zelf wenselijk vinden.

#### *Type 5. Formele ouderparticipatie ('meebeslissen').*

In de meeste landen zijn de mogelijkheden van ouderbetrokkenheid bij het school- en -bestuursbeleid de laatste jaren vergroot. Door zitting te nemen in het schoolbestuur en deelname aan inspraakorganen en adviescommissies hebben ouders mogelijkheden gekregen hun stem te laten horen over de gang van zaken in het onderwijs. In landen waar ouders bijna niet meebeslissen over schoolkwesties zien we dat leraren kunnen (blijven) functioneren als dienstverleners/producenten met een grote vrijheid van handelen. Leraren kunnen blijven werken vanuit een duidelijke taakafbakening ten opzichte van de ouders. Zij kunnen een gegarandeerde formele afstand tot ouders houden en in overlegsituaties personeelskwesties buiten bereik van ouders houden.

In landen als Schotland, Duitsland en Denemarken zien we dat ouders meer mogelijkheden hebben om als consument/klant het rendement van het onderwijs te beoordelen en invloed uit te oefenen op het personeelsbeleid. Zij hebben meer mogelijkheden om de inhoud en de vormgeving van het onderwijsleerproces te controleren en leerkrachten ter verantwoording te roepen. Bij vormen van ongedeelde medezeggenschap (ouders en leraren hebben beide zitting in een inspraakorgaan) zien we dat de personeelsgeleding meestal dominant aanwezig is.

Door het streven naar het vergroten van de autonomie van scholen, een trend die zich internationaal voordoet, is de roep om ouders en ook de gemeenschap meer actief te betrekken bij het bestuur, beheer en beleid van scholen toegenomen. In diverse landen zijn positieve ervaringen met ouders in besturen

wanneer de afstand van de bestuurders tot de school relatief klein is en deze ouders (met hun bestuursverantwoordelijkheden) daardoor 'zichtbaar' zijn in de gemeenschap rondom de eigen school.

*Type 6. Samenwerking met de omringende gemeenschap ('samenwerking').*

Type 6 heeft betrekking op de rol van de gemeenschap waarvan de school en ouders deel uitmaken. Meer buitenhuis werkende moeders en het toegenomen aantal eenoudergezinnen zorgen ervoor dat scholen steeds meer gaan functioneren binnen interorganisatorische netwerken van welzijnsinstellingen, kerken, clusters van scholen, vormen van voor- en naschoolse opvang met huiswerkbegeleiding en dergelijke. Het begrip ouderparticipatie wordt ruimer opgevat: ouders worden gezien als deel van de 'sociale gemeenschap'. Bij de uitwisseling van ervaringen tussen de school en (geloofs)gemeenschap gaat het om identificeren en integreren van bronnen en diensten van de gemeenschap met de bestaande schoolprogramma's, de opvoedingspraktijken binnen gezinnen en het leren van kinderen. De gedachte daarachter is dat scholen niet als enige instantie aan de behoeften van kinderen kunnen voldoen, los van de gemeenschap waarin deze kinderen leven.

#### *4.2. De pedagogische functie van de school*

In verschillende landen in Europa maar ook daarbuiten, wordt een discussie gevoerd over het belang van de ontwikkeling van sociale en morele competenties en over de pedagogische functie van de school. Ook in het kader van deze pedagogische functie van de school wordt het belang van een sterke ouderparticipatie en een goed contact tussen ouders en school bepleit. Tussen gezin en school bestaat niet langer zonder meer overeenstemming over de opvattingen over opvoeding en over de daarbij in het geding zijnde waarden en normen. Hoewel in Nederland het primaat van de opvoedingsverantwoordelijkheid heel sterk bij het gezin ligt zijn gezin en school in Nederland in de praktijk van alledag gezamenlijk verantwoordelijk voor de persoonlijkheidsontwikkeling van kinderen en jongeren. Uit onderzoek is bekend dat zowel ouders als docenten de taak van het onderwijs niet beperkt zien tot het stimuleren van de cognitieve prestaties van leerlingen maar aan de school ook een pedagogische functie toekennen. De traditionele relatieve taakverdeling en dikwijls impliciete overeenstemming tussen school en ouders is onder druk komen te staan. In veel gevallen is er geen sprake meer van de heldere vanzelfsprekende taakverdeling: "de school onderwijst en de ouders voeden op". In veel gevallen is er sprake van een stuk onduidelijkheid bij school en ouders over elkaars praktijken en opvattingen. Communicatie over pedagogische aangelegenheden, normen en waarden kan helpen deze onduidelijkheden uit de weg te ruimen. Veel docenten en scholen rekenen de pedagogische opdracht tot hun taakgebied (Theunissen e.a. 1998). Docenten zien zich zelf niet alleen meer als louter kennisoverdragers, maar ook als medeopvoeders en professionals op het gebied van opvoeding van kinderen (Korthagen, Klaassen, Russell 2000). Ook is uit onderzoek bekend dat



docenten hun pedagogische taakuitoefening dikwijls zien als een voorwaarde voor de uitoefening van hun cognitieve taken (Klaassen, 1999).

De traditionele grenzen tussen de voor de opvoeding verantwoordelijke instanties zijn de afgelopen decennia gaan vervagen. Internationaal wordt het vergroten van de betrokkenheid van ouders en de lokale gemeenschap bij het onderwijs als een strategie voor het bevorderen van de effectiviteit en de verbetering van het onderwijs steeds meer benadrukt. Volgens Epstein (1992) presteren kinderen beter op alle niveau's, hebben ze meer positieve attitudes naar school en hebben ze hogere verwachtingen van school, als ze ouders hebben die bewust met school omgaan, enthousiast zijn en betrokken zijn bij de schoolloopbaan van hun kinderen. Onderzoek bevestigt deze redenering: het geven van mogelijkheden aan ouders om te participeren in het onderwijs van hun kinderen, heeft positieve invloed op de cognitieve ontwikkeling en prestaties van kinderen alsook op de attitudes van ouders naar school (Rosenholtz, 1985).

Ouderparticipatie wordt daarom ook beschouwd als een belangrijke component dan wel kenmerk van effectieve scholen (Mortimore, Sammons, Stoll, Lewis, Ecob 1988). Ouders stellen tevens, als kritische consumenten, geprononceerde kwaliteitseisen, ook aan de pedagogische functie van het onderwijs. Het bestaan van goede formele inspraakmogelijkheden van ouders en communicatielijnen in de schoolorganisatie is onvoldoende voorwaarde voor een pedagogisch afstemming tussen school en thuis. Gezamenlijke afspraken over het pedagogisch schoolklimaat ten behoeve van de persoonlijke en sociale vorming van de leerlingen zijn eveneens noodzakelijk. In het verlengde hiervan worden ook steeds meer pleidooien gehouden om de activiteiten van scholen, ouders en lokale gemeenschappen ook in praktische zin meer op elkaar te betrekken en daarmee de veelal feitelijk nog steeds bestaande scheiding tussen de school en de externe omgeving te doorbreken. De huidige maatschappelijke, politieke en onderwijskundige ontwikkelingen vereisen bovendien ook steeds meer een gerichtheid op en bewustzijn van scholen voor externe ontwikkelingen en contingenties.

#### *4. 3. De school als gemeenschap*

In het tegenwoordige debat over waarden en de pedagogische functie van de school wordt veel aandacht besteed aan de vormgeving van de schoolcultuur vanuit het perspectief van 'de school als gemeenschap'. In de literatuur over onderwijs en waarden bestaat reeds lang een onderzoekstraditie om scholen te bezien als gemeenschappen (vgl. Dewey, 1916/1966; Power, Higgin & Kohlberg 1989; Jackson, Boostrom, & Hansen 1993; Higgins & Sadh 1997). Een centrale vraag daarbij is aan welke voorwaarden de schoolorganisatie en het schoolklimaat moeten voldoen om niet alleen als leer-instituut maar ook als pedagogische gemeenschap te functioneren? In veel landen wordt het belang van schoolontwikkeling gericht op de 'school als gemeenschap' steeds meer onderkend, met name om aspecten als motivatie, respect en betrokkenheid te stimuleren (Oser, Dick & Patry 1992; Sergiovanni 1992 en 1994). Toch is er tot op heden onderzoeksmatig nauwelijks aandacht besteed aan de voorwaarden en

kenmerken van de school als gemeenschap. De kern van de school als gemeenschap is gelegen in de dialoog over voor de deelnemers relevante waarden gericht op een gedeelde visie op datgene wat zinvol en nastrevenswaardig is, en waar alle leden van de school (schoolleider, docenten, leerlingen, niet-onderwijzend personeel en ouders) zich voor willen inzetten (Bryk 1988; Starratt 1994; Sergiovanni 1994). Het typerende van de school als gemeenschap kan in een aantal trefwoorden worden weergegeven: dialoog over waarden; gedeelde visie op waarden; betrokkenheid (van bijvoorbeeld leerlingen, docenten, ouders); collegialiteit; faciliterend in plaats van traditioneel leiderschap; zorg voor de ander; professionele autonomie gerelateerd aan gemeenschap; schoolverantwoordelijkheid in plaats van klasverantwoordelijkheid en tenslotte uitgebreide professionaliteit in plaats van beperkte professionaliteit (Klaassen, Schouten & Leeferink 1999). Schoolbeleid dat mede gericht is op het concept van de school als gemeenschap – en ook het onderzoek daarnaar – moet rekening houden met drie belangrijke aspecten van de schoolorganisatie namelijk: de schoolcultuur, de pedagogische professionaliteit van docenten en de aard c. q. het functioneren van het schoolleiderschap in onderlinge samenhang.

Tot besluit van deze uiteenzetting over wederzijdse voorwaarden voor een betere samenwerking tussen school en thuis geven wij een overzicht van elementen van belang voor een pedagogisch schoolbeleid. Een school die een pedagogisch beleid wil formuleren, vastgelegd in een expliciet pedagogisch beleidsplan, zou aandacht kunnen besteden aan de volgende punten:

- 1 Een explicitering van de pedagogische missie van de school;
- 2 Een lijst van pedagogische gespreksonderwerpen die op school jaarlijks aan de orde gesteld worden;
- 3 De (steeds voorlopige) resultaten van discussies in het schoolteam over opvoeding, waarden, normen en burgerschap;
- 4 De consequenties van de pedagogische missie voor het handelen van docenten, schoolleiding, leerlingen en ouders;
- 5 Duidelijke procedures voor de pedagogische communicatie met ouders;
- 6 De strategie om de dialoog over opvoeding met ouders te onderhouden en te verbeteren;
- 7 De wijze waarop de binnenschoolse pedagogische dialoog tussen schoolleiding en schoolteam plaatsvindt;
- 8 De pedagogische contacten van schoolleiding en schoolteam met de externe sociale omgeving van de school;
- 9 De wijze waarop binnen de school gestalte gegeven wordt aan democratische verhoudingen en aan aandacht voor democratie;
- 10 De wijze waarop in de school de ontwikkeling van de pedagogische professionaliteit van docenten ter hand genomen wordt;
- 11 De manier waarop schoolleiding, schoolteam en leerlingen het morele schoolklimaat kunnen verbeteren en in stand houden;
- 12 De wijze waarop de jaarlijkse evaluatie van het pedagogische schoolbeleid vormgegeven wordt.

## Geraadpleegde Literatuur:

- Atkin, J., Bastiani J. & Goode J. (1988). *Listening to parents. An approach to the improvement of home/school relations*. London: Croom Helm.
- Baacke, D. (1983). *Die 13- bis 18-Jährigen; Einführung in Problemen des Jugendalters*. Weinheim: Basel.
- Beattie, N. (1985). *Professional parents. Parent participation in four Western European countries*. London: The Falmer Press.
- Berreth, D. & Berman S. (1997). The Moral Dimensions of Schools. In: *Educational Leadership*. Vol. 54, nr. 8, 24-27.
- Bryk, A. S. (1988). Musings on the Moral Life of Schools. In: *American Journal of Education*, 96, 256-290.
- Clarke Fowler, R. Klebs Corley (1966). Linking Families, Building Community. In: *Educational Leadership* Vol. 53, nr.7. 24-26.
- Coleman, J. & Hoffer Th. (1987). *Public and Private High Schools. The Impact of Communities*. New York: Basic Books.
- Davies, D. & Johnson V. (Eds.). (1996). Crossing Boundaries with Action Re-search: A Multinational Study of School-Family-Community Collaboration for the *International Journal of Educational Research*, 67-73.
- Campanhausen, A. von (1983). *Staatskirchenrecht*. München: Beltz.
- Davies, D. (1999). Looking back, looking ahead: reflection on lessons over twenty-five years. In: Smit F., Moerel H., Van der Wolf K. & Slegers P., (Eds.). *Building bridges between home and school*. ( 5-12). Nijmegen: ITS-KUN-Kohnstamm Instituut.
- Dewey, J. (1916/1966). *Democracy and Education*. New York: Macmillan.
- Dieleman, A. (1997). Van Tobbende Puber naar lachende Leerling. In: *Comenius*, 17, 147-159.
- Goldring, E.B., & Sullivan A.V.(1996). Beyond the boundaries: Principals, parents and communities shaping the school environment. In: K. Leithwood et al. (Eds.). *International Handbook of Educational Leadership and Administration* (195-222). Dordrecht/New York: Kluwer Academic Publishers.

Elchardus, M., Kavadias D., Siongers J. (1998). *Hebben Scholen Invloed op de Waarden van Jongeren. Een empirisch onderzoek naar de doeltreffendheid van waardevorming in het secundair onderwijs*. Brussel: VUB.

Epstein, J. L., (1987). Toward a theory of family – School connections: Teachers practices and parent Involvement in: Hurrelmann K., Kaufmann F., Losel F. (Eds.). *Social Intervention: potential and constraints*. Berlin – New York: Walter de Gruyter & Co.

Epstein, J. L. (1992). ‘School and Family Partnerships’, *Encyclopedia of Educational research*. New York: Macmillan.

Epstein, J. L. (1995). School-family-community partnerships. Caring for the children we share. *Phi Delta Kappan*. May.

Epstein, J. L. (1995a). Perspectives and previews on research and policy for school, family, and community partnerships. In: Booth A. & Dunn J.(Eds.). *Family-school links: How do they affect educational outcomes?* Hillsdale NY: Lawrence Erlbaum.

Epstein, J. L., Coats L., Salinas K.C., Sanders M.G., Simon B.S.(1997). School, family, and community partnerships. Your handbook for action. Thousand Oaks, California: Corwin Press, Inc.

Haaften, W. van (1991). Een Opdracht van het Onderwijs. In: *Uitleg*, nr. 17. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Harris, N. S. (1990). Education by right? Breach of the duty to provide sufficient schools. *The Modern Law Review*, 4. 525-536.

Hartman, J. A., Kinkor B., Wilson S. & Payne R. (1999). Connecting student achievement to teaching standards and family, school, community partnerships. In: Smit F., Moerel H., Van der Wolf K. & Slegers P., (Eds.). *Building bridges between home and school*. (81-84). Nijmegen: ITS-KUN-Kohnstamm Instituut.

Henderson, A. (1988). Parents are a school's best friends. In: *Phi Delta Kappan*. 149-153.

Higgins, A. & Sath D. (1997). The Dimensions and Measurement of School Culture: Understanding School Culture as the Basis for School Reform. In: *International Journal of Educational Research*, 27, 553-569.

Jackson, R., Boostrom R., & Hansen D. (1993). *The Moral Life of Schools*. San Francisco: Jossey-Bass.

Jungbluth, P. en Klaassen C. (1973). *De vorming van waarden en houdingen in socialisatieprocessen*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie.

Klaassen, C. (1993). Individualisering en Socialisatie. In: Bouw C. & B. Kruihof (Red.). *De Kern van het Verschil: Culturen en Identiteiten*. Amsterdam: Amsterdam University Press. 171-190.

Klaassen, C. (1996). *Socialisatie en Moraal. Onderwijs en waarden in een laat-moderne tijd*. Leuven-Apeldoorn: Garant uitgevers.

Klaassen, C., Theunissen M., Van Veen K. en Slegers P. (1998). 'Het is Bijna Je Hoofdtak'. *Een Serie Pedagogische Portretten, Motieven en Praktijken van Docenten in verband met de Pedagogische Opdracht van de School*. Onderzoeksalliantie 'De Pedagogische Dimensie van de Schoolpraktijk'. Amsterdam: UvA – Nijmegen: KUN.

Klaassen, C. en Leeferink H. (1998). *Partners in Opvoeding in het Basisonderwijs. Ouders en Docenten over de Pedagogische Opdracht en de Afstemming tussen Gezin en School*. Assen: Van Gorcum.

Klaassen, C., Veugelers W., De Kat E., Leeferink H. en Wardekker W. (1998). Waarden, Normen en Burgerschap In: Veugelers W. en De Kat E.: *Opvoeden in het Voortgezet Onderwijs*. Assen: Van Gorcum.

Klaassen, C. (1999). De Overdrager is Dood – Leve de Begeleider-Pedagoog. In: Kleyer H. en Vrieze G. (red.). *Onderwijzen als Roeping. Het Beroep van Leraar ter Discussie*. Leuven-Apeldoorn: Garant.

Klaassen, C., Schouten C. & Leeferink H. (1999). *Werken aan de school als gemeenschap. Ontwerp voor een pedagogisch schoolbeleid voor scholen voor voortgezet onderwijs*. Onderzoeksalliantie 'De Pedagogische Dimensie van de Schoolpraktijk'. Amsterdam: UvA – Nijmegen: KUN.

Kohlberg, L. (1969). Stage and Sequence: The Cognitive-Developmental Approach to Socialization. In: D. Goslin (Ed.). *Handbook of Socialization Theory and Research*. New York: Rand McNally and Company. 347-380.

Kohlberg, L. (1981). Exploring the Moral Atmosphere of Institutions: A Bridge between Moral Judgment and Moral Action. In: L. Kohlberg: *The Meaning and Measurement of Moral Development*. Worcester, Mass.: Clark University Press.

Kohlberg, L. (1984). *Essays on Moral Development Volume II, The Psychology of Moral Development. The Nature and Validity of Moral Stages*. San Francisco: Jossey Bass

Korthagen, F., Klaassen C. & Russell T. (2000). New Learning in Teacher Education. In: Simons R.J., Linden J.L. van der & Duffy T.M. (Eds.). *New Learning*. Amsterdam: Kluwer Academic Publishers.

Leenknecht, J. (2000). Een grondrecht in vele gedaanten; Over de wijze waarop in enkele Europese landen invulling wordt gegeven aan de vrijheid van onderwijs. In: Ploeg, Van der T.J. (Red.): *De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht*. 205-227. Lemna: Utrecht.

Lewis, C., Schaps E. & Watson M. (1996). The Caring Classroom's academic Edge. In: *Educational Leadership* Vol. 54. Nr. 1, 16-21.

Lickona, T., Schaps E. and Lewis C. *Principles of Effective Character Education*. Center for the Advancement of Ethics and Character. Boston: Boston university.

Lickona, Th. (1988). How Parents and schools can work together to raise moral children. In: *Educational Leadership* Vol 45. Nr. 8, 36-38.

Lueder, D. C. (1998). *Creating Partnerships with parents: An Educator's Guide*. Lancaster, PA: Technomic Publishing.

Macbeth, A. (1993). Parental duties, obligations and rights. In: Smit, F., Esch, W. van & Walberg H. (eds.). *Parental involvement in education*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

Macbeth, A. (1995). Partnership between parents and teachers in education. In: Macbeth, A. MacCreath, D. and Aichison J. (Eds.): *Collaborate or Compete? Educational partnerships in a market economy*. London-Washington: The Falmer Press.

Majoribanks, K. (1979). Families and their Learning Environments: An Empirical Analysis. London: Routledge & Kegan Paul.

Meighan, R. (1993). Home-based education and the re-appraisal of the role of parents as educators, In: Smit, F., Van Esch W. & Walberg H. (eds.). *Parental involvement in education*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

Melzer, W. (1987). *Familie und Schule als Lebenswelt. Forschungsbericht. Zur Innovation von Schule durch Elternpartizipation*. Weinheim und Munchen: Juventa Verlag.

Mendel, M. (1999). 'Parents at School' programme as a perspective of partnership's orientation increase in Poland. In: Smit F, Moerel H., Van der Wolf K. & Slegers P., (Eds.). *Building bridges between home and school*. Nijmegen: ITS-KUN-Kohnstamm Instituut.

Merz, C. & Furman G.(1977). *Community and Schools. Promise & Paradox*. New York: Teachers College Press.

Meredith, S. (1992). *Government, Schools and the Law*. London.  
Mortimore,P., Sammons P, Stoll L., Lewis D. & Ecob R. (1988). *School Matters: The Junior Years*. Somerset: Open Books.

OECD (1997). *Parents as partners in schooling*. Centre for Educational Research and Innovation, Paris.

Oser, F, Dick, A., & Patry J. (Eds.). (1992). *Effective and Responsible Teaching: The New Synthesis*. San Francisco: Jossey-Bass.

Philips, M. (1997). What makes schools effective? A comparison of the Relationships of Communitarian Climate and Academic Climate of Mathematics Achievement and Attendance During Middle School. In: *American Educational Research Journal*. 34, 633-662.

Ploeg, P. Van der (1995). *Opvoeding en Politiek in de Overleg-Democratie. Democratische Verdeling en Normering van Pedagogische Autoriteit*. Baarn: Uitgeverij Intro.

Power, F, Higgins A. & Kohlberg L. (1989). *Lawrence Kohlberg's Approach to Moral Education*. New York: Columbia University Press.

Power, F. (1993). An Apprenticeship in Democracy: The Just Community Approach to Civic Education. *Journal of Curriculum Studies*, 188- 195.

Rosenholtz, S. J. (1985). Effective Schools: Interpreting the Evidence. In: *American Journal of Education*, 93, 352-388.

Safran, D. (1999). Parents school partnership programs to assist refugees and other vulnerable populations. In: Smit F, Moerel H.,Van der Wolf K. & Slegers P. , (Eds.). *Building bridges between home and school*.153-158. Nijmegen: ITS-KUN-Kohnstamm Instituut.

Sallis, J. (1988). *Schools, parents and governors*. A new approach to accountability. London:Routledge.

Sergiovanni, T. (1992). *Moral leadership Getting to the heart of school improvement*. San Francisco: Jossey-Bass.

Sergiovanni, Th. (1994). *Building Community in Schools*. San Francisco. Jossey-Bass.

Smit, F. (1991). *Rol van ouderparticipatie in het basisonderwijs. Onderzoek naar vorm en inhoud van ouderparticipatie*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

Smit, F., Van Esch, W.(1996). Current trends in the partnership between parents and schools in the Netherlands, in: Davies D. & Johnson V.(Eds.) *Crossing Boundaries with Action Research: A Multinational Study of School-Family-Community Collaboration for the International Journal of Educational Research*, 67-73.

Smit, F., Van Esch W., Claessen, J. (1996). *Empowerment of parents and the new Participation Act. Conditions for parents contributions in policy-making*. Paper for the conference: Education is partnership, Copenhagen 21-24, November.

Smit, F., Van Esch W. & Slegers, P. (1998). *The position of teachers, students and parents under the new Participation Act and learning schools in the Netherlands*. Paper presented at the Annual ENILOC Seminar, Stafford, United Kingdom.

Smith, F., Van Doesborgh J., Van Kessel N. (2000). *Het functioneren van de relatie ouders en school*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

Smith, M & O'Day J.(1991). School System Reform. In: S. Fuhrman & B.Malen (Eds.). *The Politics of Curriculum and Testing*. New York: Falmer Press.

Starratt, R. J. (1994). *Building an Ethical School. A Practical Response to the Moral Crisis in Schools*. London: The Falmer Press.

Swaan, A. de (1989). *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker.

Theunissen, M., Bergen T., Hermans C., Klaassen C, Slegers P. en Van Veen K. (1998). *Wat Bezielt Ons? Een project over de inspiratie van de Carmeldocenten voor het onderwijs*. Nijmegen. Vakgroep Onderwijskunde – Unilo (KUN).

Vrieze, G., Tiebosch C., Van Kessel N.. *De onderwijsmeter 1999*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen.



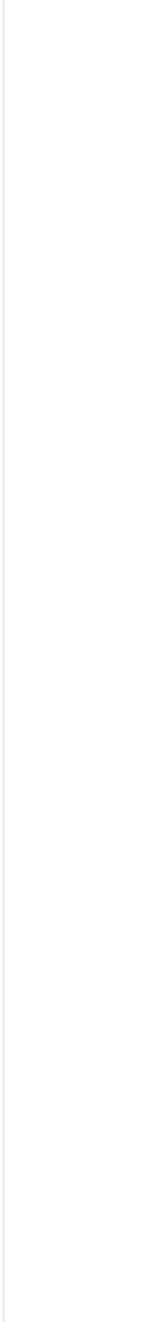
Wynne, E. & Walberg, H.(1985). The complementary goals of character development and academic excellence. In: *Educational Leadership*. 43. nr.4, 15-18.

Zolingen, S. van: *Gevraagd Sleutelkwalificaties. Een studie naar sleutelkwalificaties voor het middelbaar beroepsonderwijs*. Nijmegen. Academisch Proefschrift.



## Bijlage 6

*Deskundigen*



### *Leden van de Klankbordgroep*

Prof. dr. M. du Bois-Reymond	Rijksuniversiteit Leiden
Drs. H.M Bronneman-Helmers	Sociaal Cultureel Planbureau
Dr. C.A.C. Klaassen	Katholieke Universiteit Nijmegen
Dr. S. van Oenen	NIZW
Dhr. F. Prior	Procesmanagement Voortgezet Onderwijs
Prof. dr. J.C. van der Wolf	SCO-Kohnstamm Instituut, Universiteit van Amsterdam

### *Deelnemers Jongerendebat RMO*

Jan Heemskerk	gespreksleider
Peter van Heek	coördinator NJG
Marjolein Sluijters	coördinator NJG
Marien den Boer	jongere Nationaal Jeugddebate 2000
Eveline de Bruijn	jongere Nationaal Jeugddebate 2000
Annemarie de Jong	jongere Nationaal Jeugddebate 2000
Henk Laurier	jongere Nationaal jeugddebate 2000
Janine Middelkoop	jongere Nationaal Jeugddebate 2000
Pieter den Oudsten	jongere Nationaal Jeugddebate 2000
Arthur de Vreede	jongere Nationaal Jeugddebate 2000

### *Geraadpleegde deskundigen*

R.D. Bakhuizen	Stichting FEMI
Dr. J. Berding	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
J.A.S. Boomgaardt	Nederlandse Jeugd Groep
G.J. Bos	Delta College CSG voor VMBO, Utrecht
Drs. C. Bouw	SISWO, Instituut voor Maatschappijwetenschappen
Prof.dr. C. Brinkgreve	SISWO, Instituut voor Maatschappijwetenschappen
Prof. dr. J.A. de Bruijn	Technische Universiteit Delft
Drs. P.F. Cuyvers	Nederlandse Gezinsraad
Prof. dr. G.T.M. ten Dam	Universiteit van Amsterdam
W. Hanhart	SOS PAPA, People Against Parental Alienation
P. van Heek	Nederlandse Jeugd Groep
Drs. W.G. Hegger	ITS, Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen

Dr. A. van der Hoeven-van Doornum	ITS, Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen
Mr. P.J. Hustinx	Registratiekamer
H. Keesom	Community School Amsterdam
B. Kellaart	Delta College CSG voor VMBO, Utrecht
Dr. B. Kruithof	SISWO, Instituut voor Maatschappijwetenschappen
Dr. M. Laemers	ITS, Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen
Ir. M.C. Matthes	Alliances & Management Services
A. Nagel	Delta College CSG voor VMBO, Utrecht
K.W. Narain	Ouderparticipatie Basisschool De Mijlpaal Amsterdam
M. Pol	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
V. Pors	Delta College CSG voor VMBO, Utrecht
A. van Popta-Kwant	Aquinocollege Leiden
T. Rek	Community School Amsterdam
A. Schuffelen	Basisschool De Mijlpaal Amsterdam
Prof. dr. B. Spiecker	Vrije Universiteit Amsterdam
Dr. J.W. Steutel	Vrije Universiteit Amsterdam
Drs. F. Studulski	SARDES
Dr. F. de Vijlder	Max Gooite Kenniscentrum bve
Drs. M. Weekenborg	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
D. Wilbrink-Griffioen	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Mr. C.G. Zandee	Registratiekamer



