

Vergaderjaar 2000–2001

27 680

Versterking van de positie van ouders in het primair en voortgezet onderwijs

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 17 april 2001

Hierbij ontvangt u de notitie «Ouders en de school: versterking van het partnerschap». In deze notitie doet het kabinet een aantal voorstellen ter versterking van de positie van ouders in het primair en voortgezet onderwijs. Dit mede in het licht van afspraken in het regeerakkoord. Een aantal voorstellen heeft betrekking op de rol van ouders in de medezeggenschapsstructuur. Deze voorstellen dienen mede in samenhang te worden gezien met de bij brief van 31 januari 2001 aan u voorgelegde notitie over de toekomst van de medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs en in de BVE sector.

In de onderwijsbeleidsbrief «Onderwijs in stelling» is aangekondigd dat de landelijke overlegstructuur voor de sectoren primair en voortgezet onderwijs op een andere wijze zal worden ingericht. Het kabinet streeft ernaar het beleid veel meer dan voorheen te formuleren vanuit het perspectief van de scholen. Dit maakt modernisering van de bestaande overlegstructuur noodzakelijk. Over de opzet en invulling van een nieuwe overlegstructuur wordt over de volle breedte gesproken met het georganiseerde onderwijsveld (onderwijsvakorganisaties, besturenorganisaties, schoolleidersorganisaties en de landelijke organisaties van ouders en leerlingen). Over de uitkomsten van dit overleg, en dus ook over de positionering van de ouderorganisaties in de nieuwe structuur, wordt u binnenkort geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
K. Y. I. J. Adelmund

SAMENVATTING

Het kabinet vindt het belangrijk dat de positie van de ouders in de school van hun kinderen verder wordt versterkt. Dit is ook zo afgesproken in het Regeerakkoord. Voortbouwend op recent ingevoerde instrumenten zoals de schoolgids, klachtenregeling, kwaliteitskaarten en de openbare inspectie-rapportages worden daarom nieuwe maatregelen getroffen ter verbetering van de:

- Informatie
- Communicatie
- Zeggenschap.

Ouders zijn primair verantwoordelijk voor de opvoeding van een kind. De school heeft een specifieke verantwoordelijkheid voor de educatieve vorming van een kind. Voor de ontwikkeling van het kind is het belangrijk dat ouders en school zich goed met elkaar verstaan. Het gaat daarbij om *partnerschap*, gebaseerd op gelijkwaardigheid en wederzijdse rechten en plichten.

Informatie

Ouders moeten goed worden geïnformeerd over de kwaliteit van onderwijsinstellingen. Dit stelt hun in staat om een afgewogen schoolkeuze te maken én beter toegerust de dialoog met de school aan te gaan. Daarom wordt de informatievoorziening aan ouders als volgt verbeterd:

- De inspectie zal van de (openbare) schoolrapportages in het kader van het regulier schooltoezicht (RST) en het integraal schooltoezicht (IST), ook rapportages maken die voor ouders bestemd zijn. De vergelijkbaarheid tussen scholen is daarbij een belangrijk element.
- Er komt een *kwaliteitssite* voor ouders met alle relevante informatie over de scholen. Daartoe wordt informatie uit diverse bronnen, waaronder de inspectie, gebundeld en onderling vergelijkbaar gemaakt.
- Er komt één landelijk *adviescentrum*, waar *individuele* ouders terecht kunnen voor informatie en advies over zaken die hun relatie met de school raken. Met de samenwerkende landelijke ouderorganisaties – op dit moment nog vooral werkzaam voor leden van ouderraden en medezeggenschapsraden – wordt gesproken over de opzet en inrichting van het adviescentrum.

Communicatie

Er is veel materiaal en expertise voorhanden gericht op de communicatie tussen ouders en school. Verspreiding van materiaal en uitwisseling van expertise is echter geen gemeengoed, waardoor er sprake is van versnippering in het aanbod.

Zoals aangekondigd in de nota *Aan de slag met onderwijskansen* komt er een publicatie waarin scholen kennis kunnen nemen van succes- en faalfactoren waar het de relatie met ouders betreft. Daarnaast gaat een oudercampagne van start die ouders van kinderen in achterstandssituaties meer wil betrekken bij voor- en vroegschoolse educatie.

In de Hoofdlijnenbrief over de SLOA-programmering 2002 is opgenomen dat de landelijke pedagogische centra in hun activiteiten voor ouders bij deze benadering aansluiten. Ook in opleiding en nascholing van docenten wordt aandacht besteed aan het belang van een goede communicatie tussen school en ouders.

Zeggenschap

Het kabinet heeft in het Regeerakkoord het belang benadrukt van een gelijkwaardige positie van alle ouders van op school toegelaten kinderen, ongeacht levensbeschouwing. Daarom wordt voorgesteld in de wet vast te leggen dat scholen ouders niet op grond van levensbeschouwing mogen weren uit de medezeggenschapsstructuur. Met periodieke evaluaties wordt bezien in hoeverre deze bepaling in de praktijk van invloed is op het toelatingsbeleid van scholen.

De mogelijkheid van ouders om invloed uit te oefenen op de grondslag van de school wordt via de weg van de medezeggenschap versterkt. De oudergeleding in de huidige medezeggenschapsraad (of in de toekomstige schoolraad) krijgt een wettelijk *instemmingsrecht* over een principebesluit van het bevoegd gezag tot wijziging van de grondslag (het zogeheten *kleurverschieten*). Dit instemmingsrecht komt in de plaats van het huidige adviesrecht.

Daarnaast wordt – ter versterking van de ouderinvloed via medezeggenschap – de betekenis verzwaaard van het initiatiefrecht van de oudergeleding in de medezeggenschapsraad. Dit gebeurt door de geschillenregeling medezeggenschap van toepassing te verklaren op initiatiefvoorstellen die door de oudergeleding bij het schoolbestuur worden ingediend.

INHOUD

Samenvatting	2
1. Inleiding	5
1.1 Regeerakkoord	5
1.2 Opbouw van de notitie	7
2. Informatie en recht	7
2.1. Inleiding	7
2.2 Adequate informatie	7
2.3 Adviescentrum voor individuele ouders	9
2.4 Klachtenregeling	9
3. Communicatie: voorwaarde voor ouderparticipatie	10
3.1 Inleiding	10
3.2 Verschillende verwachtingen	11
3.3 Instrumenten	11
3.4 Ouderbijdrage	13
4. Gelijkwaardigheid en zeggenschap	14
4.1 Inleiding	14
4.2 Medezeggenschap in beweging	14
4.3 Kind toelaten is ouders toelaten	15
4.4 Kleurverschieten	16
4.5 Samenstelling bestuur	17
5. Actieprogramma	18

1 INLEIDING

1.1 Regeerakkoord

Het kabinet vindt het belangrijk dat de positie van ouders in de school van hun kinderen sterker wordt. In het Regeerakkoord 1998 werd hierover het volgende voornemen opgenomen:

«De zeggenschap van ouders en leerlingen in de school wordt versterkt. Alle ouders van leerlingen hebben een gelijkwaardige positie. Zij mogen niet op grond van identiteit uit bestuur of zeggenschapsstructuur worden geweerd.»

Dit voornemen kwam niet toevallig tot stand, maar was een logische stap in een proces van versterking van de positie van ouders en intensivering van de relatie tussen ouders en school. De basis voor dit beleid is gelegd in het zogeheten Schevenings Beraad in 1994. In dit overleg tussen de koepelorganisaties¹ en de overheid werden als uitgangspunten geformuleerd:

- er moet meer aandacht komen voor de invloed van ouders die zitting hebben in het schoolbestuur;
- ook *individuele* ouders hebben, naast de deelnemers aan formele medezeggenschapsorganen, recht op goede informatie over de school om een schoolkeuze te kunnen maken en om een dialoog met de school aan te kunnen gaan. De dialoog behoort immers niet alleen te verlopen via representatie door ouderraad en medezeggenschapsraad, maar ook via directe contacten met de school. Het optimaal functioneren van een school is erbij gebaat wanneer *alle* ouders (en leerlingen) actief betrokken zijn, en niet alleen de ouder- en leerling-vertegenwoordigers.

Nu de autonomie van scholen verder zal toenemen wordt het voor ouders nog belangrijker inzicht te hebben in – en invloed uit te oefenen op – de organisatie, het beleid en de behaalde resultaten van de school. Duidelijk mag zijn dat het bevorderen van ouderparticipatie niet alleen gunstig is voor de ouders zelf, maar ook voor de school. Zo geeft een vruchtbare dialoog tussen ouders en het schoolteam de docent beter inzicht in de thuissituatie van de leerling. Dit komt de aansluiting tussen school en gezin ten goede.

In vervolg op het bovengenoemde Schevenings Beraad is in deze en in de vorige regeerperiode een aantal maatregelen getroffen die alle tot doel hadden ouders beter in positie te brengen ten opzichte van de school van hun kinderen.

Het gaat om de volgende vernieuwingen:

- de *onderwijsgids* is ingevoerd. Hierin staat algemene informatie over de basisscholen en over de scholen voor voortgezet onderwijs, onder andere over rechten en plichten van ouders. Met deze gids kunnen ouders beter een school kiezen en kan de communicatie tussen ouders en schoolleiding verbeterd worden;
- scholen zijn verplicht ouders inzicht te geven in hun doelen, werkwijze en resultaten, via de jaarlijks uit te brengen *schoolgids*;
- de inspectie legt haar bevindingen over de kwaliteit van individuele scholen voor primair en voortgezet onderwijs vast in rapportages in het kader van het zogeheten *regulier schooltoezicht (RST)* en het (meer uitgebreide) *integraal schooltoezicht (IST)*. Deze rapportages zijn openbaar en voor iedereen te raadplegen op de website van de inspectie;
- voor het voortgezet onderwijs zijn de zogeheten *kwaliteitskaarten* ontwikkeld. Hierin zijn de gemiddelde examenresultaten per school opgenomen;

¹ Nederlandse Katholieke Schoolraad (NKSRI), Nederlandse Protestants-Christelijke Schoolraad (NKPS), Nederlandse Algemeen Bijzondere Schoolraad (NABS) en Contactcentrum Bevordering Openbaar Onderwijs/Vereniging van Nederlandse Gemeenten (CBOO/VNG).

- elke school dient nu over een *klachtenregeling* te beschikken. Door deze regeling kunnen ouders (en daarnaast leerlingen en personeel) klachten over de school op zorgvuldige wijze laten wegegaan door een onafhankelijke instantie. Scholen zijn verplicht deze regeling in de schoolgids te vermelden;
- ouders hebben – sinds invoering van de Wet op het primair onderwijs (WPO) – meer dan voorheen inbreng wanneer hun kind binnen het primair onderwijs voor *speciale zorg* in aanmerking komt. Dit geldt bij hulp van binnen en van buiten de school en bij aanmelding van de leerling bij een Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL);
- versterking van de positie van ouders ligt mede aan de basis van het concept van *leerlinggebonden financiering* voor leerlingen met een handicap of ernstige gedragsstoornis.

Vorig jaar is met de nota *Aan de slag met onderwijskansen* een nieuwe impuls gegeven aan het onderwijs op scholen met veel achterstandsleerlingen. Een belangrijke doelstelling daarin is ouders, die door hun sociaal-economische omstandigheden minder kansen hebben dan andere ouders, meer bij de voor- en vroegschoolse educatie van hun kind te betrekken.

Ouderbetrokkenheid is ook een punt van aandacht in het brede-schoolbeleid en in de uitwerking van de nota *Kansen krijgen, kansen pakken*. En in het kader van de aanpak van de wachtlijsten *Weer Samen Naar School* lopen diverse projecten om de positie van ouders te versterken via goede voorlichting en ondersteuning.

In deze notitie worden maatregelen voorgesteld om de afspraken in het Regeerakkoord over de zeggenschap van ouders uit te voeren. Daarnaast wordt aangegeven hoe, in het verlengde van bovengenoemde onderwijsvernieuwingen, de positie van ouders *verder* wordt versterkt. De relatie tussen school en ouders behelst immers meer dan betrokkenheid via (mede)zeggenschap. Essentieel voor een goede relatie – partnerschap – zijn goede informatie en communicatie.

De notitie heeft betrekking op ouders van leerlingen in het funderend onderwijs. In deze sector spelen ouders immers de grootste rol. In het voortgezet onderwijs zijn naast ouders ook de leerlingen gesprekspartners van de school.

Hoewel deze notitie over de positie van *ouders* gaat, heeft de versterking van invloed via de lijn van de medezeggenschap ook betrekking op *leerlingen* in het voortgezet onderwijs. Immers: in het primair onderwijs bestaat de medezeggenschapsraad uit een personeels- en een oudergeleding; in het voortgezet onderwijs is dit de personeels- en een gecombineerde ouder-/leerlinggeleding.

Inhoudelijk zijn de voorstellen voor het primair en voortgezet onderwijs hetzelfde. Mogelijk kan de uitwerkingsvorm gaan verschillen. In de kabinetsnota *De toekomst van de medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs en in de BVE-sector* (januari 2001) wordt onder andere voorgesteld in het voortgezet onderwijs de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (WMO) te vervangen door de Wet op de ondernemingsraden (WOR) met gelijktijdige invoering van een schoolraad. Indien het parlement met de invoering van de WOR akkoord gaat, zullen de voorstellen in deze nota die de medezeggenschap betreffen, voor het voortgezet onderwijs worden vastgelegd in de wetgeving rondom de schoolraad, bestaande uit ouders én leerlingen.

Nadere invulling van de voorgenomen versterking van de positie van leerlingen zal vooral aan de orde zijn bij het beleidstraject modernisering van de medezeggenschap.

1.2 Opbouw van de notitie

In de notitie wordt in hoofdstuk twee aangegeven hoe de informatievoorziening over het onderwijs aan en ondersteuning van (individuele) ouders verder wordt verbeterd. Vervolgens wordt ingegaan op het belang van communicatie tussen school en ouders en de activiteiten beschreven om deze te bevorderen (hoofdstuk drie). In het vierde hoofdstuk wordt voorgesteld op welke wijze de afspraken in het Regeerakkoord kunnen worden uitgevoerd. In hoofdstuk vijf wordt een overzicht gegeven van de voorstellen in de vorm van een actieprogramma op hoofdlijnen.

2 INFORMATIE EN RECHT

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op het belang van informatie over onderwijs, op basis waarvan ouders hun keuzen kunnen maken. Naast een beschrijving van het huidige aanbod aan informatie wordt in paragraaf 2.2 ingegaan op enkele maatregelen om informatie voor ouders van leerlingen in het primair onderwijs beter toegankelijk en onderling vergelijkbaar te maken. Allereerst betreft het de maatregel waarbij de inspectie haar bevindingen in het kader van RST en IST-rapportages bewerkt tot specifiek op ouders toegesneden rapportages. Daarnaast wordt voorgesteld te komen tot de inrichting van een onafhankelijk beheerde kwaliteitssite met inhoudelijke informatie over het scholenaanbod.

In paragraaf 2.3 staat de vorming van een ondersteuningsinstelling voor individuele ouders centraal. Paragraaf 2.4 gaat in op de mogelijkheden die ouders hebben wanneer zij een verschil van mening hebben met de school.

2.2 Adequate informatie

Veel informatie beschikbaar

Voor een sterke positie van ouders is het van belang dat ze over voldoende informatie over scholen kunnen beschikken. Het informatieaanbod is in de afgelopen tijd fors toegenomen, onder andere in digitale vorm. Steeds meer ouders weten hun weg daarin te vinden. Het meest recente voorbeeld van digitale informatievoorziening dat door het ministerie van OCenW is geïnitieerd, is *kennisnet*. Ouders hebben daarop een apart domein met informatie die hen aangaat. Bovendien worden voor hen relevante *links* naar andere websites vermeld. Ouders met toegang tot internet kunnen altijd toegang krijgen tot het domein *ouders* op kennisnet, want het is via een gewone aansluiting te bereiken. Een kennisnet-aansluiting zoals de scholen krijgen is niet noodzakelijk. Kennisnet biedt nog meer mogelijkheden voor ouders via het fenomeen *kringen*. Een kring is een virtueel communicatie- en discussieplatform, dat op initiatief van een groep mensen kan worden opgezet. Via de kring kan digitaal gediscussieerd worden over actuele onderwerpen. Ook kunnen op de kring documenten worden geplaatst die voor ouders van belang zijn. Ook op www.bredeschool.net worden ouders als aparte groep aangesproken.

En sinds kort worden de inspectierapportages in het kader van het integraal schooltoezicht op de website www.owinsp.nl gepubliceerd. De rapporten vanaf 2000 worden tussen nu en eind december op de website van de inspectie gepubliceerd.

Naast deze informatiebronnen bieden ook de diverse organisaties buiten de overheid via hun websites nuttige informatie en *links*.

Naast alle digitale informatie is er ook veel papieren informatie voorhanden. Een belangrijke informatiebron is de schoolgids, enerzijds bedoeld als basis voor de dialoog tussen ouders en school en anderzijds een belangrijk hulpmiddel voor een bewuste schoolkeuze.

Inspectierapportages en informatiebehoefte van ouders

Ouders blijken hun schoolkeuze, naast praktische zaken als reisafstand, voor een belangrijk deel te baseren op schoolgebonden kenmerken als sfeer, pedagogisch-didactisch klimaat en gehanteerde werkvormen. Ouders willen weten hoe de school werkt aan een veilig werkklimaat, of de school vernieuwend is in haar keuze van methoden en gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ict) et cetera. Vanaf 1999 is de onderwijsinspectie begonnen met «integraal schooltoezicht», waarbij de scholen voor primair en voortgezet onderwijs worden doorgelicht op alle voor de kwaliteit relevante aspecten. Op dit moment wordt op basis van deze systematiek de kwaliteit van alle scholen in kaart gebracht. Deze werkwijze van de inspectie zal ook ingebed worden in de Wet op het onderwijstoezicht, die binnenkort door het kabinet bij de Tweede Kamer wordt ingediend.

De rapportages van de inspectie gaan in op zowel proceskenmerken als op de opbrengsten van het onderwijs. In het kader van de Wet op het onderwijstoezicht zal dit verder aan de orde komen. De inspectierapportages zijn openbaar en via de website van de inspectie te raadplegen. De opzet en inhoud van de rapportages zijn primair gericht op het bevoegd gezag en de professionele schoolorganisatie. De rapportages zijn dus niet direct toegesneden op de specifieke informatiebehoefte van ouders. Voor veel ouders is het daarom niet eenvoudig om uit de inspectierapportages de voor hen relevante informatie te halen. Ook is het niet eenvoudig voor ouders om vergelijkingen te maken tussen scholen, bijvoorbeeld in verband met een schoolkeuze waarvoor zij staan. In het licht van de specifieke informatiebehoefte van ouders en van het belang van een transparante en goed hanteerbare informatie voor ouders, gaat de inspectie specifiek aandacht besteden aan de toegankelijkheid van haar rapportages voor ouders. Van iedere IST- of RST-rapportage zal een voor de ouders bestemde versie verschijnen op de website van de inspectie. Deze versie wordt volgens een vast indelingsprincipe opgesteld, zodat ouders goed vergelijkingen kunnen maken tussen scholen. De inspectie zal de komende maanden in overleg met vertegenwoordigers van de ouders hieraan verder inhoud geven.

Kwaliteitssite voor het primair onderwijs

Onlangs heeft KPMG Consulting een vooronderzoek verricht naar de mogelijkheid om het informatie-aanbod, dat afkomstig is uit een veelheid van bronnen, te bundelen. Er is daarbij nagegaan of bij ouders en onderwijsdeelnemers behoefte bestaat aan een dergelijke bundeling en ontsluiting van informatie langs digitale weg. Verder heeft het adviesbureau aanbevelingen geformuleerd voor een verdere aanpak. In het vooronderzoek zijn onder andere vergelijkbare consumenten-internetsites geanalyseerd en zijn vertegenwoordigers van onderwijsgebruikers (ouders en onderwijsdeelnemers) geïnterviewd. De ondervraagde organisaties hebben te kennen gegeven dat ze een herkenbare ingang naar informatie over onderwijsinstellingen een goede zaak vinden. De «ideale» site heeft volgens KPMG onder andere de volgende kenmerken:

- uitsluitend informatie voor ouders en onderwijsdeelnemers (zo min mogelijk beleidsinformatie, regelgeving en dergelijke);

- alle erkende onderwijsinstellingen leveren informatie, gericht op de ouder/onderwijsdeelnemer;
- een bepaald gedeelte van de informatie wordt door de instellingen op identieke wijze gepresenteerd;
- er moet een ondersteunende helpdesk zijn die kan doorverwijzen;
- zowel een zoekprofiel als een gebruikersprofiel moet volledig naar eigen behoeften kunnen worden ingericht.

Als eerste stap wordt deze benadering de komende periode voor ouders verder uitgewerkt. Daarbij staat de vraag centraal aan welke informatie over kwaliteit en inrichting van het onderwijsaanbod behoefte bestaat. De uitvoering van de opzet en inrichting van de kwaliteitssite primair en voortgezet onderwijs zal in handen worden gelegd van een onafhankelijke instantie, die optreedt in nauwe samenwerking met (vertegenwoordigers van) ouders – met inbegrip van allochtone ouders – en met de inspectie. De komende maanden zal de hiervoor genoemde eerste stap verder worden uitgewerkt in een concreet plan van aanpak.

2.3 Adviescentrum voor individuele ouders

Ouders blijken in toenemende mate behoefte te hebben aan een centraal punt waar ze terecht kunnen met vragen over de school en waar ze advies en zonodig verdergaande ondersteuning kunnen krijgen bij zaken die betrekking hebben op de relatie met de school. Zo weten ouders die overwegen een klacht in te dienen niet altijd hoe ze te werk moeten gaan. Een onafhankelijke instantie kan zo nodig de weg wijzen en ondersteuning bieden.

Op dit moment benaderen veel ouders met hun vragen de Onderwijstelefoon. Anders dan de naam doet vermoeden is de Onderwijstelefoon niet zonder meer bedoeld als informatienummer voor vragen over de school. De telefoonlijn vond zijn oorsprong in het project *de veilige school* en is specifiek bedoeld voor leerlingen (en in mindere mate hun ouders) die zich op school onveilig voelen, bijvoorbeeld omdat er sprake is van (dreigend) geweld. De telefoonlijn wordt bemenst door medewerkers van Correlatie, die getraind zijn in het bieden van hulp.

Naast de Onderwijstelefoon worden ook de landelijke ouderorganisaties in toenemende mate door individuele ouders gebeld. Deze – langs denominatieve lijnen opererende – organisaties richten hun dienstverlening vooral op hun leden die in «geïnstitutionaliseerd verband» actief zijn voor en binnen de school. Het gaat dan om ouders die zitting hebben in de ouderraad of de medezeggenschapsraad van scholen van hun eigen denominatie. De landelijke organisaties zijn op dit moment onvoldoende toegerust voor een adequate dienstverlening aan alle ouders.

Aanvullend op de bestaande voorzieningen acht het kabinet het daarom wenselijk een landelijk adviescentrum in te richten, waar *individuele* ouders – los van denominatie en ouderraad of medezeggenschapsraad – terecht kunnen met hun vragen, en voor advies over de communicatie met de school van hun kinderen.

Met de samenwerkende vier landelijke ouderorganisaties wordt gesproken over de opzet en inrichting van dit adviescentrum. Bij de uitwerking worden ook organisaties betrokken die de belangen behartigen van ouders van allochtone leerlingen.

2.4 Klachtenregeling

Elke school brengt jaarlijks een onderwijsgids uit. Deze gids is bedoeld voor ouders en geeft informatie over rechten, plichten en mogelijkheden in het onderwijs.

In de schoolgids is ook de klachtenregeling opgenomen. Sinds 1998 zijn

scholen wettelijk verplicht zo'n regeling te hebben. Ouders (en in het voortgezet onderwijs ook leerlingen) die van mening zijn dat de school op een of andere manier tekortschiet, hebben hiermee een aanvullende mogelijkheid om hun rechten tegenover de school te doen gelden. De klachtenregeling beoogt laagdrempelig te zijn en vormt het sluitstuk van de regeling omtrent de positie van ouders en leerlingen in de school. Uit recent onderzoek door het IVA¹ blijkt dat 57% van de scholen zich bij een landelijke klachtencommissie heeft aangesloten, 14% bij een regionale of provinciale commissie en dat 22% een eigen commissie heeft opgericht. De vier landelijke klachtencommissies hebben in 1998 en 1999 in totaal meer dan 200 klachten verwerkt. Het komt voor dat ouders een klacht indienen, voordat serieus geprobeerd is met de school tot een oplossing te komen. Ook verwijzen scholen ouders soms te snel door. Hierdoor komen veel lichte klachten bij de klachtencommissie terecht die op school afgehandeld hadden kunnen worden. De meeste klachten hebben betrekking op de handelwijze van de leraar en/of schoolleiding en op onbehoorlijk bestuur. Het achterliggende probleem is vaak miscommunicatie tussen ouders en school. Een veel-gegeven advies van de klachtencommissie is dan ook het verbeteren van de informatievoorziening en de communicatie en het ontwikkelen van beleid op het betreffende terrein. Naar de mening van het IVA zijn scholen zich nog onvoldoende bewust van de noodzaak van een goede communicatie met ouders.

Er zijn signalen dat ouders behoefte hebben aan ondersteuning, wanneer ze ontevreden zijn en een klachtenprocedure overwegen. Ze ervaren zichzelf vaak als de «zwakkere partij» ten opzichte van het schoolbestuur. Het nieuw op te richten adviescentrum zal ouders in dit traject kunnen ondersteunen, zodat ze beter toegerust het gesprek met de school kunnen aangaan, wat al dan niet uitmondt in een officiële klacht.

Uit onderzoek onder ouders blijkt dat de klachtenregeling (nog) niet erg bekend is. Het meest recente onderzoek geeft aan dat veertig procent van de ouders wel op de hoogte is van de klachtenregeling, maar dat ze deze nooit hebben ingezien of gebruikt². Drieënveertig procent van de ouders heeft geen weet van het bestaan van de regeling. Dat is opvallend, omdat 85% van de ouders wél de schoolgids kent, waarin de klachtenregeling moet zijn vermeld. Mogelijk gaat de klachtenregeling voor ouders pas leven wanneer er sprake is van onvrede over de school. Is dat het geval, dan moeten ouders er natuurlijk wel kennis van kunnen nemen. Het is daarom van belang dat scholen niet alleen melding maken van de klachtenregeling, maar dit ook op een duidelijke manier doen. De inspectie besteedt daaraan aandacht en zal binnenkort apart rapporteren over de wijze waarop de klachtenregeling in schoolgidsen wordt toegelicht.

3 COMMUNICATIE: VOORWAARDE VOOR OUDERPARTICIPATIE

3.1 Inleiding

De eerstverantwoordelijken voor de opvoeding van een kind zijn de ouders.

Ouders en school hebben als gemeenschappelijk belang dat het kind zich optimaal ontwikkelt met behulp van de mogelijkheden die het onderwijs biedt. Het is daarvoor van belang dat ouders en school goed communiceren, op basis van gelijkwaardigheid.

Dat er niet altijd sprake is van optimale ouderbetrokkenheid blijkt, volgens onderzoek door het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen,³ onder andere samen te hangen met verschillende verwachtingen die

¹ J. Vermaas, H. Wiersma: De klachtenregeling in het primair en voortgezet onderwijs: spiegel of bliksemafleider? IVA Tilburg, 2000.

² F. Smit, J. Doesborgh, N. van Kessel: Ouderparticipatie, een nieuw missie-statement? Onderzoek naar het functioneren van de relatie ouders en basisschool, ITS Nijmegen, 2001.

³ F. Smit, J. Doesborgh, N. van Kessel: Ouderparticipatie, een nieuw missie-statement? Onderzoek naar het functioneren van de relatie ouders en basisschool, ITS Nijmegen, 2001.

ouders en school van elkaar kunnen hebben. In paragraaf 3.2 worden deze en andere onderzoeksresultaten besproken. Er zijn verschillende mogelijkheden om de relatie tussen ouders en school positief te beïnvloeden. Hierop wordt in paragraaf 3.3 ingegaan. Paragraaf 3.4 gaat over de ouderbijdrage.

3.2 Verschillende verwachtingen

Wanneer de communicatie tussen school en ouders niet probleemloos verloopt kan dit te maken hebben met verschillende verwachtingen die het schoolteam en de ouders van elkaar hebben. Zo kan het zijn dat een leraar veronderstelt dat ouders geen interesse hebben in de schoolloopbaan van hun kind, terwijl de desbetreffende ouders zelf het gevoel hebben de leraar van hun kind niet te kunnen bereiken. Dit wordt nog lastiger wanneer de ouders en de leraar ook letterlijk elkaars taal niet spreken.

Uit onderzoek blijkt dat het merendeel van de ouders versterking van hun positie belangrijk vindt, vooral als het gaat om de aansluiting tussen opvoeding en onderwijs. Het gaat ouders dan vooral om het onderwijskundig beleid van de school, het pedagogisch klimaat en ook om meer praktische zaken als het lesrooster, buitencurriculaire activiteiten en preventie van lesuitval.¹

Uit ander onderzoek² blijkt dat zowel docenten als ouders soms oordelen dat de school niet goed met ouders communiceert over opvoedingszaken. Het schoolteam vindt het gespreksonderwerp bedreigend en is van oudsher meer geneigd tot eenrichtingsverkeer. Aan werkelijke communicatie met ouders – gelijkwaardig tweerichtingsverkeer – zijn veel docenten wat minder gewend.

Een soortgelijke conclusie wordt getrokken in een onderzoeksrapportage over het contact tussen school en allochtone ouders. Meer dan de helft van de leraren in dat onderzoek vindt dat de school in de communicatie tekortschiet.³

Het is een belemmering voor de communicatie wanneer de relatie tussen ouders en school een ongelijkwaardig karakter heeft. Dit kan zo zijn omdat het schoolteam deskundig is op onderwijskundig terrein en de ouder dat lang niet altijd is. Ten tweede zit er een element van afhankelijkheid in de relatie: de docent heeft het kind in de klas. Ouders kunnen zich geremd voelen al te kritisch te zijn, omdat ze vrezen dat hun kind daar de dupe van kan worden. Het begrip *partnerschap* wordt nogal eens gebruikt om de ongelijkwaardige relatie tussen ouders en school te maskeren.⁴

3.3 Instrumenten

Er zijn verschillende instrumenten om de relatie tussen ouders en school te verbeteren. Hierna wordt ingegaan op de mogelijkheden van ouderpeilingen, het sluiten van een home school contract, een betere toerusting van docenten en er wordt ingegaan op de overdraagbaarheid van succesvolle projecten en andere activiteiten.

Ouderpeilingen

Er zijn scholen die uit eigen beweging hun beleid ter discussie willen en durven stellen voor ouders, ook voor ouders die niet in de ouderraad of medezeggenschapsraad zitten. De manier waarop deze scholen zich op de hoogte stellen van wensen en verwachtingen van de ouders varieert. Tal van scholen stellen een *ouderpanel* in, houden enquêtes of beleggen discussiebijeenkomsten, bijvoorbeeld over de schoolgids. Vaak speelt de ouderraad een rol bij de organisatie van dergelijke activiteiten. Het materiaal en cursusaanbod van de landelijke ouderorganisaties kan ouder-raden hierbij ondersteunen.

¹ F. Smit, J. Doesborgh, N. van Kessel: Ouderparticipatie, een nieuw missie-statement? Onderzoek naar het functioneren van de relatie ouders en basisschool, ITS Nijmegen, 2001.

² C. Klaassen, H. Leeferink: Partners in opvoeding in het basisonderwijs: ouders en docenten over de pedagogische opdracht en de pedagogische afstemming tussen school en gezin, Van Gorcum, Assen, 1998.

³ J. Theunissen, J. Vesser: Ouders? praat me er niet van, KPC Groep, Den Bosch, 1999.

⁴ F. Smit, G. Driessen: Ouders en educatieve voorzieningen, ITS, Nijmegen, 2000.

Over de schaal waarop de mening van ouders wordt gepeild zijn de meningen verdeeld. Naar waarneming van de inspectie stelt bijna 80% van de scholen zich op de hoogte van opvattingen en verwachtingen van ouders over het onderwijs.¹ De inspectie baseert zich hierbij op gesprekken met het schoolteam, het schoolbestuur en een selectie van ouders.

Het onderzoeksbureau ITS heeft deze kwestie eens rechtstreeks aan «de doorsnee ouder» zelf voorgelegd en dat levert een veel minder rooskleurig beeld op: slechts een derde van deze representatieve steekproef van ouders bevestigt dat de school wel eens hun mening peilt.²

Home school contract

De ouderorganisatie Ouders & Co voert momenteel een proefproject uit met het *home school contract*, in het Nederlands genoemd «*samen-school-formule*».

Deze formule is afkomstig uit Engeland. Ze houdt in dat ouders en de school bij de inschrijving van de leerling hun wederzijdse verwachtingen op papier zetten en die vervolgens op gezette tijden bijstellen, afhankelijk van de ontwikkeling die de leerling doormaakt. Gezien de leeftijd wordt in het voortgezet onderwijs ook de leerling direct betrokken bij het maken van de afspraken. Hij of zij is dan ook «contractpartij». Op die manier wordt de dialoog tussen ouders, leerling en de school gestimuleerd en blijven de ouders steeds betrokken. De samen-school-formule is bruikbaar voor het basisonderwijs en voor het voortgezet onderwijs.

Toerusting docenten

De houding van de docent is van groot belang voor het succes van ouderbetrokkenheid bij de school. Het is daarom belangrijk dat al in de opleiding van docenten het belang van een goede communicatie tussen scholen, leraren en ouders wordt benadrukt.

Op 12 juli 2000 is een convenant gesloten tussen de voorzitter van de HBO-raad en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Hierin is vastgelegd dat de pabo's hun onderwijs inrichten naar overeengekomen startbekwaamheidseisen. De kwaliteit van de relatie tussen leraar en ouders heeft daarin een prominente plaats. Als eis wordt onder andere gesteld dat de beginnende leraar inzicht moet hebben in de gedeelde pedagogische verantwoordelijkheid tussen leraar en ouders, dat hij of zij met hen communiceert over vorderingen en welbevinden van het kind, adequaat omgaat met hun vragen, en informatie vanuit het gezin in zijn benadering van het kind integreert.

Vergelijkbare eisen zijn geformuleerd in de startbekwaamheidseisen voor leraren in het voortgezet onderwijs.

De noodzaak om over dergelijke vaardigheden te beschikken maakt wat het kabinet betreft, straks ook deel uit van overheidswege vast te stellen bekwaamheidseisen in het kader van het nieuwe kwaliteitsstelsel voor onderwijspersoneel (brief aan Tweede Kamer van 12 februari 2001 over de uitgangspunten Wet op de beroepen in het onderwijs).

Een andere relevante ontwikkeling is dat de gezamenlijke pabo's, het ministerie van OCenW en diverse deskundigen werken aan een opleidingsdifferentiatie: *lesgeven op achterstandsscholen*. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de omgang met ouders.

Binnenkort starten zeven pilots over het lesgeven op achterstandsscholen. Het doel is om een post-initieel opleidingsaanbod te ontwikkelen en een initieel aanbod, bestaande uit een differentiatie binnen de pabo's. Deelname aan deze opleidingsdifferentiatie is een specialisatie die op vrijwillige basis wordt doorlopen, vergelijkbaar met opleidingsdifferentiaties die gericht zijn op bijvoorbeeld ict of het jonge kind.

¹ Inspectie van het Onderwijs: Basisscholen in beeld, Utrecht, 2000.

² F. Smit, J. Doesborg, N. van Kessel: Ouderparticipatie, een nieuw missie-statement? Onderzoek naar het functioneren van de relatie ouders en basisschool, ITS Nijmegen, 2001.

In opdracht van de landelijke ouderorganisaties ontwikkelt de Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) bovendien een lesmodule voor pabo's, specifiek over het omgaan met ouders. Mogelijk wordt ook deze aangevuld met een nascholingsprogramma.

Overdraagbaarheid van succesvolle projecten

Projecten en andere activiteiten kunnen een belangrijke aanjaagfunctie hebben voor de verbetering van de communicatie tussen school en ouders.

In de nota *Aan de slag met onderwijskansen* worden onder andere twee projecten aangekondigd die specifiek betrekking hebben op allochtone ouders.

De eerste betreft de ontwikkeling van een publicatie *Effectief werken en omgaan met ouders*, uit te voeren door bureau Sardes. In de publicatie, die bedoeld is voor scholen en leraren, zal inzicht worden geboden in succes- en faalfactoren van het omgaan en werken met ouders. De oplevering en verspreiding van de uitkomsten onder scholen voor primair en voortgezet onderwijs is gepland in de loop van 2001.

Het andere project is meerjarig en heeft tot doel het bevorderen van betrokkenheid van ouders van achterstandsleerlingen bij de voor- en vroegschoolse educatie. Hiervoor zal onder andere door Forum, instituut voor multiculturele ontwikkeling, een *oudercampagne* worden gevoerd. Hierin zullen ouders rechtstreeks worden benaderd. Belangrijk aandachtspunt is dat de inspanningen leiden tot lokale inbedding met een blijvende ouderbetrokkenheid ook wanneer de campagne ten einde is.

Door de landelijke pedagogische centra zijn in de afgelopen periode op dit terrein activiteiten uitgevoerd in het kader van de wet SLOA (Subsidiëring Landelijke Onderwijsondersteunende Activiteiten). De KPC-groep heeft in 2000 een module ontwikkeld voor succesvolle communicatie tussen ouders en school.

Het APS heeft dat jaar verder gewerkt aan het al langer lopende project ter bevordering van de sociale competentie van allochtone leerlingen. Ook de ouders worden daarbij betrokken.

In de Hoofdlijnenbrief voor de SLOA-programmering voor het jaar 2002 wordt – waar het gaat om activiteiten ten behoeve van ouders – de nadruk gelegd op het belang van benutting van de opgedane ervaringen en het ontwikkelde materiaal en op het voorkomen van een versnippering in het activiteiten aanbod. De landelijke pedagogische centra zullen in hun school-ouderactiviteiten aansluiten bij de eerder genoemde oudercampagne. De bedoeling is om gezamenlijk het beschikbare materiaal en de opgedane ervaringen te benutten voor, zoals gezegd, een blijvend effect van de oudercampagne.

3.4 Ouderbijdrage

Uitgangspunt van de financiering van scholen door de overheid is dekking van de volledige kosten. Daarnaast vragen veel scholen aanvullend een bedrag van ouders, de zogeheten ouderbijdrage, om extra activiteiten en voorzieningen te kunnen bekostigen. Het bevoegd gezag, of de ouderraad, oudervereniging of oudercommissie van de school bepalen de hoogte en bestedingsdoeleinden van het bedrag.

In 1994 kwam de ouderbijdrage in het nieuws: sommige scholen zouden excessief hoge ouderbijdragen heffen. Ook zouden niet alle scholen duidelijk maken dat het om een *vrijwillige* bijdrage gaat. Mede naar aanleiding van deze signalen zijn scholen nu wettelijk verplicht om ouders via de schoolgids te informeren over de hoogte en het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage. Het mag niet zo zijn dat de school een leerling

weigert, omdat diens ouders geen ouderbijdrage willen of kunnen betalen.

Recent heeft de onderwijsinspectie onderzocht of basisscholen in de schoolgids ouders nauwkeurig informeren over de bijdrage.¹ Voor ruim 90% van de onderzochte schoolgidsen geldt dat ouders expliciet worden geïnformeerd over de regeling ouderbijdrage. Uit 87% van de gidsen blijkt bovendien duidelijk dat het om een vrijwillige bijdrage gaat. Wat de hoogte van de bedragen betreft: deze ligt bij 95% van de scholen onder de honderd gulden per kind per jaar. Slechts 2% van de scholen vraagt 250 gulden of meer. Verantwoording van de besteding is aangetroffen in 78% van de schoolgidsen.

Tijdens de begrotingsbehandeling 2001 heeft de Tweede Kamer een motie ingediend waarin ze het kabinet verzoekt samen met het scholenveld een gedragscode af te spreken over de manier waarop met de ouderbijdrage dient te worden omgegaan. Voor het komende zomerreces zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over het resultaat van dit overleg.

4 GELIJKWAARDIGHEID EN ZEGGENSCHAP

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de versterking van de positie van ouders via medezeggenschap en zeggenschap centraal. In paragraaf 4.2 worden de voorstellen beschreven die aan het begin van dit jaar aan de Tweede Kamer zijn gedaan over aanpassing van de medezeggenschap in het onderwijs. In paragraaf 4.3 wordt voorgesteld alle ouders – ongeacht hun levensbeschouwing – van tot de school toegelaten leerlingen dezelfde rechten te geven, wanneer het gaat om medezeggenschap en zeggenschap via het schoolbestuur. In paragraaf 4.4 wordt aangegeven langs welke wegen de invloed van ouders en personeel op de richting van de school kan worden vergroot (het zogeheten *kleurverschieten*). Paragraaf 4.5 gaat over de samenstelling van het schoolbestuur.

4.2 Medezeggenschap in beweging

De WMO is momenteel onderwerp van discussie, niet zozeer inhoudelijk als wel waar het gaat om de structuur. Om personeel in zoveel mogelijk maatschappelijke sectoren onder hetzelfde wettelijke regime te brengen is de vraag aan de orde of de WOR ook van toepassing moet worden verklaard op het onderwijs.

Onder een WOR-regime zou de ondernemingsraad gepaard gaan met de gelijktijdige invoering van een schoolraad. In de ondernemingsraad heeft dan het personeel zitting, in de schoolraad ouders en leerlingen. In de schoolraad worden schoolspecifieke – onderwijskundige en organisatorische – zaken besproken.

In de onderwijsbeleidsbrief *Onderwijs in stelling* is voorgesteld om voor het primair onderwijs voorlopig de WMO te handhaven en in het voortgezet onderwijs en de BVE-sector op korte termijn de WOR in te voeren, met daarnaast een schoolraad, respectievelijk deelnemersraad. Dit voornemen is verder uitgewerkt in de beleidsnota *De toekomst van de medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs en in de BVE-sector* die op 31 januari 2001 aan de Tweede Kamer is aangeboden. In deze nota is aangegeven dat, kijkend naar het primair onderwijs, de bekostigingssystematiek en de ontwikkelingen in het arbeidsvoorwaardenstelsel hier nog niet zover zijn dat een ander stelsel van medezeggenschap een toegevoegde waarde heeft. De helft van de basisscholen is *éénpitter*,

¹ Inspectie van het Onderwijs: Onderwijstijd, resultaten en de ouderbijdrage in de schoolgids. Utrecht, 2000.

dat wil zeggen dat het bevoegd gezag één school beheert. De WOR is voor een kleine instelling met weinig personeel een minder geschikt instrument. Daarom kiest het kabinet er voor om de WMO voorlopig nog te handhaven in het primair onderwijs. De komende periode is de vraag aan de orde of in het primair onderwijs de WOR op vrijwillige basis kan worden ingevoerd. Daarbij ligt ook een directe relatie met de vorderingen die worden geboekt om in de lijn van de onderwijsbeleidsbrief ook in het primair onderwijs te komen tot meer beleids- en bestedingsvrijheid voor instellingen. Het betreft dan vorderingen ten aanzien van globalere vormen van bekostiging (lump sumfinanciering), modernisering arbeidsvoorwaarden en verdere ontwikkeling van de bestuurlijke schaal.

Voor het voortgezet onderwijs wordt in de beleidsnota voorgesteld de zeggenschap van ouders en leerlingen te beleggen in een nieuw instituut, de schoolraad, naast de ondernemingsraad voor het personeel. In een bijlage bij de beleidsnota over de medezeggenschap is aangegeven welke bevoegdheden ouders en leerlingen in die schoolraad zullen krijgen. In lijn van de versterking van de medezeggenschapspositie van ouders en leerlingen is daarbij sprake van een verruiming/aanscherping van bevoegdheden. Zo wordt voorgesteld dat ouders en leerlingen voortaan instemmingsrecht (in plaats van het huidige adviesrecht) hebben ten aanzien van de wijziging van de grondslag van de school (zie verder paragraaf 4.4). Een ander voorstel betreft de introductie van een instemmingsrecht van activiteiten die de school ontwikkelt in het kader van de verlengde school en de brede school. Deze voorstellen worden eveneens verwerkt in de WMO, zodat de ouders in het primair onderwijs ook gebruik kunnen maken van deze mogelijkheden. De instemmings- en adviesrechten zullen bij wet worden vastgelegd, waardoor ouders en leerlingen hun bevoegdheden niet opnieuw behoeven te «bevechten» bij het bevoegd gezag.

4.3 Kind toelaten is ouders toelaten

Uit de passage uit het Regeerakkoord die in de inleiding is geciteerd, blijkt dat het kabinet vindt dat, vanaf het moment dat een leerling op school wordt toegelaten, de ouders van deze leerling een volstrekt gelijkwaardige positie innemen ten opzichte van alle andere ouders. Dit brengt met zich mee dat alle ouders toegang moeten hebben tot het bestuur en de medezeggenschapsraad (dan wel schoolraad), als kiesgerechtigde en als verkiesbaar potentieel lid. Ongeacht de levensbeschouwelijke achtergrond van de ouders (dus ook wanneer deze afwijkt van de richting van de school) moeten voor alle ouders dezelfde rechten en plichten gelden.

Medezeggenschap

Het komt steeds vaker voor dat de godsdienst of levensbeschouwing van ouders afwijkt van die van de school van hun kind, omdat ouders zich bij hun keuze minder laten leiden door de richting van de school, en de meeste scholen zich minder dan voorheen profileren op de eigen identiteit. Dit wil echter niet zeggen dat scholen alle ouders altijd dezelfde rechten toekennen.

Uit een onderzoek in 1997 bleek dat tenminste driekwart van de onderzochte bijzondere basisscholen in het reglement van de medezeggenschapsraad had opgenomen dat ouders zich alleen kandidaat kunnen stellen voor de medezeggenschapsraad als zij verklaren de grondslag en de doelstellingen van de school te respecteren¹. Deze mogelijkheid wordt geboden in de WMO (artikel 15, 3e lid sub a).

¹ F. Smit, Q. van Ojen e.a.: Werking van de WMO 1992, ITS/Regioplan 1997.

Het ligt in de lijn van het Regeerakkoord om het gelijkheidsbeginsel van ouders van toegelaten leerlingen wettelijk vast te leggen, voor zowel de participatie in medezeggenschap als in het bestuur. Daarom wordt voorgesteld artikel 15, 3e lid sub a van de WMO te schrappen. Deze bepaling wordt vervangen door een bepaling dat alle ouders van toegelaten leerlingen de mogelijkheid moeten hebben hun stem uit te brengen bij de verkiezingen van de medezeggenschapsraad, alsook dat ze zichzelf verkiesbaar moeten kunnen stellen voor de medezeggenschapsraad. Voor het voortgezet onderwijs is het voorstel de WMO te vervangen door de WOR in combinatie met de invoering van een schoolraad met ouders en leerlingen. In de Wet voortgezet onderwijs (WVO) zal een vergelijkbare bepaling worden opgenomen als voor het primair onderwijs wordt voorgesteld. Voorts wordt in de WPO, de WVO en de Wet op de expertisecentra (WEC) een bepaling opgenomen dat ouders van leerlingen niet op grond van hun levensbeschouwing mogen worden geweerd uit het schoolbestuur.

Deze wetswijzigingen worden voorzien van een evaluatiebepaling. Periodiek zal worden onderzocht wat de invloed van de gewijzigde wettelijke bepalingen is op het toelatingsbeleid van scholen. Zo zal worden nagegaan of dit al dan niet leidt tot een meer restrictief toelatingsbeleid van bijzondere scholen ten opzichte van leerlingen met een andere levensbeschouwing.

4.4 Kleurverschieten

Instemmingsrecht ouders

In het primair onderwijs hebben de personeelsgeleding en de oudergeleding in de medezeggenschapsraad niet voor alle onderwerpen dezelfde bevoegdheden.

Wanneer het gaat om thema's die beide geledingen direct raken, dan geldt veelal instemmingsbevoegdheid voor de gehele medezeggenschapsraad (artikel 6 van WMO). Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan verandering van de onderwijskundige doelstellingen van de school. Ook zijn er onderwerpen waarover de gehele medezeggenschapsraad adviesbevoegdheid heeft (artikel 7 van de WMO).

Als het gaat om onderwerpen die belangrijker zijn voor het personeel dan voor de ouders – of andersom – geldt doorgaans dat de meest betrokken geleding instemmingsbevoegdheid heeft en de andere geleding de – minder zware – adviesbevoegdheid (respectievelijk artikel 8 en 9 van de WMO).

Omdat de culturele diversiteit toeneemt vormen veel scholen – wat hun identiteit betreft – in afnemende mate een afspiegeling van hun leerlingpopulatie.

Op dit moment heeft de medezeggenschapsraad *adviesrecht* als het gaat om wijziging van de grondslag van de school.

Het kabinet wil de invloed van ouders op de grondslag versterken.

Daarom wordt voorgesteld om de ouders *instemmingsrecht* te geven ten aanzien van het voornemen van het bevoegd gezag om de grondslag van de school te wijzigen.

Versterking initiatiefrecht

Beide geledingen in de medezeggenschapsraad hebben het recht om voorstellen te doen over alle aangelegenheden, het zogeheten initiatiefrecht (WMO, artikel 5). Het bevoegd gezag is verplicht op dergelijke voorstellen binnen drie maanden met een schriftelijk voorstel te reageren.

Indien de medezeggenschapsraad en het bevoegd gezag geen overeenstemming kunnen bereiken over een onderwerp waarvoor instemmingsdan wel adviesbevoegdheid van de medezeggenschapsraad geldt, dan staat de weg open naar een geschillencommissie. Voor voorstellen die vallen onder het initiatiefrecht geldt deze mogelijkheid momenteel niet. Dit betekent dat de medezeggenschapsraad in beginsel geen geschil aanhangig kan maken over voorstellen die ze zelf heeft ingebracht. Om de positie van ouders in de medezeggenschapsraad te versterken (bijvoorbeeld ten aanzien van de grondslag van de school; de ontwikkeling van een kwaliteitsbeleid of de ontwikkeling van brede schoolactiviteiten) wordt voorgesteld de geschillenregeling ook van toepassing te verklaren op voorstellen die – via het initiatiefrecht – door de oudergeleding worden ingebracht. De oudergeleding moet de mogelijkheid krijgen een geschil aanhangig te maken wanneer het bevoegd gezag op onbevredigende wijze reageert op een door de oudergeleding ingediend voorstel.

De geschillencommissie toetst of het bevoegd gezag in zijn voorstel een reële afweging van alle belangen heeft gemaakt en of door het niet (volledig) overnemen van het initiatiefvoorstel de belangen van de instelling of de medezeggenschapsraad ernstig zijn geschaad.¹

Belangrijk hierbij is dat de geschillencommissie onderzoekt in hoeverre een afgewezen initiatief wordt gedragen door de achterban. Zou de oudergeleding de wens uiten om als school van grondslag te veranderen, dan dient nauwkeurig te worden onderzocht in hoeverre er voor deze verandering draagvlak is, wat de consequenties zijn van een verandering van richting en of er eventuele alternatieven voorhanden zijn.

Wanneer in het voortgezet onderwijs wordt overgegaan op een WOR-regime, met daarnaast een schoolraad, dan wordt de versterking van het initiatiefrecht daar volgens dezelfde beginselen als in het primair onderwijs gerealiseerd. Dit gebeurt dan bij de wetswijziging die nodig is om de bevoegdheden van de schoolraad vast te leggen.

4.5 Samenstelling bestuur

Bij de inventarisatie van de mogelijkheden om de zeggenschapspositie van ouders in het funderend onderwijs te versterken is de rol van ouders in het schoolbestuur een relevant gegeven. Het is algemeen bekend dat in het bijzonder onderwijs veel ouders deelnemen aan het bestuur. Bij de verenigingsvorm is de participatie van ouders zichtbaar via de algemene ledenvergadering die vaak uit alle ouders bestaat. Vanuit de ledenvergadering wordt het dagelijks bestuur benoemd. Bij deze verenigingsvorm wordt de school dus bestuurlijk gedragen door de ouders. Bij de stichtingsvorm is dit vaak minder transparant. De statuten moeten dan worden geraadpleegd om te zien of en zo ja op welke wijze, zetels in het bestuur bestemd zijn voor of worden ingenomen namens ouders. Overigens laat de praktijk zien dat ouders vaak zitting hebben in stichtingsbesturen.

Van overheidswege zijn geen voorschriften gesteld aan de vertegenwoordiging van ouders in besturen van bijzondere scholen. Dergelijke voorschriften zijn wel in de wet opgenomen ten aanzien van de openbare scholen die door een openbare rechtspersoon of door een stichting in stand worden gehouden (zie bijvoorbeeld WPO, artikel 47 en 48). Daarbij is bepaald dat ten minste een derde gedeelte, maar geen meerderheid, van de bestuursleden moeten worden benoemd op bindende voordracht van de ouders van leerlingen die zijn ingeschreven op de betrokken school.

Het kabinet heeft overwogen of een dergelijke wettelijke bepaling als bekostigingsvoorwaarde ook zou moeten worden gesteld aan het

¹ Zie ook het Rapport Adviescommissie Medezeggenschap, onder voorzitterschap van M.R. Backer, Almere, 1997 (ingesteld door Lobo, NKO, Ouders & Coö en VOO).

bijzonder onderwijs. Het kabinet heeft hier geen principieel bezwaar tegen, maar ziet op dit moment niet de dringende noodzaak dit bij wet te regelen. Dit omdat de praktijk het algemene beeld laat zien dat ouders al in hoge mate betrokken zijn bij het bestuur van bijzondere scholen.

5 ACTIEPROGRAMMA

1. Inspectierapportages over scholen goed toegankelijk maken voor ouders door middel van specifiek voor de ouders bestemde versies.
Planning: voorbereiding 2001; start 2002
2. Opstelling van een concreet plan van aanpak voor de opzet en inrichting van een kwaliteitssite voor primair en voortgezet onderwijs, dat beheerd wordt door een onafhankelijke instantie.
Planning: plan van aanpak 2001; start kwaliteitssite 2002
3. Opzet en inrichting van een landelijk adviescentrum voor individuele ouders, uit te voeren door de samenwerkende landelijke ouderorganisaties.
Planning: voorbereiding 2001; start 2002
4. Rapportage inspectie over klachtenregeling in schoolgids
Planning: 2001
5. Analyse succesfactoren uit projecten ter bevordering van ouderbetrokkenheid voor verdere verspreiding (voorbeeldwerking) en ten behoeve van blijvende effectiviteit:
 - a. Publicatie *Effectief werken en omgaan met ouders* (Sardes)
Planning: gereed 2001
 - b. Oudercampagne (Forum)
Planning: start 2001; meerjarig project.
Ondersteuning door landelijke pedagogische centra (Hoofdlijnenbrief SLOA-programmering 2002).
6. Aanpassing wetgeving om alle ouders van toegelaten leerlingen in gelijke mate (ongeacht levensbeschouwing) toegang te geven tot medezeggenschapsraad (PO) en schoolraad (VO)
Planning: invoering 2002; eerste evaluatie 2004
7. Aanpassing wetgeving om alle ouders van toegelaten leerlingen in gelijke mate (ongeacht levensbeschouwing) toegang te geven tot schoolbestuur
Planning: invoering 2002; eerste evaluatie: 2004
8. Aanpassing wetgeving om de oudergeleding in de medezeggenschapsraad (PO) en de ouders in de schoolraad (VO) instemmingsrecht te geven ten aanzien van de wijziging van de grondslag van de school.
Planning: invoering 2002
9. Koppeling geschillenregeling aan initiatiefrecht oudergeleding medezeggenschapsraad (primair onderwijs) en schoolraad (voortgezet onderwijs)
Planning: invoering 2002; evaluatie 2004.