

Vergaderjaar 2024–2025

36 465

Initiatiefnota van de leden Krul en Stoffer over het vergroten van ouderbetrokkenheid in het onderwijs

Nr. 4

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 januari 2025

In het onderwijs zijn talloze professionals werkzaam die zich inzetten voor goed onderwijs: van leraar tot schoolleider, van onderwijsassistent tot onderwijsbestuurder. Ook ouders hebben vanzelfsprekend een cruciale rol.

Kamerleden Peters (CDA) en Bisschop (SGP), en later overgenomen door Kamerleden Krul (CDA) en Stoffer (SGP), doen met hun initiatiefnota «Onderwijs met ouders» voorstellen voor het vergroten van de ouderbetrokkenheid.

Deze brief gaat eerst in op waarom ouderbetrokkenheid belangrijk is en wat we tot nu toe uit onderzoek weten over wat effectief is. Vervolgens komen de belangrijke thema's aan bod die de initiatiefnota raken: educatief partnerschap, bestuurlijke inrichting, stichting van scholen en schaalgrootte. Per thema worden er voorstellen gedaan door de initiatiefnemers.

Waarom is ouderbetrokkenheid belangrijk?

Ouderbetrokkenheid laat zich niet altijd goed in cijfers en meetbare resultaten uitdrukken, maar ouders zijn belangrijk voor goed onderwijs. Vergelijkend internationaal onderzoek, zoals Pisa, laat zien dat de leerprestaties momenteel dalen in Nederland. Daarom betrekken we veel partijen uit het onderwijs, waaronder ouders, bij de totstandkoming van het Herstelplan.

Het Nederlands Jeugdinstituut (hierna: NJi) heeft onderzoek gedaan naar wat werkt voor ouderparticipatie en onderscheidt veertien indicatoren¹.

¹ Nederlands Jeugdinstituut (2017). Partnerschap met ouders: wat werkt.

Aan de hand van deze indicatoren kan een school toetsen hoe effectief de ouderparticipatie in de praktijk al is en wat daarin verder nodig is.

Er zijn verschillende manieren om ouders te betrekken bij het onderwijs van hun kind, zowel formeel via de wet als op een meer informele manier. Het is belangrijk dat er een formele rol in een school is voor ouders. Zij hebben de mogelijkheid om deel te nemen in de medezeggenschapsraad (MR). In het primair onderwijs bestaat een MR voor de helft uit ouders en voor de helft uit leerkrachten en in het voortgezet onderwijs bestaat de helft van de MR uit ouders én leerlingen. De oudergeleding behartigt de belangen van alle ouders op school en heeft daarmee een officiële plek in de aansturing van de school. Ook kan een school of schoolbestuur zelf bijdragen aan het betrekken van ouders door bijvoorbeeld een ouderraad-pleging te houden. Daarnaast kunnen ouders plaats hebben in een schoolbestuur of in het intern toezicht.

Bij grotere schoolbesturen dragen ouders ook bovenschools bij in een Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad (GMR). In een GMR zitten ouders en leraren (of ander personeel) van verschillende scholen behorend bij hetzelfde bestuur. De zaken waarmee een GMR zich bezighoudt, zijn dus nog meer beleidsmatig en op een abstracter niveau dan bij een MR van een school omdat het gaat over zaken waarmee een bestuur bezig is. Voor ouders die in een GMR zitten, zal het minder gaan over het dagelijks reilen en zeilen van hun eigen kind op school. Het gaat vooral over overkoepelende onderwerpen, bijvoorbeeld het strategisch beleidsplan, dat de basis vormt voor alle scholen onder dat bestuur.

Waarschijnlijk ervaren de meeste ouders dat zij informeel worden betrokken bij de school. Ouders en leerkrachten spreken elkaar regelmatig, in ieder geval bij het halfjaarlijkse gesprek op school. Vervolgens kan een ouder ook (gevraagd worden) hulp (te) bieden in de klas. Op sommige scholen bestaat er een ouderraad, waar betrokken ouders meedenken en helpen bij activiteiten. Wat betreft de informele betrokkenheid van ouders is er van alles mogelijk. Afhankelijk van de wensen van de school en de ouders.

Hieronder gaan wij in op de voorstellen uit de initiatiefnota «Onderwijs met ouders» van de Kamerleden Peters (CDA) en Bisschop (SGP) waarin de leden een aantal voorstellen doen waarmee ouders meer betrokken raken bij het onderwijs.

Educatief Partnerschap

De voorstellen voor educatief partnerschap gaan over de tevredenheidsonderzoeken die scholen uitvoeren, de belangenvertegenwoordiging van ouders – nationaal en lokaal, de betrokkenheid van ouders bij het lezen van hun kinderen en het belang van ouderbetrokkenheid bij lerarenopleidingen.

Belangenvertegenwoordiging ouders

Educatief partnerschap gaat over het meedenken van ouders over het beleid op school en de samenwerking tussen de school, leraar en ouders.

Het systeem is al zo ingericht dat ouders op elke school een formele positie hebben, maar op veel plekken kan de praktijk beter. Te vaak zien wij nog dat de (G)MR in de praktijk niet voor gedragen beslissingen zorgt. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat de kennis over hoe het medezeggenschapssysteem werkt onvoldoende is, of dat de onderwerpen die in de (G)MR besproken worden te ver afliggen van de interesse en/of kennis

van de (G)MR-leden, of doordat (G)MR-leden zich niet uit durven spreken of doordat zij geen afspiegeling zijn van de ouderpopulatie. De ouders die ervoor kiezen om plaats te nemen in een MR, zullen vaker bijv. een financiële, onderwijskundige of beleidsachtergrond hebben en/of zijn meer gewend om hun stem te laten horen, terwijl er heel veel ouders zijn voor wie die drempel te hoog voelt. Ongeacht wat de reden is: het goede gesprek tussen ouders, leerlingen, leraren en het bevoegd gezag komt dan onvoldoende tot stand. Dat moet beter. Dat doen we door middel van de subsidie Sterk Medezeggenschap in te zetten op professionalisering, inclusief een transparante veilige organisatiecultuur, en door de medezeggenschapsraad nader te ondersteunen, bijvoorbeeld door een loket dat ouders kunnen bellen als ze een concrete hulpvraag hebben ten aanzien van (hun rol in) de medezeggenschapsraad. Daarvoor lopen gesprekken met het veld. Daarnaast wil ik onderzoeken of het toevoegen van een ambtelijk secretaris aan de (G)MR voor een kwaliteitsimpuls zorgt. Hiervoor wordt een pilot opgezet. Op deze manier kan het goede gesprek op school effectiever worden gevoerd.

Op landelijk niveau stimuleren we ouderbetrokkenheid verder door een subsidie aan Ouders en Onderwijs, de landelijke vertegenwoordiger van ouders in het funderend onderwijs. Door deze subsidie is Ouders en Onderwijs in staat om een groot aantal ouders te raadplegen en betrekken. Ouders en Onderwijs wordt inhoudelijk geadviseerd door de Ouders en Onderwijsraad Ouderadviesraad, die bestaat uit vertegenwoordigers van landelijke en regionale ouderorganisaties. Het landelijke ouderpanel bestaat uit circa 9.000 ouders.

Leesvaardigheid

Het is belangrijk dat iedereen in Nederland kan lezen en schrijven. Juist daarom zet het Herstelplan Kwaliteit Onderwijs vol in op het verbeteren van de lees- en schrijfvaardigheid van Nederlandse kinderen. Daarnaast is er al een aantal verschillende instrumenten beschikbaar die bijdragen aan dit doel. Het kabinet investeert in de schooljaren 2023–2024 tot en met 2025–2026 € 74 miljoen uit het Masterplan basisvaardigheden in het bevorderen van lezen. Het gaat om een impuls aan BoekStart in de kinderopvang en de Bibliotheek op school. Dat zijn landelijke leesbevorderingsprogramma's die bewezen effectief zijn. Ik wil – juist omdat het hier om bewezen effectieve programma's gaat – niet een extra financieel instrument gericht op ouders toevoegen. Het geld komt nu ten goede aan bibliotheken om scholen en instellingen voor kinderopvang te ondersteunen bij het implementeren van een rijke leesomgeving, waarbij ook de samenwerking met ouders actief wordt opgezocht. Ook worden ouders van jonge kinderen via Voor- en Vroegschoolse Educatie gestimuleerd om betrokken te zijn bij onder andere de taalontwikkeling. Meer initiatieven op dit gebied zou versnippering tot gevolg hebben en daarmee het effect en doelmatigheid er niet duidelijker op maken.

Lerarenopleidingen

In de lerarenopleidingen is geborgd dat het belang van samenwerken met ouders wordt overgedragen aan de leraren in opleiding. De lerarenopleidingen hebben zich gecommitteerd aan de kennisbasis pabo, of aan de kennisbasis tweedegraads opleidingen.² In de kennisbasis pabo staat dat de startbekwame leraar weet dat samenwerken met ouders fundamenteel is voor de ontwikkeling van leerlingen. In de kennisbasis tweedegraads opleidingen zijn gespreksvorming en de relatie tussen school en thuis kernconcepten waar ook rekening gehouden wordt met ouders. Er wordt

² <https://10voordeleraar.nl/kennisbases/publicaties>

nu samen met het onderwijsveld in de brede zin gekeken wat een startbekwame leraar echt moet beheersen qua kennis en kunde. Wij gaan het veld in overleg of ook de samenwerking met ouders hierin nog meer moet worden meegenomen.

Bestuurlijke inrichting

De voorstellen over de bestuurlijke inrichting gaan over de formele positie van ouders binnen een school en binnen een schoolorganisatie. In de initiatiefnota worden voorstellen gedaan die zien op i) zitting neming van ouders in het intern toezicht, ii) de rol van ouders binnen de (G)MR en enkele alternatieve modellen hiervoor, iii) alsmede op het stimuleren van ouderbetrokkenheid door de inspectie.

Ouders in het intern toezicht

Het governance systeem is momenteel zo ingericht dat elk bestuur een onafhankelijk intern toezichtsorgaan moet hebben. De onafhankelijkheidseis sluit ouders in principe niet uit om deel te nemen in het intern toezicht. Daar waar ouders daadwerkelijk over de vereiste kennis en vaardigheden beschikken om deze rol goed uit te kunnen voeren, moedigen wij het aan dat zij solliciteren op een rol in het intern toezicht.

Formele rol ouders in het governance systeem

De vraag hoe ouders het beste zitting kunnen hebben in het medezeggenschapssysteem is niet nieuw. Bij het voortraject van de Wet Medezeggenschap op Scholen (WMS) is bijvoorbeeld vaak gesproken over het geven van een eigen raad aan leraren en ouders en binnen de schoolorganisatie. Hiervoor is destijds de Expertgroep Medezeggenschap Primair Onderwijs om advies gevraagd. Deze groep pleitte voor een gezamenlijke medezeggenschapsraad, die vervolgens in de wet verankerd is. De WMS is in 2012 geëvalueerd. Daarbij is niet naar voren gekomen dat ouders of leerlingen hun eigen raad moeten hebben. Meer recent, in 2023, is opnieuw met het veld gesproken over de governance en het medezeggenschapssysteem. In het Breed gesprek Governance en (mede)zeggenschap was er consensus over dat het medezeggenschapssysteem zoals dat er nu staat relatief goed werkt.

Bij de herijking van het bestuursmodel is wel vastgesteld dat het medezeggenschapssysteem niet altijd tot gedragen besluiten leidt en dat een oplossing zou kunnen zijn dat er vaker een gerichte achterbanraadpleging plaats vindt. Gegeven ook de zorgen van de initiatiefnemers bij de inspraak van ouders, willen wij nader verkennen op welke onderwerpen een ouderraadpleging opportuun is en wat medezeggenschapsraden nodig hebben om dit goed uit te kunnen voeren.

Stimuleren ouderbetrokkenheid door inspectie

De inspectie stimuleert ouderbetrokkenheid al op verschillende manieren. Zo ziet de inspectie er op toe dat ouders goed geïnformeerd worden door de school(organisatie) over belangrijke ontwikkelingen op het gebied van de school, maar ook dat de school(organisatie) de input van ouders, leraren en leerlingen daadwerkelijk meeneemt in de beleidsvorming. Wanneer een school bijvoorbeeld een «zeer zwak» oordeel krijgt, dan moet de school de ouders hierover informeren. Of wanneer er uit de tevredenheidsonderzoeken een specifiek beeld komt, dan controleert de inspectie dat het bestuur daadwerkelijk iets doet met hetgeen is opgehaald. Ook is een vast onderdeel van een kwaliteitsonderzoek op scholen het gesprek met enkele ouders, waarbij ouderbetrokkenheid en

het functioneren van de MR standaard gespreksonderwerpen zijn. Mocht er bij een specifieke school(organisatie) signalen zijn dat de ouderbetrokkenheid desondanks onder de maat is, dan kan dit aan de inspectie gemeld worden. Maar uiteindelijk moet het ook vanuit de ouders zelf komen om ouderbetrokkenheid op een goede manier uit te werken.

Stichten van scholen

In de initiatiefnota worden verschillende voorstellen gedaan om initiatieven van ouders voor het stichten van nieuwe scholen een betere kans te geven. Daarvoor wordt opgeroepen om de wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen (MRvNS) aan te passen en om terughoudend te zijn bij het afwijzen van een aanvraag voor stichting van een nieuwe school vanwege inhoudelijke criteria zoals burgerschapsonderwijs. Allereerst wil ik benadrukken dat de rol van ouders, dankzij de ouderverklaringen, al groot is bij het stichten van een nieuwe school. Ik deel met de initiatiefnemers dat pluriformiteit van scholen een groot goed is. Idealiter gaan leerlingen naar een school waar zij zich thuis voelen en waar ook hun ouders zich thuis voelen. Het kan zijn dat in de directe omgeving van een leerling een beperkt scholenaanbod is en dan kan het stichten van een nieuwe school de oplossing zijn om toch in de behoefte van ouders en kinderen te voorzien. Tegelijkertijd zitten er wel voorwaarden aan de nieuwe scholen die gesticht kunnen worden: het moet om kwalitatief goede scholen gaan, waar ook voldoende belangstelling voor is aangetoond. De nieuwe stichtingsprocedure wordt vanaf de zomer van 2021 gemonitord en eind 2025 volgt het eindrapport.

Afbakening voedingsgebied

Ouders die via ouderverklaringen of deelname aan een marktonderzoek hun belangstelling willen tonen in een schoolinitiatief, moeten wonen in het voedingsgebied van dat schoolinitiatief. Het voedingsgebied wordt bepaald door de vier postcodecijfers van de door de initiatiefnemer gewenste schoollocatie. Vanaf het viercijferige postcodegebied geldt voor het primair en voortgezet onderwijs een straal van respectievelijk 6 en 15 kilometer. Hierbij geldt dat het aantal ouderverklaringen dat benodigd is, samenhangt met de geldende stichtingsnorm en de demografische ontwikkeling in de betreffende gemeente. Op deze manier wordt al regionaal onderscheid gemaakt in de norm voor het primair onderwijs. Voor het voortgezet onderwijs geldt de norm per schoolsoort en is er geen regionaal onderscheid. De regels over het voedingsgebied dienen ervoor te zorgen dat het aantal ouderverklaringen bij een schoolinitiatief een goede indicatie is voor het aantal leerlingen dat zich daadwerkelijk op de school zal inschrijven en dus voor de levensvatbaarheid van de school. Sinds de start van de nieuwe stichtingsprocedure, in 2021, zijn er al tientallen scholen in geslaagd om voldoende ouderverklaringen te verzamelen. Een risico van het vergroten van het voedingsgebied is dat er meer aanvragen worden gedaan waarbij het aantal ouderverklaringen niet langer een goede indicatie is voor de levensvatbaarheid van de school en dit is niet wenselijk.

Verruiming leeftijdscategorie ouderverklaringen vo

De leeftijdscategorieën in het voortgezet onderwijs zijn gekozen om een goede indicatie te geven voor de levensvatbaarheid van een school. Ouders mogen enkel hun ouderverklaring afgeven voor kinderen van 10 tot en met 12 jaar.³ Deze leeftijdjaren zijn gekozen omdat ouders en hun kinderen in deze jaren op zoek gaan naar een vo-school. Van kinderen

³ In het primair onderwijs zijn dit ouders met kinderen van 2 tot en met 4 jaar

jonger dan 10 jaar is nog niet zeker op welke schoolsoort (bijvoorbeeld vmbo of havo) zij terecht gaan komen. Dat is relevant omdat in het vo per schoolsoort wordt gesticht en een ouderverklaring dus op een schoolsoort dient afgegeven te worden.

Afwijzen aanvragen

Ten aanzien van het afwijzen van aanvragen voor het stichten van nieuwe scholen op inhoudelijke gronden, zie ik geen aanleiding voor versoepeling. De kwaliteit van de nieuwe school moet centraal blijven staan bij de toekenning van financiering. Daarom voert de inspectie een kwaliteits-toets uit in de aanvraagprocedure. Deze ziet toe op de kwaliteit van onderwijs waaraan initiatieven vooraf moeten voldoen en die toets zie ik als een wezenlijke verbetering van de stichtingsprocedure. De kwaliteit op elke startende school, onafhankelijk van richting of initiatiefnemer, moet op orde zijn. Hierin worden alle initiatiefnemers van nieuwe scholen gelijk behandeld.

Schaalgrootte

In de initiatiefnota wordt beschreven dat ouderbetrokkenheid gemakkelijker is wanneer het bestuur van de school dicht bij de ouders staat. Hierbij wordt opgemerkt dat dit vaker voorkomt bij kleine besturen zoals eenpitters. Er worden verschillende voorstellen gedaan om scholen met een kleinere schaal te ondersteunen, daarnaast worden voorstellen voor schaalverkleining gedaan.

Zoals ook aangegeven in de Kamerbrief over de herijking van de sturing in het funderend onderwijs menen wij dat we kleine scholen in gebieden waar niet veel andere scholen zijn, moeten ondersteunen. Om in de regio een voldoende aanbod te behouden en dat waar nodig te versterken, is een omvorming van de kleinescholentoeslag naar een dunbevolktheids-toeslag⁴, zoals ook in het regeerprogramma staat, noodzakelijk. Bereikbaar onderwijs is in kleine dorpen immers essentieel voor de ontwikkeling van kinderen én voor de leefbaarheid van kleine kernen. Hierover is in december 2024 een eerste brief naar uw Kamer verstuurd⁵. Daarbij is het onze taak om scholen dusdanig te ondersteunen dat ook kleinere scholen kwalitatief goed onderwijs kunnen leveren. Dat geldt bijvoorbeeld voor ondersteuning zoals het ontsluiten van kennis over evidence-informed werken, ondersteuning via het masterplan basisvaardigheden, maar ook voor ondersteuning vanuit de onderwijsregio. De regio biedt daarmee een plek waar er bij uitstek samengewerkt kan worden tussen scholen en ook met elkaar gedacht kan worden over thema's als informatiepositie- en veiligheid.

Ondersteuning voor digitalisering

Digitalisering is een bepalende rol gaan spelen in het onderwijs. Het nemen van voldoende maatregelen ten aanzien van informatiebeveiliging en privacy blijft daarbij altijd de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur, ook bij kleinere scholen en eenpitters. Vanuit het programma Digitaal Veilig Onderwijs werkt OCW hier aan. Samen met de PO-Raad, VO-raad, SIVON en Kennisnet bieden we ondersteuning, bestaande uit een uitgebreid bewustwordingsprogramma, heldere normen, een voorgesteld groeipad en ondersteuningsmateriaal bij de aanpak van informatiebeveiliging en privacy in het funderend onderwijs. Vanuit het

⁴ Kamerstuk 31 293, nr. 727

⁵ Kamerstuk 31 293, nr. 778

programma streven we naar een passend aanbod voor het hele funderend onderwijs en hebben we oog voor de behoeftes van kleinere schoolbesturen.

Daarnaast roepen we alle schoolbesturen op om lid te worden van de coöperatie SIVON. Via SIVON kunnen scholen veilig en betrouwbaar internet inkopen en worden krachten gebundeld in het gezamenlijk uitvoeren van Data Protection Impact Assessments. Op basis van die privacy-onderzoeken maakt SIVON sectorbrede afspraken met leveranciers over het gebruik van persoonsgegevens in het onderwijs. Juist voor kleinere schoolbesturen is deze samenwerking zeer waardevol.

Samenwerken in bestuurlijke netwerken

Het is wettelijk al mogelijk voor schoolbesturen om samen te werken binnen een bestuurlijk netwerk, zoals het gebruik maken van samenwerkingsovereenkomst om de gemiddelde schoolgrootte te verhogen en zo van deze uitzonderingsgrond gebruik te maken bij de opheffingsnorm. Het staat een schoolbestuur vrij om de organisatie, passend bij zijn onderwijskundige doelen, in te richten. Het is daarbij aan het bestuur om rekening te houden met de verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag en de belangrijke functies van intern toezicht en medezeggenschap. Echter, langdurige samenwerking heeft tot gevolg dat de administratie van de betrokken scholen vervlochten raakt. In de gevallen waarin dergelijke verregaande samenwerking gewenst is, past het beter om over te gaan tot fusie.⁶ Dit voorkomt dat ouders, leraren en leerlingen te weinig inspraak hebben op besluiten die in het bestuurlijk netwerk genomen worden, naast het verlies aan autonomie, onvoldoende transparantie, de (schijn van) verstrengeling van belangen en risico's voor de (financiële) continuïteit⁷.

Initiatiefprocedure voor schaalverkleining

Op dit moment bestaat de mogelijkheid voor besturen om een school over te dragen aan een bestaand of nieuw bestuur. Dit kan ook gebeuren op basis van een initiatief van ouders en/of leraren, die hierover het gesprek aangaan met het huidige bestuur van de school. Dit kan bijvoorbeeld zijn in een situatie dat een bestuur het besluit wil nemen een school op te heffen. In alle situaties is het belangrijk dat dit proces zorgvuldig wordt doorlopen. Het is van belang dat de medezeggenschap in deze processen ook haar formele rol kan pakken en dat leerlingen, ouders en personeel voldoende worden betrokken. Ook een besluit om niet te willen overdragen aan een ander bestuur dient voldoende onderbouwd te zijn. Het schoolbestuur blijft eindverantwoordelijk voor besluiten over overdracht of opheffing. Deze verantwoordelijkheid past ook bij de rol van besturen in ons stelsel.

Positie ouders bij fusietoets

Voorafgaand aan een fusie komt de positie van de ouders formeel tweeledig tot uitdrukking: i) er moet altijd een ouderraadpleging plaatsvinden, en ii) de medezeggenschapsraad – met oudergeleding – heeft instemmingsrecht bij een fusie. Ook heeft de MR instemmingsrecht op de fusie-effectrapportage. In de fusie-effectrapportage moet op dit moment al voor onder andere ouders onderzocht worden wat het effect van de fusie zal zijn, en welk beoogd doel hiermee bereikt wordt. Dit betekent dus dat de ouders hun stem kunnen laten horen via de ouderraadpleging, en de

⁶ Kamerstuk 31 289, nr. 420, p. 5.

⁷ Kamerstuk 31 293, nr. 345, p. 2.

ouders in de MR hun instemming moeten verlenen voorafgaand aan de fusie. Ouders hebben dus al een stevige positie bij fusies.

Tot slot

Elk kind heeft recht op goed onderwijs. Iedereen heeft daar een rol in, zeker ook ouders. Juist daarom werken we in gezamenlijkheid aan het Herstelplan Kwaliteit Funderend Onderwijs. Want uiteindelijk willen we allemaal hetzelfde: goed onderwijs voor elk kind. Ik dank de leden Peters en Bisschop nogmaals voor hun initiatiefnota ten aanzien van dit belangrijke onderwerp.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.L.J. Paul