

Vergaderjaar 2023–2024

36 465

Initiatiefnota van de leden Peters en Bisschop over het vergroten van ouderbetrokkenheid in het onderwijs

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

Voorwoord

Mensen die met een liberale blik naar het onderwijs kijken, zien onderwijs als een investering in de toekomst. Als een individuele leerroute die moet worden afgelegd om zo ver mogelijk te komen in dit leven. En moet worden betaald door de hardwerkende Nederlander met zuur verdiend belastinggeld. De school is dan een «bedrijf» dat een zo goed mogelijk product moet leveren. Een product dat zo passend mogelijk gemaakt moet worden voor iedere afnemer. De leerkracht wordt een dienstverlener. De leerling en zijn of haar ouders een klant. En wanneer het product niet exact is wat de klant heeft besteld, wordt er beklag gedaan. Eventueel met behulp van klachtenprocedures en een advocaat. Als het niet goedschiks gaat, dan moet het maar kwaadschiks.

Maar onderwijs is geen zaak voor het individu. Onderwijs is een zaak van de gemeenschap. Onderwijs is emancipatie, is verheffing. Een investering van de gemeenschap in de toekomst van diezelfde gemeenschap. De school is dan geen bedrijf, maar een waardengemeenschap waar bevlogen mensen kennis, kunde en ervaring overbrengen aan leerlingen. En leerlingen, maar zeker ook hun ouders zijn geen consumenten die een diploma kopen. Het zijn mede producenten van goed onderwijs. Keer op keer wijst onderzoek uit dat scholen met een heldere en duidelijke visie en grote betrokkenheid en instemming van ouders met die visie, beter scoren op de resultaten en op het welbevinden van leraar en leerling.

Naar school gaan is natuurlijk vooral kennis opdoen. Maar ook het leren omgaan met «eigenheid» in emoties, het hanteren van normen, het ontwikkelen van een waardenstelsel, het opbouwen van eigen opvattingen en het bewust worden van eigen motieven, houdingen en gewoonten. Opvoeden is meer dan te eten geven in de overtuiging dat de rest vanzelf gaat. En de opvoedingspraktijk is niet het volgen van een recept «het kookboek voor opvoeders». Het is voordoen, voorleven, samen betekenis geven. Met de opvoeder als gids, vertaler en inleider in betekenissen om ervoor te zorgen dat een kind uiteindelijk eigen

verantwoordelijkheid heeft en keuzes kan maken. Opvoeden is geen taak van ouders alleen. «It takes a village to raise a child.»

Helaas lijken we die wetenschap de afgelopen decennia een beetje kwijtgeraakt. We zijn de mens meer en meer gaan zien als een individu. En minder als een persoon in relatie tot de ander met een kleine letter en de Ander met een hoofdletter. We zijn de school gaan zien als een winkel waarvan het succes af te lezen is aan het aantal klanten die het trekt. Met klanttevredenheid als kwaliteitszorg. Deze nota wil een aanzet geven tot meer ouderbetrokkenheid als belangrijke voorwaarde voor goed onderwijs. Niet uit luxe, maar uit noodzaak.

Ondersteunend aan deze nota hebben de initiatiefnemers tien podcasts opgenomen met betrokkenen en (ervarings-) deskundigen. De podcasts zijn online beschikbaar gesteld via het podcastkanaal van René Peters, dat onder andere op Spotify en Apple podcasts te vinden is.¹ De initiatiefnemers hebben bovendien via Teacher Tapp leraren bevraagd over hun ervaringen met ouderbetrokkenheid. Op deze manier zijn alle relevante spelers betrokken bij de bezinning op ouderbetrokkenheid. Alleen samen komen we verder.

Inleiding – Het belang van ouderbetrokkenheid

Onze Grondwet is kraakhelder. Als kinderen al van «iemand» zijn, dan zijn ze van de ouders, niet van de overheid. Ouders voeren hun kinderen op en hebben de mogelijkheid om in het verlengde daarvan onderwijs te kiezen of op te richten dat bij die opvoeding aansluit. Verreweg de meeste scholen zijn opgericht door actieve gemeenschappen van ouders. En van oudsher hebben ouders dan ook een belangrijke rol binnen het onderwijs. Schoolbesturen bestonden lange tijd voor een zeer aanzienlijk deel uit ouders die op die manier het eigenaarschap van het onderwijs vormgaven. De school van, door en voor de gemeenschap. De rol van ouders is in de loop van de tijd echter sterk veranderd. Schoolbesturen «professionaliseerden.» Het aantal ouders dat op vrijwillige basis plaatsnam in schoolbesturen is in de loop der jaren drastisch afgenomen. Zo veranderde ook de rolverdeling tussen ouders en school. Ooit waren ouders oprichter, bestuurder en dus mede «producent» van goed onderwijs. Later werden ouders in de eerste plaats verantwoordelijk voor de opvoeding van kinderen en de school voor goed onderwijs aan leerlingen. Het beeld ontstond dat ouders zich niet te veel met het onderwijs moesten bemoeien. En de school niet te veel met de opvoeding. School en thuis werden meer en meer gescheiden werelden. Ouders en scholen worstelen met hun rol en de vraag hoe zij zich tot elkaar moeten verhouden. Uit peilingen onder leraren blijkt dat zij ouders in toenemende mate als eisend en dwingend ervaren, hoewel tegelijk de ervaringen met ouders vaak positief lijken te zijn.² En komt het beeld naar boven dat de juridisering van het onderwijs maar toe blijft nemen. Aan de andere kant voelen ouders zich soms ongewenst op school, worden ze bedolven onder informatie waar ze niets mee kunnen en lijkt meedenken over de koers van de school niet altijd te worden gewaardeerd.

Freddy Weima:

«Wij hebben in onze strategie opgeschreven dat een school een gemeenschap in het klein moet zijn. Ouders zijn daarbij onmisbaar. Als er een

¹ <https://open.spotify.com/show/1BrwDdFt0J7WzqH86GvCaX>.

² Artikel uit Volkskrant «de lastige ouder is zo gek nog niet» van 19 februari 2022. Resultaten Teacher Tapp 3 december 2021: 83% van de leraren is het (helemaal) eens met de stelling dat het gros van de ouders respectvol is: <https://nl.teachertapp.com/december-2021/>

goede verbinding is tussen thuis en school helpt dat enorm in de ontwikkeling en ook het levensgeluk van kinderen.»

«In den beginne is de relatie.» Met die zin uit zijn klassieker *Ik en jij* uit 1923 werd Martin Buber wereldberoemd. Hij legde daarmee de focus op de mens als onderdeel van een gemeenschap. En niet slechts als individu. Ouderbetrokkenheid is een van de vormen waarin de relatie tussen ouders en school tot uitdrukking komt. Dr. Joyce L. Epstein, een vooraanstaand Amerikaans pedagoog die veel onderzoek heeft verricht naar ouderbetrokkenheid, onderscheidt in haar typologie (2001) zes typen van ouderbetrokkenheid. Natuurlijk wordt van ouders verwacht dat ze hun kinderen voorbereiden op school, maar worden ouders daarin door de school gesteund? Natuurlijk worden ouders betrokken bij de school door hen te informeren over de school, maar sluit al die communicatie aan bij de wens van ouders? Ja, ouders raken betrokken door vrijwilligerswerk op school, maar is dat echte ouderbetrokkenheid of overheerst het gevoel dat ze slechts incidenteel ingezet worden voor vervelende klusjes? Zeker kunnen ouders betrokken worden bij huiswerkopdrachten en de begeleiding van hun kinderen. Dat verwacht de school soms uitdrukkelijk, maar helpt de school hen daarbij ook? En staat de school open voor feedback? Uiteraard hebben we de officiële medezeggenschap en worden ouders op die manier betrokken bij beslissingen op schoolniveau. Tenslotte zouden ouders een rol kunnen hebben bij de samenwerking met de gemeenschap, bijvoorbeeld in het dorp of de stadswijk. Ouders vervullen een rol in de gemeenschap waarvan zij en de school deel uitmaken, maar gebeurt dat echt? De vraag of dat echt gebeurt is niet alleen of de scholen dat daadwerkelijk zo vormgeven maar ook of de ouders zich als zodanig opstellen binnen de schoolgemeenschap.

Peter de Vries:

«Wat mij verwondert is dat er twee partijen zijn die allebei het beste willen voor kinderen maar elkaar soms zo misverstaan.»

Epstein onderscheidt zes verschillende vormen die scholen kunnen inzetten om de betrokkenheid van ouders bij het onderwijs te bevorderen:					
Ouders bijstaan in opvoedingsactiviteiten	Ouders informeren over school	Ouders betrekken bij vrijwilligerswerk op school	Ouders betrekken bij huiswerkopdrachten	Ouders betrekken bij beslissingen op schoolniveau	Ouders een rol geven bij de samenwerking tussen school en de samenleving

Onderwijs en thuis als twee gescheiden werelden. Zo is het helaas nog (te) vaak. Maar deze opvatting verschuift nu gelukkig naar wat wel *educatief partnerschap* wordt genoemd. Opvoeding en onderwijs beschouwen we als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van ouders en school. En dat is niet eens zo gek, want ouderbetrokkenheid blijkt volgens verschillende onderzoeken, zowel direct als indirect, als op de lange termijn, de schoolse ontwikkeling van kinderen positief te beïnvloeden.³ Zo blijkt ouderbetrokkenheid al op jonge leeftijd direct van invloed op de schoolprestaties en het sociale gedrag van kinderen. Ook blijkt ouderbetrokkenheid bij te dragen aan een positievere houding van kinderen richting andere kinderen en volwassenen. Een gedeeld normen en waardenkader is van groot belang voor de morele, sociale en maatschappelijke ontwikkeling, voor burgerschap dus. En het is waardevol voor het leren in het algemeen. Indirect zorgt ouderbetrokkenheid voor lagere dubblurecijfers, minder schooluitval, hogere onderwijsrendementcijfers

³ <https://www.onderwijskennis.nl/kennisbank/ouderbetrokkenheid-en-onderwijskansen>

en meer deelname aan vervolgonderwijs. In de basisschoolleeftijd is het effect van ouderbetrokkenheid op de ontwikkeling van kinderen zelfs groter dan het effect dat wordt veroorzaakt door het verschil in de kwaliteit van scholen. Dat ouderbetrokkenheid ertoe doet voor de prestaties, de sociale vaardigheden en het welbevinden van kinderen staat dus wel vast, positief of negatief. Dat scholen en ouders worstelen met ouderbetrokkenheid, hun rol, taak en afbakening daarvan, is ook duidelijk. Deze nota biedt handvatten voor een nieuwe waardering van de relatie tussen school en ouders. Echt onderwijs met ouders dus!

Gerdien Lassche:

«De gemeenschapsgedachte is een mooie. Dan zou je dus ook verwachten dat je veel meer met elkaar doet in plaats van ouders al een heel plan voor te leggen waarop ze alleen nog maar «ja» mogen zeggen. Het zou veel mooier zijn als ouders al vanaf de basis betrokken worden.»

In deze initiatiefnota schetsen de initiatiefnemers eerst kort als achtergrond de huidige staat van de ouderbetrokkenheid in het onderwijsveld en het onderwijsbeleid. Vervolgens werken de initiatiefnemers het onderwerp verder uit aan de hand van een viertal thema's:

A. Educatief partnerschap

Hoe werken we aan een volwaardige, wederkerige relatie tussen school en ouders?

B. Bestuurlijke inrichting

Welke rol en invloed zouden ouders moeten hebben in het onderwijsbestuur?

C. Stichten van scholen

Wat is nodig om initiatieven van ouders voor nieuwe scholen een serieuze kans te geven?

D. Schaalgrootte

Hoe zorgen we voor voldoende invloed van ouders op de nabijheid van scholen en een schaalgrootte die maximaal dienstbaar is aan de direct belanghebbenden?

Analyse – De staat van de ouderbetrokkenheid

Een startpunt voor de beschrijving van de staat van de ouderbetrokkenheid is de afschaffing van de subsidies voor ouderorganisaties in het onderwijs per 1 januari 2014. Tot die tijd bestonden er vier denominatieve ouderorganisaties (NKO, LOBO, VOO en Ouders&CO), die gezamenlijk jaarlijks 1,2 miljoen euro subsidie ontvingen. Het kabinet moest vanwege de noodzaak van bezuinigingen scherpe keuzes maken en meende dat de ouderorganisaties wel gemist konden worden. Door ingrijpen van de Tweede Kamer⁴ werd toch een miljoen structureel vrijgemaakt voor een centrale, algemene ouderorganisatie. Daarnaast bleef VOO, de ouderorganisatie van het openbaar onderwijs, bestaan en ontstond zelfs een nieuwe ouderorganisatie, de Reformatorische ouderorganisatie (ROV). Voor het passend onderwijs is er ouderorganisatie Balans.

Lobke Vlaming:

«Vroeger hadden ouders in het bestuur een bepaalde rol. Ouders zijn mede-eigenaar van onderwijs. In de praktijk komt dit nu niet meer zoveel voor. Dat heeft met schaal te maken, met professionalisering te maken die we met z'n allen heel graag wilden, maar die nu ook echt z'n negatieve kanten heeft omdat het inderdaad voor zorgt dat er een enorme afstand ontstaat tussen het niveau van de klas – de leraar, de ouders en de kinderen – en het niveau van het bestuur. Daarmee is de betrokkenheid ook afgenomen.»

⁴ Middels de motie Mohandis/Lucas, Kamerstukken II 2012–2013, 33 650, nr. 7.

Het besluit van het kabinet is symptomatisch voor het optreden van de landelijke politiek in ten minste de afgelopen tien jaar. Er zijn weinig politici die niet op gezette tijden hartelijke woorden spreken over het belang van ouders, maar als het op daden aankomt blijft het toch vaak erg stil. Zelf na de coronaperiode, waarin scholen en politici met de neus op de feiten werden gedrukt dat thuisonderwijs zonder ouders erg lastig is, ontstond geen herleving. In de menukaart van het Nationaal Programma Onderwijsachterstanden waren ouders slechts te vinden als optie onder letter F.⁵ En in het recent interdepartementale beleidsonderzoek naar de aansturing van het onderwijsbestel komen ouders als thema eigenlijk niet voor.⁶ Hoe komt het toch dat ouderbetrokkenheid in het onderwijsbeleid vrijwel onzichtbaar is?

Berend Kamphuis:

«In de afgelopen dertig jaar hebben we in Nederland de relatie met belanghebbenden en dus ook met ouders heel erg geformaliseerd en ook gejuridiseerd, waardoor je andere vormen van betrokkenheid bijna automatisch wegdrukt. Ik denk dat dat spijtig en jammer is en om een correctie vraagt.»

Het positieve nieuws is dat ondanks haperende betrokkenheid van de Rijksoverheid en dankzij (deels) vrijwillige inzet van ouders toch nog ouderorganisaties bestaan die ouders kunnen ondersteunen. Door de werkzaamheden van de landelijke organisatie Ouders en onderwijs is er ook inzicht in wat ouders belangrijk vinden en wat hun ervaringen zijn. Middels de «Staat van de Ouder» maakt Ouders en Onderwijs duidelijk hoe ouders denken over het onderwijs.⁷ Daaruit blijkt veel tevredenheid, waarbij het basisonderwijs overwegend beter scoort dan het voortgezet onderwijs. Toch zijn er ook de nodige zorgen. Zo is het aantal uren dat ouders bereid zijn aan school te besteden gedaald van 7 in 2019 naar 5 in 2023.⁸ Het onderwijs maakt deel uit van bredere maatschappelijke trends van groeiend individualisme en verzwakking van gemeenschapsbesef. Niet alleen in de sportkantine of het verzorgingstehuis, maar ook in de school is het lastiger om mensen bereid te vinden een taak op zich te nemen. Desalniettemin blijkt ook dat 11% van de ouders graag meer wil doen op school. Tegelijk lijkt er sprake van een paradox: de geschetste afnemende aanwezigheid van ouders in de schoolgemeenschap gaat samen met soms steeds indringender betrokkenheid van ouders bij de ontwikkeling van het eigen kind, die gepaard kan gaan met toenemende juridisering.

Uit de Staat van de Ouder blijkt ook dat de ervaren afstand tussen schoolbestuur en ouders toeneemt. Voor een grote groep ouders is het onduidelijk onder welk schoolbestuur de school valt of wie er in het schoolbestuur zitten. Ook ervaart één op de vijf ouders een afstand tot de schooldirecteur. Vermoedelijk heeft het een en ander met elkaar te maken.

Jos Kusters:

«Ik denk niet dat als je meer bevoegdheden geeft, dat dan meer ouders geïnteresseerd zouden zijn. Het gaat erom welke onderwerpen ouders raken, zoals zorgarrangementen en activiteiten voor leerlingen.»

Als zorgelijke ontwikkeling in het licht van ouderbetrokkenheid, zien de initiatiefnemers een afkalvend besef van het belang van de vrijheid om als school een eigen richting te kiezen. Het onderwijsbeleid dringt steeds meer tot standaardisering, bijvoorbeeld als het gaat om een thema als

⁵ <https://www.nponderwijs.nl/po-en-vo/aan-de-slag/menukaart>.

⁶ Rapport *Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid*, 2022.

⁷ <https://oudersenonderwijs.nl/staat-van-de-ouder/>.

⁸ Staat van de ouder 2023, p. 13.

burgerschap. Daarmee komt een belangrijke drijfveer voor de betrokkenheid van ouders onder druk te staan. Ten onrechte wordt vaak ook verondersteld of gesteld dat de gelijke toegankelijkheid van bijzondere scholen ertoe leidt dat de identiteit, het profiel, steeds meer gelijk is en dat eigenlijk sprake is van eenheidsworst. De bezoeken ter voorbereiding van deze initiatiefnota maakten de initiatiefnemers al snel duidelijk dat dit bepaald niet geval is. Er valt echt wat te kiezen! Tegen die achtergrond begrijpen de initiatiefnemers helemaal niet hoe de Onderwijsraad erbij komt dat het vertellen van het eigen verhaal door scholen niet meer bij deze tijd zou passen.⁹ In de ruimte voor het eigen verhaal schuilt namelijk juist de kracht van het Nederlandse onderwijs! Het belang van de bescherming van de vrijheid van richting in het onderwijs verdient dus juist meer aandacht.

Om een indruk te geven van de keuzes die ouders kunnen maken tussen scholen, schetsen de initiatiefnemers kort de scholen die zij in het kader van deze initiatiefnota bezocht hebben. De informatie komt van de scholen zelf.

Nutsbasissschool De Meent in Waalre

Een aantal ouders heeft in 1965 het initiatief genomen tot oprichting van de Stichting Nutsschool Aalst-Waalre. Het toezichthoudend bestuur bestaat uit ouders.

De Meent heeft 16 groepen. De leerlingen zitten in leerjaargroepen=homogeen. Deze keuze is bewust gemaakt na een lange periode van heterogeen onderwijs. Een omgeving waarin kinderen van en met elkaar leren is ook een omgeving waarin de aandacht gericht kan worden en de leerkracht zijn/haar aandacht kan richten op de verschillende leerniveaus.

Ze willen een mate van heterogeniteit behouden, omdat ze vinden en ervaren hebben dat het samenwerken van jongere en oudere kinderen motiverend is en de samenhangigheid, het leren met en van elkaar, vergroot. Die heterogeniteit is terug te vinden in de 3-O projecten (ontdekken, ontwerpen, ondernemen) en de kunstzinnige vorming, het Atelierleren. Ze werken dan groepsdoorbrekend.

--

De Stichtse Vrije school (VO) in Zeist

De vrije school wil kinderen, jonge mensen, helpen om hun persoonlijkheid tot ontplooiing te brengen. Op hun school is het antroposofisch mensbeeld een belangrijke inspiratiebron. Dit betekent concreet dat hun onderwijs aansluit bij de natuurlijke ontwikkelingsfasen van kinderen. Een voorbeeld kan dit verduidelijken: in de 11e klas (ter referentie dat gaat om leerlingen van 15 jaar) wordt het atoommodel uitvoerig behandeld. In het reguliere onderwijs is dat vaak al in de brugklas het geval. Het is een bewuste keuze van de Stichtse Vrije school om dit onderwerp in de 11e klas te behandelen. Een werkelijk inzicht in het hanteren van een niet waarneembaar en dus abstract onderwerp, kun je pas vanaf klas 10 verwachten. Een ander voorbeeld is omdat er geen sprake is van vroegtijdige specialisatie, leerlingen met heel verschillende kwaliteiten en vaardigheden waar mogelijk bij elkaar in de klas zitten. Dit versterkt de sociale vorming.

--

⁹ Onderwijsraad, 2021.

Ons Middelbaar Onderwijs (VO) in Noord-Brabant

De vereniging OMO is opgericht in 1916 en is een vereniging van scholen voor voortgezet onderwijs in voornamelijk Noord-Brabant. De scholen, van gymnasium tot en met praktijkonderwijs, ontwikkelen de talenten van iedere leerling door «goed onderwijs» te bieden geïnspireerd vanuit de katholieke traditie. Zo verwerven de leerlingen passende startposities voor vervolgonderwijs en voor toetreding tot de maatschappij. De scholen van de vereniging Ons Middelbaar Onderwijs kennen een grote verscheidenheid die de bron vormt voor kennisdeling en daarmee voor het versterken van de professionaliteit van de docenten. Door het benutten van schaalvoordelen zijn de scholen bovendien samen sterker en kunnen ze toch kleinschalig blijven. En daar profiteren de leerlingen van. De ledenraad is het hoogste inspraakorgaan van de vereniging. De ledenraad beslist over de benoeming en het ontslag van de leden van de Raad van Toezicht. Elke school heeft een Raad van Advies waaruit van elke raad twee leden afgevaardigd zijn in de ledenraad.

Uitwerking – Belangrijke thema's voor ouderbetrokkenheid

A. Educatief partnerschap

Door het bestaan van bijzonder onderwijs in Nederland is in principe elke ouder in staat om een school te kiezen voor zijn/haar kind die aansluit bij de opvoeding. En niet alleen om een school te zoeken, maar ook om een school te stichten. Ouders hebben veel invloed als het gaat om het stichten van een nieuwe school. Dit is voor de initiatiefnemers een belangrijk uitgangspunt van ons onderwijsstelsel. Al helemaal omdat door het bestaan van de leerplicht ouders door de overheid verplicht worden om een deel van de opvoeding uit handen te geven, zoals ook door meerdere gesprekspartners benoemd werd. Intussen is het voor iedereen heel vanzelfsprekend dat kinderen naar school gaan en dat deel van de opvoeding wordt overgelaten aan school. Onderwijs is vanwege deze opgelegde verplichting idealiter een verlenging van de opvoeding door ouders en daarom is het belangrijk dat er vrijheid is voor ouders om een school te kiezen die bij hen past. En voor ouders die niet kunnen of niet willen kiezen uit het aanbod van bijzonder onderwijs is het openbaar onderwijs beschikbaar.

Zowel ouders als onderwijs hebben eenzelfde belang: ze willen het beste voor het kind. In de praktijk blijkt echter dat dit toch wat weerbarstiger is. Onderzoeker Peter de Vries noemde ouderbetrokkenheid daarom een fascinerend thema: het gaat namelijk over twee partijen die het allerbeste willen voor kinderen, maar die elkaar soms zo misverstaan. Tijdens de gesprekken kwam bijvoorbeeld geregeld terug dat ouders vaak als lastig worden gezien; ze zouden bemoeizuchtig zijn, ze willen dingen die niet kunnen en zijn kritisch. Marco Frijlink gaf overigens aan dat deze trend niet nieuw is. Al honderd jaar geleden stonden er artikelen in de krant waarin leerkrachten stelden dat het steeds moeilijker is om les te geven omdat ouders steeds mondiger werden. Hierbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat het beeld weliswaar is dat leerkrachten al te betrokken ouders lastig vinden, maar het goed zou zijn als er meer diepgaand onderzoek hiernaar gedaan wordt.

Wat ook opvalt is dat ondanks dat in de kennisbasis van de lerarenopleiding wel staat dat de startbekwame leraar weet dat samenwerken met ouders fundamenteel is voor de ontwikkeling van leerlingen en hij daarom

inzet op educatief partnerschap,¹⁰ de gesprekspartners vooral met voorbeelden kwamen dat dit negatief wordt ingevuld. Hieruit lijkt het alsof op de lerarenopleidingen studenten met name voorbereid worden op contact met lastige ouders. Het zou goed zijn als de praktijk bij alle lerarenopleidingen niet langer is «omgaan met lastige ouders» maar «ouders doen ertoe».

De resultaten van Teacher Tapp laten ook zien dat er veel ruimte is voor verbetering.¹¹ Bijna de helft van de leraren in het funderend onderwijs geeft aan bij de start van de loopbaan onvoldoende of zelfs slecht voorbereid te zijn op het vormgeven van ouderbetrokkenheid. Opvallend is bijvoorbeeld dat 31 procent van de deelnemers uit het basisonderwijs aangeeft dat afspraken gemaakt zijn over de bereikbaarheid richting ouders, terwijl dat in het voortgezet onderwijs slechts 4 procent is. Een mooi voorbeeld is overigens dat ouders bij de Stichtse vrije school in Zeist jarenlang dezelfde leraar als contactpersoon hebben omdat elke leerling gedurende de middelbare schoolperiode in dezelfde stamklas blijft, ongeacht het niveau. Volgens leraren in zowel het basis- als het voortgezet onderwijs zijn belangrijke manieren om ouders te betrekken de communicatie over waaraan gewerkt wordt in de school en het betrekken bij de besluitvorming. In het basisonderwijs is het betrekken van ouders bij activiteiten het meest gegeven antwoord (86%).

Hans Teegelbeckers:

«Als we een begin willen maken met iets wat impact zou hebben dan zou ik zeggen: «school, als je dit op de agenda zet, nodig dan ook de ouders uit». [...] We praten vaak over maar niet met en daar gaat het dan ook vaak wrijven.»

Hoe zijn we hier gekomen en wat is er nodig om dit te veranderen?

Lange tijd werd de school gezien als een «bedrijf» dat een zo goed mogelijk product moet leveren. Klanten zijn over het algemeen niet betrokken bij het product. Ze zijn een consument daarvan. De taal die we de afgelopen jaren daarvoor met elkaar hebben gebezigd, heeft dat versterkt. We zijn in het onderwijs gaan praten in termen van input, proces, output, opbrengst, toegevoegde waarde, opdrachtgever en opdrachtnemer.

De rol van ouders in het onderwijs is de afgelopen jaren dan ook steeds kleiner geworden. Enkele voorbeelden die in de gesprekken langs kwamen en dit illustreren zijn:

- Er wordt ruim de tijd genomen voor een intakegesprek met ouders. Als de ouders eenmaal voor de school gekozen hebben en «de buit binnen is», verandert de luisterende houding van scholen snel. Tijdens ouderavonden moeten ouders op hun stoel blijven zitten en de school bepaalt verder veel zonder actief naar inbreng van ouders te vragen.
- Ouders kunnen een school stichten, maar als de school er eenmaal is, er is een directie, bestuur, raad van toezicht en medezeggenschapsraad ingesteld, dan hebben de ouders ineens veel minder te vertellen. Er zitten dan nog twee of drie ouders in de medezeggenschapsraad en dat is het vaak.

Ouders zijn van producent van onderwijs verworpen tot afnemers van het onderwijs. De initiatiefnemers vinden het belangrijk dat die consumentencultuur wordt omgebogen. Er zijn weinig simpele oplossingen om dit snel te veranderen. Wat wel duidelijk is, is dat om dit te keren er door alle

¹⁰ <https://kennisbases.10voordeleraar.nl/pdf/kennisbasis-pabo.pdf>

¹¹ <https://nl.teachertapp.com/gedrag/>

betrokkenen weer gewerkt moet worden aan gemeenschapsvorming. Onderwijs is per definitie een waardengedreven gemeenschap en ouders maken hier nadrukkelijk een onderdeel van uit. Het gesprek moet plaatsvinden over ouderbetrokkenheid en hoe daar als (school) gemeenschap serieus werk van gemaakt kan worden. Het samen met de ouders opstellen van een visie over onderwijs met ouders zou een goede eerste stap zijn.

Peter de Vries gaf in het podcastgesprek een duidelijk voorbeeld van hoe we ouders in de rol van consument plaatsen, namelijk door het afnemen van tevredenheidsonderzoeken onder ouders. Tevredenheid is iets anders dan kwaliteit. Grote webwinkels nemen tevredenheidsonderzoeken af om hun klanten beter van dienst te kunnen zijn. Maar klanttevredenheid en onderwijs gaan veel minder makkelijk samen. Hier zou het om het goede gesprek moeten draaien waar je als school voor wilt staan, hoe daaraan gewerkt wordt en wat dat betekent voor de kwaliteit van het onderwijs. Initiatiefnemers zijn van mening dat scholen zich kritisch moeten afvragen: wat is de reden dat we dit afnemen en hoe kan de vraagstelling helpen om de gemeenschapsvorming te bevorderen? De inhoud van oudertevredenheidsonderzoeken lijkt vaak eenrichtingsverkeer: de vraag is dan wat de school voor ouders moet betekenen en niet wat ouders zelf voor de school kunnen betekenen.

In veel van de gesprekken kwam aan de orde dat ouders per definitie betrokken zijn omdat ze immers betrokken zijn bij hun kind. Ook werd daarbij benoemd dat het goed is dat ouders opkomen voor hun kind. Er wordt vaak gedaan alsof opkomen voor je kind een eerste stap is in de juridisering van het onderwijs is, maar eigenlijk zou het best gek zijn als ouders niet voor hun kind op zouden komen. Leerkrachten moeten leren omgaan met betrokken ouders en hun vaak defensieve houding laten varen. Dat geldt juist ook als de spanning oploopt, zoals een gespreksdeelnemer treffend verwoordde: wij willen de soms verdwaalde ouderliefde weer in goede banen leiden. Het professionaliseringsaanbod voor directeuren en leerkrachten kan een belangrijk rol spelen als het gaat om het thema educatief partnerschap/ouderbetrokkenheid. De leergang van de Algemene Vereniging van Schoolleiders (AVS) is een inspirerend voorbeeld.

Er zijn veel verschillende vormen van ouderbetrokkenheid. Tijdens de gesprekken werd met name het onderscheid aangebracht tussen ouderparticipatie en ouderbetrokkenheid of educatief partnerschap. Bij ouderparticipatie lag de boventoon bij het helpen met het sinterklaasfeest, op het schoolplein of vrijwilligerswerk als «luizenmoeder.» Ouderbetrokkenheid of educatief partnerschap gaat dan veel meer over het meedenken over beleid: hoe wordt het curriculum ingericht en wat vinden de ouders van belang? De observaties waren daarbij dat nu veelal ouderparticipatie aan de orde is en dat de leerkracht en school veelal leidend zijn als het gaat om het onderwijs zelf. Initiatiefnemers zijn van mening dat het juist heel erg zinvol is als bij (nieuwe) ontwikkelingen ouders mee kunnen denken, zonder de verwachting te wekken dat alle ouders hun zin kunnen krijgen. Ouders zullen het partnerschap dan ook veel meer als gelijkwaardig gaan zien. Uit onderzoek van Ouders & Onderwijs blijkt dat ouders heel graag betrokken willen zijn en vaak ook wel wat meer betrokken willen zijn. Scholen zijn goed in het betrekken van ouders bij allerlei uitvoerende taken, maar ouders willen ook meer betrokken zijn bij keuzes over het onderwijsproces, zoals: hoe leren mijn kinderen op school, hoe kan ik daaraan bijdragen, etc.? Scholen kunnen veel meer doen om ouders op die manier te betrekken.

Teun Dekker:

«Bij ons is het ook gewoon als je nog binnen wilt lopen als een kind in groep 6/7 zit. Dan loop je binnen als je een vraag hebt en dan maken we een afspraak. Dan ontstaat er contact en dat kan heel natuurlijk. De attitude van het personeel is dan wel belangrijk. Dat je ziet dat die ouder gewoon partner is en professional als ouder om samen een kind te begeleiden.»

Wat in de gesprekken ook opviel, is dat veel van de gesprekspartners aangeven dat om ouderbetrokkenheid te vergroten niet in eerste instantie gedacht moet worden aan het optuigen van formele structuren. Ook het communiceren via de e-mail of het organiseren van bijeenkomsten met een hoog «zend-karakter» helpt niet. Het belangrijkste element om de gemeenschap te versterken bestaat uit informele contacten. Laat ouders welkom zijn in de klas, ongeacht of het kind in groep 1 of in groep 8 zit. Ga als directeur tijdens de start van de lesdag bij de deur staan, zodat ouders de directie gemakkelijk aan kunnen schieten. Start elk schooljaar met een startgesprek waarbij leerkracht, ouders en leerling gezamenlijk hun verwachtingen voor komend jaar kunnen bespreken. Stimuleer dat ouders klassenborrels organiseren waar ouders elkaar beter leren kennen. Of betrek ouders en leerlingen bij de organisatie en de inhoud van de open dag van de middelbare school. Zij weten tenslotte het beste welke informatie echt helpend is.

Om de ouderbetrokkenheid te vergroten, vinden initiatiefnemers het belangrijk dat gezocht wordt naar wat de gemeenschappelijkheid is tussen directie, leraren en ouders. In eerste instantie is dit de leerling en de ontwikkeling van de leerling. Een gelijkwaardige relatie waarbij de ouders de professionals zijn voor hun kind en de directie en leerkrachten de didactische en pedagogische professionals zijn, is hierbij essentieel. In Nederland zijn de belangen vooralsnog georganiseerd langs de lijnen van de verschillende doelgroepen, er is een sterke versplintering. Iedere doelgroep heeft een eigen belangenorganisatie. De initiatiefnemers hebben de wens dat er in Nederland ook een organisatie komt waarin het gemeenschappelijk belang van directeurs, schoolleiders, leraren en ouders centraal staat, namelijk het kind. Dit zou in eerste instantie om een landelijke organisatie gaan, waarbij ook de mogelijkheid om dit op schoolniveau te organiseren bekeken moet worden. Als voorbeeld kan gekeken worden naar de Parent Teacher Association in de Verenigde Staten. Dat is een organisatie voor alle partijen. De focus ligt op het kind en op het samen doen. Er ontstaat een verbondenheid waardoor men zich verantwoordelijk gaat voelen voor elkaar. Ouders gaan zich dan ook verantwoordelijkheid voelen voor bijvoorbeeld het welzijn van de leerkracht.

Een ander element waarop school en ouders elkaar gemakkelijk zouden moeten kunnen vinden, zijn inhoudelijke onderwerpen en de onderwerpen waar ouders thuis ook mee geconfronteerd worden. Een voorbeeld van een inhoudelijk onderwerp is de zorg over het afnemen van de beheersing van de basisvaardigheden, waaronder lezen. Dit onderwerp leeft zowel bij ouders als leerkrachten. Er zit een urgentie achter en niemand lijkt nog helemaal de vinger erachter te krijgen waarom het steeds slechter gaat met de beheersing van de basisvaardigheden. Uit onderzoek is gebleken dat ouderbetrokkenheid helpt om de kwaliteit van het onderwijs te vergroten. Een voorbeeld van een onderwerp waar ouders ook mee geconfronteerd worden is het omgaan met mobiele telefoons. De initiatiefnemers willen daarom graag dat bij totstandkoming van overheidsbeleid de rol van ouders meegenomen wordt.

Noud Steffens:

«Ik vind het belangrijk dat als je onderdeel bent van een community, je ook een bijdrage levert. En dan ga je ook kijken welke bijdrage het beste bij je past. In het bestuur blijft de energie bestaan.»

Wat ten slotte ook nodig is om dit gesprek weer mogelijk te maken, is het samen zoeken naar een nieuw vocabulaire waarin de intrinsieke motieven waarom onderwijs belangrijk is, meer tot uiting gaan komen. Alleen op deze manier kan er een ander gesprek gevoerd worden.

Beslispunten

De Kamer verzoekt de Minister:

1. In overleg te treden met de sectororganisaties over het ombuigen van de **consumentencultuur** naar ouderbetrokkenheid, waarbij in ieder geval de tevredenheidsonderzoeken op school besproken wordt. Scholen zouden het gebruik van zulke instrumenten kritisch moeten toetsen. Deze instrumenten zouden zich niet alleen moeten richten op tevredenheid, maar ook op daadwerkelijke betrokkenheid en wederkerigheid. Kwaliteit van onderwijs kan niet gemeten worden door tevredenheid te beoordelen.
2. In samenwerking met de profielorganisaties, de sectorraden, de schoolleiders, de vakbonden en de ouderorganisaties te verkennen of deze gesprekspartners een onderwijsorganisatie kunnen oprichten naar analogie van de **Parent Teacher Association** in de VS. Bij deze organisatie staat het gemeenschappelijke belang van ouders, leerkrachten, directeuren en bestuurders centraal: het kind. De overheid stelt hiervoor een (opstart)subsidie beschikbaar.
3. Weer meer te investeren in **ouderorganisaties**, ook om initiatieven van ouders op lokaal niveau te kunnen ondersteunen.
4. Samen met **lerarenopleidingen** te onderzoeken of het curriculum voldoende bijdraagt aan een constructieve en proactieve samenwerking met ouders en hoe het professionaliseringsaanbod van directeuren en leerkrachten verstevigd kan worden als het gaat om het thema educatief partnerschap/ouderbetrokkenheid.
5. Specifieke bekostiging beschikbaar te stellen voor scholen die, mogelijk in samenwerking met de bibliotheek, willen werken aan het bevorderen van **leesvaardigheid** met ouders thuis.

B. Bestuurlijke inrichting

Samen school zijn, begint bij het versterken van relaties tussen school en ouders, het werken aan pedagogisch partnerschap en het bevorderen van een cultuur van samenwerking. Toch is het verhaal daarmee niet af. Naast de cultuur is er namelijk ook nog een (juridische) structuur. En die structuur doet ertoe. De initiatiefnemers vinden dat de huidige structuur vaak een te vanzelfsprekende status heeft. Te snel wordt gezegd dat de juridische structuur klaar is en dat geen wijzingen nodig zijn.¹² In de gesprekken voor deze initiatiefnota was ook geregeld het signaal te horen dat we ons moeten afvragen of het huidige systeem het doel het beste dient. De initiatiefnemers geven daarom in deze nota ook een aanzet om alternatieven te verkennen voor de huidige structuur. Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet om meer regels en procedures, maar juist om een doelgerichtere structuur.

¹² De Onderwijsraad bijvoorbeeld vond in 2009, in het advies *Ouders als partners*, dat de inzet voor ouderbetrokkenheid zich niet moest richten op de formele relaties (structuur), maar op de informele relaties (cultuur).

Claire Arts:

«Het gaat om de thema's die op het snijvlak liggen van thuis en onderwijs, dan zijn ouders heel erg geïnteresseerd en daar kunnen ouders ook echt over meepraten. Bij de MR heb je bepaalde bevoegdheden waarover gepraat moet worden. Het is daarbij veel moeilijker om het uit te leggen en om ouders gemotiveerd te krijgen.»

Tijdens de gesprekken ontdekten de initiatiefnemers steeds meer hoe belangrijk het is om goed zicht te krijgen op de positie van de verschillende deelnemers in het onderwijs. Pas dan is er een goede basis om voorstellen te doen. Alle betrokkenen bij het onderwijs hebben een eigen, bijzondere rol. Een verschil in rol leidt ook tot een verschil in bevoegdheden. Het is belangrijk dat dat besef bij iedereen voldoende leeft en dat er respect is voor elkaars positie. Verschillen in rollen en bevoegdheden betekenen niet dat de een meer of minder is dan de ander. Het is belangrijk dat iedereen de rol kan spelen die bij hem of haar past, op basis van toereikende bevoegdheden. De initiatiefnemers menen dat dit bijvoorbeeld onvoldoende gebeurt bij de inrichting van de wettelijke medezeggenschap.

In de contacten met ouders en bestuurders klinken naast positieve woorden over medezeggenschap ook kritische geluiden over de taken en het imago van de medezeggenschapsraad (MR). Het beeld van de MR is erg technisch en bestuurlijk, terwijl het hart van ouders (en ook leerkrachten) vaak klopt voor andere zaken. Het is voor veel ouders geen aantrekkelijke gedachte om zich bezig te moeten houden met de technische details van de (meerjaren)begroting, terwijl zij zich bijvoorbeeld wel betrokken voelen als het gaat om de richting van de school en onderwijskundige keuzes of hoe passend onderwijs vorm wordt gegeven. Jos Kusters, bestuurder van OMO, merkte op dat meer bevoegdheden voor ouders in de MR niet per definitie gaan leiden tot meer interesse vanuit de ouders om hier lid van te willen worden. Een gesprekspartner sprak zelfs van een afschrikkende werking van de huidige, gedetailleerde wetgeving. Wat betreft de meer technische onderwerpen, zoals arbeidsvoorwaardelijke regelingen, zijn personeelsleden vaak veel beter ingevoerd. De initiatiefnemers betwijfelen of de uitgebreide lijsten met bevoegdheden voldoende toegespitst zijn op de verschillende geledingen en of het zinvol is om bepaalde onderwerpen gezamenlijk bespreken. De ervaringen in de praktijk van de afgelopen decennia geven aanleiding om het huidige systeem grondig te heroverwegen.

De initiatiefnemers zouden het goed vinden om, ruim 15 jaar na de invoering van de Wet medezeggenschap op scholen (WMS), de positie van de verschillende betrokkenen te herijken. Hun belangen verschillen duidelijk.¹³ Leerlingen en ouders hebben een primair belang bij het onderwijs. De school bestaat met het oog op de kinderen van de ouders. Ouders hebben een min of meer gelijkwaardige relatie met het bevoegd gezag, dat juridisch verantwoordelijk is voor het onderwijs. Ouders en bevoegd gezag zijn pedagogische partners, mede-opvoeders. Het personeel werkt in dienst of in opdracht van het bevoegd gezag en geeft in de dagelijkse praktijk concreet uitwerking aan de pedagogische verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Hoewel goede contacten tussen ouders en leraren in de praktijk daarom heel belangrijk zijn, is die nauwe band bestuurlijk veel minder voor de hand liggend. Bestuurlijk gezien zijn allereerst de ouders en het bevoegd gezag aan zet. De ouders en het bevoegd gezag dienen op hun beurt wel respect te hebben voor de

¹³ Zie Hooge, *Besturing van autonomie, Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties* (Tilburg, 2013) p. 16.

eigenstandige, professionele ruimte van het personeel. Via de medezeggenschap heeft het personeel ook rechten uitoefenen.

Pieter Moens:

«Richting scholen: heb het lef maar pak ook je verantwoordelijkheid en doe het nou eens conform jouw concept zoals jij het ideale concept voor ogen zou zien. Pak die ruimte, die is er. En als hij er niet is dan loop je tegen bepaalde grenzen aan en lok je een discussie uit. Doe het maar.»

De initiatiefnemers constateren dat de bijzondere positie van ouders in de wetgeving over medezeggenschap onvoldoende tot uitdrukking komt. Het is belangrijk om vast te stellen dat de medezeggenschapswetgeving ontstaan is als instrument voor werknemers, niet voor belanghebbenden zoals ouders. De oorsprong van de medezeggenschap ligt in het bedrijfsleven. Deze achtergronden geven aanleiding om de kritische vraag te stellen of het systeem van medezeggenschap voldoende past bij de positie van ouders. Vanuit de praktijk komt bovendien het signaal dat ouders soms meer te motiveren zijn om in een ouderraad mee te doen. Zulke raden hebben het voordeel dat ze niet in detail zijn dichtgeregeld in een wettelijk systeem.

Edith Hooge, voorzitter van de Onderwijsraad, constateerde dat er in het onderwijs geen directe eigenaren zijn en dat onderwijsbestuurders, anders dan bij private ondernemingen, niet de hete adem van eigenaren (aandeelhouders) in hun nek voelen.¹⁴ De initiatiefnemers zijn blij dat scholen geen ondernemingen zijn, maar zij maken zich wel zorgen over het feit dat het eigenaarschap van ouders weinig tot erkenning komt. De bedoeling van de vrijheid van onderwijs is namelijk dat ouders voor hun kinderen dat onderwijs kunnen kiezen dat bij hen past. Zoals Marco Frijlink van VOO terecht opmerkte, is het merkwaardig dat ouders wel een sterke positie hebben bij het stichten van de school, maar dat zij voor een belangrijk deel van het toneel verdwijnen zodra de school er staat. De initiatiefnemers vinden dat ouders meer mogelijkheden zouden moeten hebben bij fusie, bij het sluiten van een school of het overnemen van een school door een andere rechtspersoon.

De deelname van ouders in het onderwijsbestuur is volgens de initiatiefnemers een belangrijk aandachtspunt. Met name in het basisonderwijs komt het nog geregeld voor dat ouders een rol hebben in het intern toezicht, zoals bij basisschool De Meent in Waalre. Dat is ook prima mogelijk, zeker als de ouders op verschillende gebieden expertise hebben. De professionele achtergronden van ouders kunnen juist een verrijking van het toezicht opleveren. Toch zijn er twee ontwikkelingen die het steeds moeilijker maken voor ouders. Allereerst is dat de gedachte dat intern toezicht eigenlijk door (betaalde) professionals moet gebeuren. De initiatiefnemers zien hiervoor geen noodzaak, zeker niet als er goede ondersteuning is en ouders zich ontwikkelen in het toezichthouden. De tweede hindernis is de gedachte dat ouders niet onafhankelijk zouden zijn. Bij de ontwikkeling van goed onderwijsbestuur was de veronderstelling sterk aanwezig dat toezichthouders neutraal zouden moeten zijn. Die veronderstelling is er nog steeds, hoewel er steeds meer aandacht is gekomen voor maatschappelijke verantwoording en inbedding. In de sectorcode goed bestuur in het primair onderwijs lijkt bijvoorbeeld de suggestie besloten te liggen dat ouders in het intern toezicht niet onafhankelijk kunnen zijn.¹

¹⁴ Zie Hooge, *Besturing van autonomie*, p. 10.

¹ Uitwerking 21 geeft aan dat het intern toezicht uit minimaal één lid moet bestaan dat geen kind heeft op een school van het bestuur behoort, om de onafhankelijkheid van het intern toezicht te bevorderen.

Gijs van Lennep:

«We hebben een contactouderplatform. Hierin zitten alle ouders uit de stamgroepen. Hierin bespreken we allerlei dingen die naar voren komen. Van tevoren krijgen we een lijst van de ouders, zij hebben bij de ouders in hun klas gevraagd wat er speelt. Daar proberen we de belangrijke thema's uit te destilleren.»

De initiatiefnemers vinden dat de opvattingen over onafhankelijkheid meer doordenking nodig hebben. Zij wijzen erop dat in de bestuurskundige literatuur juist steeds aandacht ontstaat voor het belang van de aanwezigheid van de direct betrokkenen in het intern toezicht.¹⁵ De maatschappij moet in het bestuur van semipublieke sectoren weer duidelijk een stem krijgen. Het is daarom in een belangrijk orgaan als de raad van toezicht, dat toezicht houdt op het bestuur, noodzakelijk dat de direct belanghebbenden binnen de onderwijsgemeenschap goed vertegenwoordigd zijn. Door de toenemende aanwezigheid van toezichthouders van buiten de onderwijsgemeenschap is niet allereerst de onafhankelijkheid toegenomen, maar wellicht vooral de afstandelijkheid. Het is juist een risico voor de legitimiteit van het onderwijsbestuur als de primair belanghebbenden steeds minder vertegenwoordigd zijn in het intern toezicht. Bovendien is het volgens de initiatiefnemers een misvatting om te veronderstellen dat persoonlijke betrokkenheid een belemmering is voor onafhankelijkheid. Het is voor alle deelnemers aan het intern toezicht zo, ongeacht hun achtergrond, dat zij zich niet mogen laten leiden door het persoonlijke belang, maar dat het belang van de rechtspersoon leidend is.¹⁶ Voor alle toezichthouders geldt dat bepaalde hoedanigheden extra risico's met zich brengen. Het is verstandiger om in te zetten op een professionele en zorgvuldige omgang met die hoedanigheden dan ouders als «verdacht» te zien.

De initiatiefnemers merken tot slot nog op dat de overheid en het onderwijsveld tot op heden nauwelijks oog hebben voor het verschil tussen verenigingen en stichtingen. Hoewel dat verschil groot is, wordt het vaak klein gemaakt, en lijken vooral de nadelen van de vereniging te worden belicht of wordt het gemak van de stichting benoemd. De initiatiefnemers vinden dat meer aandacht nodig is voor het feit dat ouders in de vereniging wel degelijk meer als eigenaren van het onderwijs kunnen optreden. Dat heeft bijvoorbeeld consequenties bij belangrijke besluiten als (de)fusie, het beëindigen van een school of het benoemen van bestuurders en toezichthouders. Daarnaast verdienen verkeerde beelden bijstelling, bijvoorbeeld de gedachte dat professioneel bestuur en toezicht binnen een vereniging lastiger mogelijk zouden zijn. Concreet vinden de initiatiefnemers dat de overheid in ieder geval specifiek aandacht moet hebben voor de positie van de medezeggenschap bij verenigingen, zeker als het bevoegd gezag een eenpitter is of kleine scholen bestuurt. De huidige wetgeving is op dat punt niet logisch en leidt onder andere tot dubbel werk. Het bevoegd gezag is namelijk zonder uitzondering verplicht een oudergeleding te hebben, ook als deze ouders in de vereniging al veel verdergaande bevoegdheden hebben. De vereniging kan bijvoorbeeld met een oudercommissie of ouderraad veel meer aansluiten bij de behoeften van ouders en bestuurders.

¹⁵ H. den Uijl, *Practical Wisdom in Governance: Ambiguity, Politics and Democratization in Supervising Care Institutions* (2022). Zie voor een toepassing in het onderwijs het essay van Den Uijl en Van Twist, *Onderzoek alles, behoud het goede* (2018).

¹⁶ In het Burgerlijk Wetboek is die norm recent nog uitdrukkelijk verankerd door de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen. Zie de artikelen 2:47 en 2:292a BW.

Beslispunten

De Kamer verzoekt de Minister:

6. Als uitgangspunt van beleid te hanteren dat ouders gestimuleerd worden om deel te nemen aan het intern toezicht en om de sectororganisaties te vragen in de **sectorcodes** een streefnorm te benoemen voor het minimumaandeel ouders in het intern toezicht. De sectororganisaties kunnen daarbij een richtlijn ontwikkelen voor een professionele, onafhankelijke rol van ouders.
7. Te onderzoeken of een afzonderlijke **ouderraad** niet beter de belangen van ouders dient dan de oudergeleding in de MR. Daarnaast worden enkele pilots gestart om praktijkervaring op te doen. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de lasten ten minste gelijk blijven, liefst dalen, en sprake is van goede afstemming met het personeel. Schoolleiders spelen hierbij een sleutelrol.
8. Een voorstel in te dienen om regelen dat de mogelijkheid voor de (G)MR om een **voordracht** te doen voor een lid van het interne toezicht in ieder geval afzonderlijk aan de oudergeleding toekomt.¹⁸ Bij de voorbereiding bespreekt de Minister met de sectororganisaties hoe bevorderd wordt dat toezichthouders die zijn voorgedragen door de oudergeleding na hun benoeming intensiever contact onderhouden met de (G)MR.
9. Op basis van onderzoek en in samenspraak met het onderwijsveld de **bevoegdheden van de medezeggenschapsraad en de afzonderlijke geledingen** tegen het licht te houden. Er moet een duidelijker onderscheid komen tussen bevoegdheden van personeel en van ouders. Er moet hierbij gekeken worden naar beleidsonderwerpen waar ouders zich wel betrokken bij voelen en aan de hand daarvan een voorstel doen over de bevoegdheden van de MR.
10. De **inspectie van het onderwijs** haar stimulerende taak ook ten aanzien van ouderbetrokkenheid actiever te laten vervullen. In de wet staat bijvoorbeeld dat de school rapporteert over de vorderingen van de leerlingen aan hun ouders, voogden of verzorgers. Hier moet de inspectie dus naar kijken, maar de stimulerende taak kan uitdrukkelijk breder zijn.
116. Een voorstel in te dienen om de wettelijk voorgeschreven **ouderraadpleging** in de medezeggenschap duidelijker te regelen en op meer thema's van toepassing te laten zijn, zodat gegarandeerd is dat alle ouders bij fundamentele besluiten geraadpleegd worden.
12. Een experiment mogelijk te maken om, in ieder geval bij kleine scholen en eenpitters, een vereniging **vrijstelling te geven van de verplichting** om een oudergeleding in de MR te hebben, mits de ouders als lid betrokken kunnen zijn. Het experiment benoemt een aantal fundamentele onderwerpen die het bevoegd gezag aan de orde moet stellen.

Marco Frijlink:

«Als de school er eenmaal is en er is een directie, een bestuur, een raad van toezicht en een medezeggenschapsraad, dan hebben die ouders bijna niks meer te vertellen. Ze hebben dan twee of drie vertegenwoordigers in de MR zitten en daar is het mee gedaan.»

C. Stichten van scholen

Vrijheid van onderwijs betekent onder andere de vrijheid van ouders om een school te stichten. Zoals een gesprekspartner terecht opmerkte: de meeste scholen zijn door ouders gesticht! Sommige schoolgebouwen zijn zelfs nog met eigen middelen gebouwd. Door de Wet meer ruimte voor

¹⁸ Zie bijvoorbeeld artikel 17a, lid 2, van de Wet op het primair onderwijs.

nieuwe scholen is de positie voor ouders verder versterkt en sluit de wet weer beter aan bij de oorspronkelijke bedoeling. Voor het stichten van een nieuwe school is een belangrijke voorwaarde dat voldoende ouders bereid zijn een verklaring te ondertekenen dat zij belangstelling hebben voor de school. Daarbij gelden verschillende voorwaarden, waarvan de afstand tot de school en de leeftijd van de kinderen erg belangrijk zijn. Voor het basisonderwijs worden ouderverklaringen toegelaten van kinderen van twee tot en met vier jaar en als ouders binnen een straal van zes kilometer tot de school wonen. Voor het voortgezet onderwijs is dit tien tot en met twaalf jaar respectievelijk vijftien kilometer. In de praktijk blijken die criteria soms ten onrechte een belemmering om een ouder- of maatschappelijk initiatief succesvol te laten zijn. Daarnaast blijkt het lastig om een bestaande school over te nemen van een bevoegd gezag.

Bart Hermanussen:

«Je ziet een hele concentratie van scholen ontstaan waardoor er eigenlijk geen keus meer is voor mensen die juist in een kleinere setting misschien beter functioneren dan in een groot geheel.»

Beslispunten

De Kamer verzoekt de Minister:

13. Bij het **afbakenen van de regio** in het kader van ouderverklaringen meer rekening te houden met het beoogde voedingsgebied, dit ook in relatie tot de beoogde omvang van de school. Een onderbouwde, redelijke afwijking moet mogelijk zijn.
14. Bij de ouderverklaring voor het starten van een middelbare school **de leeftijd van de kinderen** lager te stellen dan 10 jaar.
15. Meer mogelijkheden te ontwikkelen, indien nodig door wetswijziging, om een **school die met sluiting bedreigd wordt over te dragen** aan een andere, eventueel nieuwe, rechtspersoon. Het overdragen moet niet beperkt blijven tot een bestaand bevoegd gezag.
16. Bij een aanvraag voor het stichten van een school door een **gemeentebestuur**, al dan niet op basis van een verzoek van ouders, zeer terughoudend te zijn met het afwijzen van de aanvraag vanwege inhoudelijke criteria zoals het burgerschapsonderwijs.

Lidia van Boxtel:

«Vooral in het voortgezet onderwijs blijkt het lastig om aan de vereisten te voldoen, vooral als je regionaal heel gefocust wilt zijn en klein wilt zijn.»

D. Schaalgrootte

Deze initiatiefnota gaat over ouderbetrokkenheid, niet over de schaal van het onderwijs. Het viel de initiatiefnemers echter op dat het thema schaalgrootte in bijna alle gesprekken als vanzelf aan de orde kwam. Veel gesprekspartners gaven aan dat de ouderbetrokkenheid gemakkelijker lijkt te gaan als het bestuur dichterbij de ouders staat. Ouders hechten ook vaak aan de nabijheid van de school. De initiatiefnemers willen recht doen aan deze behoefte en stellen dit onderwerp daarom ook als afzonderlijke thema in deze initiatiefnota aan de orde. De overheid moet de behoefte aan nabijheid en kleinschaligheid zoveel als redelijkerwijs mogelijk faciliteren.

Henk Hagoort:

«Ik denk dat je veel nadruk moet leggen op het belang van de vestiging, zo zien ouders dat ook. Maar die vestigingen kunnen ook veel meer ruimte krijgen voor een goed gesprek over pedagogisch-didactisch klimaat als ze ontzorgd worden en in stand worden gehouden door een bestuur dat dat faciliteert.»

Het aantal scholen in het basisonderwijs daalde tussen 2017 en 2022 van 6607 naar 6581. De gemiddelde schoolgrootte bleef in het reguliere basisonderwijs al die jaren stabiel: 225 leerlingen. Er waren 991 besturen in het primair onderwijs in 2021. Daarvan waren er 360 eenpitter, dus ruim een derde. Het aantal besturen in het voortgezet onderwijs daalde tussen 2011 en 2020 van 342 naar 322, terwijl het aantal vestigingen steeg van 1.342 naar 1.438. In 2020 was ongeveer een derde van de besturen eenpitter (112 besturen). Slechts 23 besturen waren verantwoordelijk voor 10 of meer vestigingen.

De initiatiefnemers constateren dat aan de ontwikkeling van schaalvergroting verschillende factoren ten grondslag liggen. Een belangrijk gegeven is dat er steeds meer wet- en regelgeving op scholen afkomt die niet primair de kern van het onderwijs betreft. Te denken valt aan Europese regelgeving over gegevensbescherming (AVG), de digitale infrastructuur voor het uitwisselen van gegevens en de noodzaak om de informatiebeveiliging op orde te hebben. Door velen wordt het zo gezien dat het voor eenpitters een uitdaging is om hier goed van op de hoogte te blijven en zeker om het goed uit te voeren. Anders dan de keuzes voor de inzet van bijvoorbeeld digitalisering gaat het hier niet om keuzes die afhankelijk zijn van het profiel van de school. Het gaat veelal om technische vraagstukken. Het is niet nodig en niet doelmatig om elk bevoegd gezag hiermee volledig op te zadelen. De initiatiefnemers vinden het in ieder geval niet wenselijk dat dit belangrijke redenen zouden zijn om te kiezen voor fusie of om als eenpitter aan te sluiten bij een groter bestuur.

Naast het voorgaande spelen bij fusies ook overwegingen als bestuurskracht, schaalvoordelen, behoud van het onderwijsaanbod en versterking van de kwaliteit van het onderwijs. Dat zijn belangrijke uitgangspunten, maar tegelijk blijken ze vaak ook subjectief te kunnen zijn. In zulke gevallen is het belangrijk dat de direct belanghebbenden, leerlingen, ouders en personeel, daadwerkelijk gewicht in de schaal kunnen leggen. Hechten we meer aan het behoud van het bestaande onderwijsaanbod of weegt de nabijheid van de school toch zwaarder, ook als dat tot enige beperking van het onderwijsaanbod leidt? Het bevoegd gezag dient het oor eerst en vooral goed te luisteren te leggen bij de direct belanghebbenden.

In de gesprekken kwam het belang om een kleine schaal binnen een groter of groot bevoegd gezag te organiseren vaak ter sprake. De initiatiefnemers willen een kanttekening plaatsen bij deze aantrekkelijk klinkende gedachte. Een nadeel van bestuurlijke fusie is namelijk dat de zeggenschap op het decentrale niveau onmiskenbaar afneemt, ook als het uitgangspunt is dat verantwoordelijkheden laag neergelegd worden. Zeker als het spannend wordt, is er dan minder grip, bijvoorbeeld bij het besluit tot sluiting van een nevenvestiging. Een ander probleem dat in veel gesprekken aan de orde komt, is de keerzijde van de voordelen van een groter bevoegd gezag: meer slagkracht betekent vaak meer schakels en tussenlagen en meer afstand tussen de werkvloer en het bestuur. De initiatiefnemers vermelden graag uitdrukkelijk dat zij de grote inzet zien van bestuurders van grote bevoegde gezagsorganen voor goed onderwijs. Zij zien ook dat de tevredenheid en kwaliteit groot kunnen zijn onder een groter bestuur. Tegelijk neemt het de spanning van schaalvergroting niet weg.

Michel Herps:

«Ik zou bijna een pleidooi willen houden voor: «durf de kleinschaligheid maar eens overeind te houden!» Je zit er met elkaar bovenop. Ik werk samen met zes professionals (ouders-toezichthouders) met hun eigen

achtergrond. Het kan heel waardevol zijn om dat mee te nemen in het bestuur. Het geeft heel andere invalshoeken, dat kan verrassend en verfrissend zijn.»

Beslispunten

De Kamer verzoekt de Minister:

17. Mogelijkheden te verkennen om **kleine(re) scholen meer te ondersteunen** in hun informatiepositie en het aanbieden van voorzieningen zoals informatiebeveiliging en privacy. Zo kunnen eenpitters en kleine besturen met voldoende professionaliteit hun scholen goed in stand houden.
18. Een voorstel in te dienen om een gunstiger regeling treffen voor schoolbesturen die **in bestuurlijke netwerken samenwerken, met name als het gaat om federaties en coöperaties**. Het gaat bijvoorbeeld om het toepassen van de regeling voor gemiddelde schoolgrootte om het voortbestaan van scholen mogelijk te maken, maar ook om het (fiscaal) faciliteren van dienstverlening binnen de federatie of coöperatie.¹⁹
19. Een voorstel in te dienen om in de wetgeving een duidelijk gereguleerde initiatiefprocedure voor **schaalverkleining** in te voeren, met inachtneming van de positie van het bevoegd gezag.²⁰
20. Een voorstel in te dienen om in de **fusietoets** de positie van ouders vooraf duidelijker tot uitdrukking te laten komen. Het bevoegd gezag moet achteraf duidelijker verantwoorden of de beoogde doelen gehaald zijn.²¹

Financiën

Aan veel beslispunten zijn niet direct specifieke financiële consequenties voor de Rijksoverheid verbonden. Enerzijds gaat het namelijk veelal om voorstellen die door organisaties in het onderwijsveld kunnen worden opgepakt, zoals het wijzigen van sectorcodes, het verder ontwikkelen van het curriculum van de lerarenopleidingen. Anderzijds betreft het voorstellen die binnen de reguliere kaders van de onderwijsbegroting vallen, zoals het herzien en ontwikkelen van wetgeving en het uitoefenen van toezicht.

Ten aanzien van de volgende beslispunten is (mogelijk) wel sprake van financiële consequenties.

2. Het oprichten van een organisatie naar analogie van de Parent Teacher Association.

3. Weer meer te investeren in ouderorganisaties

De initiatiefnemers stellen voor om 1,5 miljoen euro extra beschikbaar te stellen voor de bestaande ouderorganisaties. Dit budget is ook bedoeld voor het ondersteunen van ouderbetrokkenheid op regionaal en lokaal niveau door Ouders en onderwijs. De opstartsubsidie voor het oprichten van een organisatie naar analogie van de Parent Teacher Association, waarbij het gemeenschappelijke belang van ouders, leerkrachten, directeuren en bestuurders namelijk het kind centraal staat, wordt ook uit deze middelen gefinancierd.

¹⁹ De initiatiefnemers verwijzen naar het rapport dat in opdracht van het Ministerie van OCW is opgesteld: P.W.A. Huisman e.a., *Coöperaties van kleine scholen* (Den Haag, 2014). De conclusie in het onderzoek dat de coöperatie niet geschikt lijkt als bevoegd gezag laat onverlet dat de coöperatie meerwaarde kan hebben als samenwerkingsvorm van besturen die bijvoorbeeld gezamenlijk diensten organiseren.

²⁰ De initiatiefnemers verwijzen hierbij naar een eerder advies van de Onderwijsraad, *Verzelfstandiging in het onderwijs I* (Den Haag, 2010).

²¹ Het wetsvoorstel tot afschaffing van de fusietoets in het onderwijs (35 104) is door de Eerste Kamer verworpen, maar bevatte een regeling voor evaluatie van fusies.

5. Een specifieke subsidieregeling leesbevordering open te stellen voor samenwerking tussen scholen en ouders

De initiatiefnemers stellen voor een bedrag van 5 miljoen euro ter beschikking te stellen voor een project inzake leesbevordering met het oog op samenwerking tussen scholen en ouders. De focus ligt in eerste instantie bij scholen waar de beheersing voor de basisvaardigheden veel extra aandacht behoeft. Hierbij wordt gebruik gemaakt van kennis over goede praktijken. Deze regeling is niet bedoeld om boeken aan te schaffen.

17. Kleine(re) scholen ondersteunen bij onder andere informatiebeveiliging

De initiatiefnemers vinden dat kleinere schoolbesturen bijvoorbeeld laagdrempelig ondersteuning moeten kunnen oproepen bij voorzieningen zoals het inkopen van devices. De Rijksoverheid spant zich er daarom voor in dat eenpitters tegen gunstige tarieven aanvullende diensten kunnen afnemen bij SIVON. Dit gaat om een kostenpost van circa 100.000 euro. De initiatiefnemers vinden bovendien dat in ieder geval een centrale ondersteuning bij beveiligingsincidenten geregeld moet worden (CERT, Computer Emergency Response Team). Daarvoor is een budget nodig van circa 500.000 euro per jaar, oplopend tot circa 1 miljoen euro na drie jaar.

18. Een gunstiger regeling voor schoolbesturen in federaties en coöperaties.

Het toepassen van de regeling voor gemiddelde schoolgrootte op schoolbesturen die samenwerken in een coöperatie kan tot hogere kosten voor instandhouding leiden. Het is echter niet duidelijk hoeveel coöperaties en federaties hiervoor momenteel in aanmerking komen, laat staan in de toekomst. Onderzoek uit 2020 gaf aan dat het gaat om een relatief gering aantal: in het basisonderwijs betrof het maximaal 105 federaties (8,5%) en 163 coöperaties (13,2%), terwijl het voortgezet onderwijs maximaal 1 federatie (0,3%) en 45 (15,6%) coöperaties kende.²² Het is echter niet duidelijk of al deze coöperaties daadwerkelijk samenwerkingsverbanden van meerdere schoolbesturen vormden. Evenmin is duidelijk of hierbij het toepassen van de gemiddelde schoolgrootte aan de orde zou kunnen komen. Op dit moment is niet meer te zeggen dan dat de financiële gevolgen naar verwachting zeer beperkt zullen zijn.

Peters
Bisschop

²² <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-4780fc10-9e42-47f1-9a9b-8b3dd86f648d/pdf>

Gesprekspartners

- Bij het opstellen van de initiatiefnota hebben de initiatiefnemers gesproken met:
- Peter de Vries, expert en onderzoeker ouderbetrokkenheid
- Gijs van Lennep, rector van de Stichtse Vrije School in Zeist
- Gerdien Lassche-van Grol, beleidsmedewerker van de Reformatorische Oudervereniging
- Lobke Vlaming, directeur-bestuurder van Ouders & Onderwijs
- Teun Dekker, directeur/bestuurder van De Kroevendonk en voorzitter van het netwerk kleine besturen Zuidwest Nederland
- Berend Kamphuis, voorzitter college van bestuur Verus
- Pieter Moens, bestuurder van VGS
- Jos Kusters, voorzitter van Ons Middelbaar Onderwijs (OMO)
- Claire Arts, rector van het Nuenens College
- Marco Frijlink, voorzitter van de Vereniging Openbaar Onderwijs
- Hans Teegelbeckers, directeur van VOS-ABB
- Michel Herps, directeur/bestuurder van De Meent in Waalre
- Noud Steffens, secretaris van het toezichthoud bestuur van De Meent in Waalre
- Bart Hermanussen, initiatiefnemer van VMBO Peelrand, een beoogde kleinschalige vmbo-school in Mill
- Lidia van Boxtel, initiatiefnemer van VMBO Peelrand, een beoogde kleinschalige vmbo-school in Mill
- Freddy Weima, voorzitter van de PO-Raad
- Henk Hagoort, voorzitter van de VO-raad
- Karin Straus, voorzitter van AVS