

Vergaderjaar 1996–1997

25 459

Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met de invoering van het schoolplan, de schoolgids en het klachtrecht

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Algemeen

Het bevoegd gezag is binnen het raamwerk van de wettelijk bepaalde eisen van deugdelijkheid verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op schoolniveau. Aan deze verantwoordelijkheid wordt nu opnieuw gestalte gegeven op grond van beleid dat is ingezet voor nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs. Scholen krijgen in dat kader bijvoorbeeld meer bevoegdheden om een eigen beleid op personeel, materieel en financieel gebied te voeren met het oog op goed onderwijs. Scholen wordt ook gevraagd om meer dan voorheen aan ouders verantwoording af te leggen over het programma van de school en over de resultaten die zij met het onderwijsleerproces bereiken.

In het kader van zich wijzigende bestuurlijke verhoudingen worden met dit wetsvoorstel nieuwe instrumenten voor kwaliteitsbeleid geïntroduceerd en nu bestaande instrumenten geschrapt. Dit wetsvoorstel werkt de afspraak uit dat de zorg van het bevoegd gezag voor de kwaliteit van het onderwijs op schoolniveau wettelijk wordt vastgelegd (Gezamenlijke richtinggevende uitspraken van het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing). Voorts geeft het voorstel voorschriften voor drie nieuwe instrumenten die zijn aangekondigd in de beleidsnota «De school als lerende organisatie; kwaliteitsbeleid op scholen voor primair en voortgezet onderwijs»: schoolplan, schoolgids en klachtenregeling (Kamerstukken II 1994/95, 24 248, nr. 2). Over dit onderwerp is op 31 januari 1996 te Ede een conferentie geweest met betrokkenen: de «Conferentie Kwaliteitszorg in scholen». Deze conferentie was bestemd voor schoolleiders, leraren, schoolbestuurders, leerlingen, ouders, schoolbegeleiders en andere betrokkenen.

De in dit wetsvoorstel voorgeschreven documenten dienen ertoe het bevoegd gezag en daarmee uiteraard ook de schoolleiding aan te zetten tot een planmatige aanpak van eigen kwaliteitsbeleid en tot het afleggen van verantwoording over bereikte resultaten aan ouders en andere belanghebbenden. Het schoolplan is een vierjarig planningsdocument waarin de hoofdlijnen van het beleid van de school worden beschreven.

De schoolgids is een jaarlijks informatief document ten behoeve van ouders en leerlingen, waarin de werkwijze van de school voor een komend schooljaar wordt beschreven en waarin wordt gerapporteerd over bereikte resultaten. Schoolplan en schoolgids bieden scholen de gelegenheid het eigen karakter en het eigen kwaliteitsbeleid tot uitdrukking te brengen. Daarvoor zal de nodige ruimte moeten worden geschapen. Daarom bevatten de wettelijke voorschriften met betrekking tot schoolplan en schoolgids geen gedetailleerde verplichtingen, maar uitsluitend datgene wat de wetgever minimaal noodzakelijk acht om scholen aan te sporen om op systematische wijze zorg aan kwaliteit te besteden.

Van oudsher is het gebruikelijk dat het veld verantwoording aflegt over de invulling die het geeft aan de wettelijke opdrachten voor het onderwijs. Naast opdrachten die in de wet zijn vastgelegd, zijn er echter ook opdrachten die de school zichzelf stelt. Bijvoorbeeld opdrachten die voortvloeien uit de grondslag van de school, een bepaalde pedagogische visie of didactische aanpak. Dat geheel van wettelijke en schooleigen opdrachten bepaalt het gezicht van een school. Binnen dat geheel heeft ook de wijze waarop het bevoegd gezag invulling geeft aan het zorg dragen voor kwaliteit een plaats.

De nu voorgestelde documenten, schoolplan en schoolgids, bevatten de informatie die nodig is voor een dialoog tussen school en omgeving over de kwaliteit van het onderwijs. Deze dialoog met de omgeving is essentieel voor goed onderwijs, want naast bevoegd gezag en personeel zijn nog andere partijen betrokken. In de eerste plaats ouders en leerlingen, maar ook het toeleverend onderwijs en het vervolgonderwijs, schooloverstijgende samenwerkingsverbanden, en in sommige gevallen ook de arbeidsmarkt. De instrumenten en procedures die het bevoegd gezag voor zijn kwaliteitsbeleid kiest, zijn de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag wordt nu verplicht deze keuzes zichtbaar te maken in het schoolplan en de schoolgids. Daarmee laat het bevoegd gezag zien welke invulling het geeft aan de plicht zorg te dragen voor kwaliteit.

Door schoolplan en schoolgids krijgen ouders, leerlingen en personeel meer mogelijkheden dan voorheen om invloed uit te oefenen op de kwaliteit van het onderwijs. Het ligt dan ook voor de hand dat in deze documenten informatie wordt opgenomen die is afgestemd op de behoeften van deze betrokkenen. Door de dialoog tussen de scholen en deze betrokkenen wordt bepaald welke onderwerpen naast de wettelijk verplichte onderwerpen in deze documenten worden opgenomen. Dit wetsvoorstel voorziet op dit punt in een instemmingsrecht van ouders (en leerlingen) en personeel in het kader van de medezeggenschap. Daarnaast wordt op nog een andere wijze de positie van personeel, ouders (en leerlingen) versterkt. De mogelijkheden die hen nu openstaan om klachten aan de orde te stellen, worden aangevuld met een wettelijke regeling van het klachtrecht. Deze laatste regeling valt onder het instemmingsrecht van de ouders (en leerlingen) en het personeel. Het klachtrecht heeft een belangrijke signaalfunctie met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs. Het kan eraan bijdragen dat er een klimaat heerst waarbij onvrede op de school aan de orde komt en de school maatregelen ter verbetering kan treffen. Ook in andere sectoren wordt een klachtenregeling als belangrijk element van de bewaking van de kwaliteit gezien (bijvoorbeeld de Wet klachtrecht cliënten zorgsector).

De voorstellen voor het schoolplan en de schoolgids maken het mogelijk om op een nieuwe wijze inhoud te geven aan kwaliteitsbeleid op schoolniveau. Als nieuwe documenten voor planning, informatie en

dialogoog maken ze een aantal nu bestaande wettelijk verplichte documenten overbodig. Het gaat hier om de al in «De school als lerende organisatie» genoemde documenten: het schoolwerkplan, het activiteitenplan, het handelingsplan, het nascholingsplan, het jaarverslag (in het voortgezet onderwijs) en het (niet wettelijk verplichte) formatieplan.

Samengevat zijn in dit voorstel nieuwe wettelijke bepalingen opgenomen die betrekking hebben op:

- a. De zorg die het bevoegd gezag draagt voor de kwaliteit van het onderwijs op de school.
- b. Het (vierjarige) schoolplan als algemeen beleidsdocument waarbinnen de uitvoering van deze zorg voor kwaliteit op de school wordt beschreven.
- c. De (jaarlijkse) schoolgids als middel voor informatie aan ouders en leerlingen over de werkwijze van de school, over resultaten die met het onderwijs worden geboekt, over de klachtenregeling en andere rechten en plichten van ouders, leerlingen en het bevoegd gezag.
- d. De verplichting opgedragen aan het bevoegd gezag tot het treffen van een regeling voor de behandeling van klachten.

Voorts zijn verschillende voorschriften die onderdeel uitmaakten van het artikel over het «oude» schoolwerkplan verplaatst naar nieuwe artikelen. Het betreft vooral voorschriften die een op zichzelf staande verplichting inhouden, zoals de bepaling hoeveel uren de leerlingen minimaal moeten ontvangen.

2. Financiële gevolgen

Scholen verstrekken ook nu op diverse manieren informatie aan ouders. De schoolgids biedt de mogelijkheid tot een efficiënte bundeling van deze informatie. De kosten daarvoor kunnen door de scholen worden bestreden uit de huidige vergoedingen ten behoeve van informatieverstrekking aan ouders. Ten aanzien van de invoering van het klachtrecht dient te worden opgemerkt dat er ook nu op scholen veelal reeds regelingen/mogelijkheden om te klagen bestaan. Dit wetsvoorstel biedt daartoe een duidelijke en structurele mogelijkheid die niet kostenverhogend hoeft te werken. Er mag van worden uitgegaan dat een goed uitvoerder van de wet weinig klachten zal tegenkomen. Verder zal een ingediende klacht het administratief apparaat van de school nauwelijks belasten, hoogstens in logistieke zin. De regeling heeft een kaderstellend karakter en heeft naar verwachting niet tot gevolg dat het aantal klachten belangrijk zal toenemen. Dit wetsontwerp heeft daarom geen budgettaire gevolgen.

3. Advies Onderwijsraad

Het wetsvoorstel is aan de Onderwijsraad gezonden, waarbij is gevraagd om met name te adviseren over:

1. het in het wetsvoorstel verwerkte evenwicht tussen enerzijds de ruimte die de school wordt gelaten om het eigen karakter en het eigen kwaliteitsbeleid vorm te geven en anderzijds de wettelijke zorg van de overheid voor de kwaliteit op schoolniveau, en
2. de vraag of de mogelijkheid tot evaluatie van de wettelijke bepalingen ten aanzien van de nieuw geïntroduceerde instrumenten schoolgids en schoolplan, via het toezicht van de inspectie, adequaat is vormgegeven.

De Onderwijsraad heeft zijn advies uitgebracht op 7 augustus 1996 (kenmerk OR 96000140/Alg).

3.1. De zorg voor kwaliteit

De Raad geeft aan dat hij het in principe een goede zaak vindt dat scholen gestimuleerd worden de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op schoolniveau zo goed mogelijk te bewaken en waar mogelijk te verbeteren en dat daarvoor het schoolplan een instrument kan zijn, maar plaatst daarbij enkele kanttekeningen.

Ondergetekenden kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de Raad met zijn kanttekeningen ten aanzien van de instrumenten die bij deze wet worden ingevoerd, hinkt op twee gedachten. Enerzijds is hij van mening dat de voorschriften voor het schoolplan onhelder en te vrijblijvend zijn en anderzijds meent hij dat de voorschriften voor de schoolgids de vrijheid van scholen teveel inperken.

Volgens ondergetekenden past in de bestuurlijke verhouding tussen overheid en bekostigde scholen anno 1996 dat de overheid de nodige terughoudendheid betracht, waar het instrumenten als het schoolplan betreft, aangezien het onderwerp waarop het schoolplan ziet, het kwaliteitsbeleid, de vrijheid van de school en deskundigheid die op de school aanwezig is, in essentie raakt. Met betrekking tot het schoolplan is daarom zeer globaal aangegeven waaraan aandacht moet worden geschonken. Van de scholen mag echter wél worden gevraagd dat zij hieraan vervolgens zelf invulling weten te geven.

Ten aanzien van de schoolgids geldt hetzelfde, zij het dat dit een informatief document is dat – ten aanzien van ouders en/of leerlingen – een verantwoordingsfunctie in zich bergt. Deze functie brengt met zich mee dat vanwege de overheid een aantal voorschriften wordt gegeven, zoals bijvoorbeeld die met betrekking tot de resultaten van het onderwijsleerproces.

Overigens vloeit de verplichting tot profilering en verantwoording van de school jegens de ouders door middel van de introductie van de schoolgids rechtstreeks voort uit het Rapport van de Uitwerkingsgroep Deregulering van het Schevenings Beraad, die tot taak had aan te geven waar binnen het kader van de Gezamenlijke Uitspraken van het Schevenings Beraad mogelijkheden of knelpunten lagen en welke vervolgacties nodig waren om een optimaal dereguleringsresultaat te behalen (de gezamenlijke uitspraken tussen de Minister van Onderwijs en Wetenschappen en vertegenwoordigers van onderwijskoepelorganisaties op grond van de rapportages van de uitwerkingsgroepen van 22 maart 1994).

Naar de mening van ondergetekenden biedt de moderne onderwijs-wetgeving scholen ruimte, kansen en uitdagingen om inhoud en vorm te geven aan hun onderwijs en de organisatie daarvan. Het uitgangspunt van de wetgever is, dat hierdoor scholen in een betere positie worden gebracht om goed onderwijs te realiseren. De vraag of dit gebeurt, hangt af van het zelfregulerend en lerend vermogen van de scholen, waarbij de inspectie op gepaste wijze optreedt. Onderdeel van de toezichtstaak van de inspectie is het nauwgezet volgen van de ontwikkelingen en het tijdig signaleren van eventuele uitvoeringsproblemen en de gevolgen daarvan.

Het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangevuld naar aanleiding van de opmerking van de Onderwijsraad over de relatie tussen de klachtenregeling en de onderwijskwaliteit.

Ondergetekenden kunnen het met de Onderwijsraad eens zijn dat het vanzelfsprekend is dat de inspectie met het bevoegd gezag overlegt indien hij van oordeel is dat het schoolplan of de schoolgids niet voldoet aan de wettelijke voorschriften alvorens actie te ondernemen en dat het niet nodig is dit nog eens uitdrukkelijk vast te leggen. In verband daarmee is het voorschrift dat de inspecteur in overleg treedt met het bevoegd gezag geschrapt.

De Onderwijsraad wenst in dit verband handhaving van haar geschillenbeslechtende rol indien inspectie en schoolbestuur in het overleg over naleving van wettelijke voorschriften door het schoolbestuur geen overeenstemming bereiken. De enkele jaren geleden ingevoerde Algemene wet bestuursrecht vormt een adequaat algemeen kader voor rechtsbescherming tegen overheidsbeschikkingen. Ondergetekenden zijn dan ook van mening dat hiervan voor het onderwijs niet behoeft te worden afgeweken.

Naar het oordeel van de Onderwijsraad schuilt een probleem verder hierin dat de inspectie kennelijk moeite heeft met het uitoefenen van haar controlerende taken. De Raad wijst hierbij op het Onderwijs-overleg van 22 april 1996, waarin door de inspectie zou zijn gesteld dat «de wetgever er een gewoonte van heeft gemaakt, de wettelijke voorschriften zo te formuleren dat ze niet op een eenduidige manier te controleren zijn». Verderop in zijn advies gaat de Raad daar meer in detail op in. De Onderwijsraad merkt hierbij overigens op dat hij het een goede zaak acht, dat de inspectie definities heeft geformuleerd met het oog op de controle en evaluatie van het kwaliteitsbeleid.

Uit nadere informatie van de inspectie is gebleken dat zij geen moeilijkheden voorziet. Het citaat waarop de Onderwijsraad zijn oordeel baseert, komt, anders dan de Raad stelt, niet uit een brief, maar uit een informele notitie die door de Inspecteur-Generaal van het Onderwijs (IGO) is aangeboden aan het Onderwijs-overleg van 22 april 1996 ter ondersteuning van zijn voordracht over de taken van de inspectie bij de controle van de deugdelijkheidseisen. De IGO heeft in dat overleg aangegeven dat de inspectie om de nodige houvast te krijgen voor het uitvoeren van haar taken een analyse maakt van de achtergronden van wettelijke bepalingen. Met behulp van deze analyse wordt een toetsingskader opgesteld dat gevalideerd wordt met behulp van ambtenaren, wetenschappers, scholen, leraren en ouders. De IGO heeft in genoemd overleg kenbaar willen maken dat door een andere opzet van de onderwijswetgeving de controlerende en evaluerende taak van de inspectie ook een andere inhoud heeft gekregen. In dezelfde notitie geeft de inspectie bovendien te kennen dat er geen aanleiding is om de hoofdlijnen van het door haar gevolgde beleid te veranderen in verband met de Nota «De school als lerende organisatie». Ondergetekenden zien daarom geen aanleiding te veronderstellen dat het onderhavige wetsvoorstel de inspectie bij de uitvoering van haar wettelijke taken zal belemmeren.

Ondergetekenden merken bovendien op dat de opvatting van de Raad, te weten dat de inspectie een specifiek controlerende taak zou hebben ten aanzien van een aantal eenduidig geformuleerde voorschriften, het gevaar inhoudt dat scholen niet meer ondernemen dan in de betreffende bepalingen is voorgeschreven. Daarmee wordt aan scholen naar de mening van ondergetekenden, noch de ruimte geboden, noch de stimulans gegeven een eigen visie te formuleren, uitdagingen aan te gaan en een eigen inhoud en vorm te geven aan de kwaliteit van het onderwijs en de organisatie daarvan.

3.2. Het nieuwe instrumentarium

De Onderwijsraad vindt het onderscheid in de artikelen 11 WBO, 19 ISOVSO en 24 WVO tussen onderwijskundig beleid, personeelsbeleid en kwaliteitsbeleid kunstmatig. Hij vindt dat de wetgever het kwaliteitsbeleid geheel in samenhang met het onderwijskundig en personeelsbeleid dient te formuleren.

Ondergetekenden delen de zienswijze dat het onderwijskundig en personeelsbeleid in samenhang met andere aspecten het beleid met betrekking tot de kwaliteit bepalen. De bovengenoemde artikelen zijn op dit punt verduidelijkt.

De Onderwijsraad acht het noodzakelijk dat de voor het schoolwerkplan geldende verplichting van basisscholen om leer- en ontwikkelingsdoelen te vermelden en van scholen voor voortgezet onderwijs om onderwijs- en vormingsdoelen op te nemen, bij het schoolplan gehandhaafd blijft. De Raad vraagt in dit verband of het soms de bedoeling is het element «leer- en ontwikkelingsdoelen» terug te laten keren in de schoolgids waar het gaat om het geven van informatie over onder andere de doelen van het onderwijs.

De wettekst zegt dat het onderwijskundig beleid in het schoolplan in elk geval de uitwerking van de wettelijke en de door het bevoegd gezag toegevoegde opdrachten voor het onderwijs in een onderwijsprogramma dient te omvatten. Uit deze uitwerking moeten bijvoorbeeld de leer- en ontwikkelingsdoelen of de onderwijs- en vormingsdoelen van de school kunnen worden afgeleid. De schoolgids is een goed kader voor de inspectie om na te gaan, hoe een en ander is vormgegeven.

De Onderwijsraad mist helderheid met betrekking tot het afschaffen van het wettelijke voorschrift inzake handelingsplannen.

Voor leerlingen die speciale zorg behoeven zullen scholen hun onderwijsprogramma zo inrichten dat hun ontwikkeling maximaal gediend wordt. Dit is een onderdeel van het onderwijskundig beleid van een school. In het schoolplan beschrijft de school dat onderwijskundig beleid met inbegrip van de voorzieningen die zijn getroffen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Ook voor de schoolgids geldt het voorschrift dat scholen tonen op welke wijze vorm wordt gegeven aan de zorg voor deze leerlingen. Daarnaast worden in het kader van de samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School door reguliere en speciale scholen voor basisonderwijs voorzieningen getroffen voor leerlingen die belemmeringen ondervinden in het leer- en ontwikkelingsproces. De scholen van het samenwerkingsverband leggen dit neer in een zorgplan dat aan de inspectie wordt gezonden. Het geheel van de genoemde voorschriften uit schoolplan, schoolgids en zorgplan vormen samen een toereikend instrumentarium om scholen te stimuleren tot planmatig handelen ten aanzien van leerlingen die belemmeringen ondervinden. Hierdoor vervalt de noodzaak tot handhaving van een afzonderlijk voorschrift met betrekking tot handelingsplannen zoals nu opgenomen in het schoolwerkplan (art. 11, lid 8, WBO; art. 19, lid 5, ISOVSO). Dit neemt niet weg dat een dergelijk plan een goed instrument kan zijn voor de school. De vraag of een handelingsplan moet worden opgesteld is ter beoordeling aan de school en moet aan de deskundigheid van de betrokkenen worden overgelaten.

In het kader van het beleid met betrekking tot de leerlinggebonden financiering van het onderwijs aan leerlingen met een handicap zal het handelingsplan een andere, zeer specifieke nieuwe functie gaan vervullen. Voor iedere gehandicapte leerling in een reguliere school of in een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs wordt dan een individueel handelingsplan opgesteld, waarin het geheel aan maatregelen en voorzieningen wordt beschreven om aan de hulpvraag van de gehandicapte leerling tegemoet te komen. De accoordverklaring van de desbetreffende ouders met dat plan wordt voorwaarde voor beschikbaarstelling van het leerlinggebonden budget aan de school. Jaarlijks vindt een evaluatie plaats die onder meer kan leiden tot beëindiging van de overeenkomst tussen school en ouders. Daarom zal in het kader van de wetgeving inzake leerlinggebonden financiering wel sprake zijn van een wettelijk verplicht handelingsplan.

Met de verplichting om (kwantitatieve) gegevens over de resultaten die met het onderwijsleerproces worden bereikt in de schoolgids op te nemen, heeft de Raad grote moeite. De wetgever geeft hiermee een specifieke invulling aan het begrip kwaliteit, terwijl scholen dit anders

kunnen zien. Voorts kan het publiceren van kwantitatieve gegevens zonder achtergrondinformatie tot ongewenste effecten leiden. Getallen betreffende percentages geslaagde eindexamenleerlingen en het gemiddelde van de behaalde cijfers kunnen een vertekend beeld geven van de kwaliteit en zeggen niets over de door de school «toegevoegde waarde voor de leerling». De eindresultaten hangen immers in sterke mate af van de schoolpopulatie. De Raad vraagt zich vervolgens af hoe de inspectie toezicht kan houden op de procedurele kanten, zoals de dialoog met de ouders en leerlingen. Gelet op het voorgaande meent de Raad dat de schoolgids onmogelijk als deugdelijkheidsinstrument kan worden opgevoerd.

Ondergetekenden nemen aan dat de opmerkingen van de Raad betreffende de kwantitatieve gegevens zich vooral richten op de voorschriften voor de schoolgids ten aanzien van het voortgezet onderwijs, aangezien het leveren van kwantitatieve gegevens voor de schoolgids in het basisonderwijs niet is voorgeschreven. In de formulering van de artikelen is bovendien geen sprake van een limitatieve opsomming. Iedere school kan daarom eigen accenten leggen. Bij resultaten kan het gaan om de mate waarin de school er in slaagt invulling te geven aan het concept «onderwijs op maat», de uitslagen van toetsen van de vorderingen op school of, wat beperkter, de resultaten van een andere aanpak van het reken- en taalonderwijs. Maar wat bij de resultaten nog belangrijker is, is de toegevoegde waarde voor de leerling, dat wil zeggen: welke vooruitgang heeft de leerling in zijn of haar ontwikkeling geboekt. Welke accenten een school legt zal onder meer afhangen van de eigen pedagogische oriëntatie en de wensen die de ouders in de dialoog over de kwaliteit naar voren brengen.

Ondergetekenden hebben zich beraden op de kritiek van de Onderwijsraad dat was voorgeschreven dat gemiddelde eindexamencijfers in de schoolgids moesten worden opgenomen. Dit heeft geleid tot een vereenvoudiging van het voorschrift, waarbij voor het voortgezet onderwijs de nadruk meer is komen te liggen op doorstroomgegevens ten aanzien van de leerlingen. De gewijzigde bepaling geeft naar de mening van ondergetekenden een betere indicatie van de prestaties van de school. De school kan, als hij dit wenselijk acht, achtergrondinformatie geven om de cijfermatige gegevens in perspectief te plaatsen.

De schoolgids is een informatiedocument dat de omgeving van de school de mogelijkheid biedt in gesprek te treden met de school. De schoolgids heeft tevens de functie van een verantwoordingsdocument. Zowel ouders als leerlingen kunnen zodoende kennis nemen van het «reilen en zeilen» van de school. Het wetsvoorstel geeft aan, welke informatie de schoolgids ten minste dient te omvatten en geeft de school voldoende ruimte om haar eigen opvatting van kwaliteit weer te geven. Daarnaast bieden de voorschriften houvast aan de Inspectie bij haar toezichtstaak.

In dit verband zij ook verwezen naar hetgeen in paragraaf 3.1. van deze memorie van toelichting reeds is opgemerkt over de schoolgids en de daarin opgenomen beschrijving van het toezicht door de inspectie.

Voor wat betreft de opmerking van de Onderwijsraad dat de voorschriften met betrekking tot de schoolgids in strijd zijn met de jaren geleden ingezette deregulering zij het volgende opgemerkt.

De voorschriften met betrekking tot de schoolgids zijn tot het minimum beperkt en kunnen naar de mening van ondergetekenden niet als belastend voor de scholen worden aangemerkt. Dat er een schoolgids zou moeten worden voorgeschreven, is – zoals in paragraaf 3.1. van deze memorie van toelichting reeds werd opgemerkt – overeengekomen in het Schevenings Beraad. Overigens geven, zoals de Raad ook aangeeft, veel scholen op eigen initiatief reeds schoolgidsen uit, waardoor eens te meer

duidelijk wordt dat met het instrument als zodanig reeds ervaring wordt opgedaan.

De Onderwijsraad is van mening dat de schoolgids toegankelijk moet zijn voor alle ouders en dat dat wordt bevorderd door de gids op z'n minst beschikbaar te stellen in verschillende talen. Voorts zouden ook semi- of analfabete ouders moeten worden bereikt.

De dialoog tussen ouders en school over onderwijsprogramma, schoolorganisatie en kwaliteit van het onderwijs wordt thans op velerlei wijzen vorm gegeven: brochures, periodieke berichtgevingen, ouderavonden, thema-bijeenkomsten, inspraaksessies, kennismakingsacties, en dergelijke. Het uitbrengen van de schoolgids is dus één van de middelen die een school kan gebruiken om met ouders in gesprek te zijn en te blijven. Daar waar met schriftelijke middelen bepaalde ouders niet bereikt kunnen worden, zullen scholen ook nu andere middelen benutten. Het is daarom niet nodig om op voorhand van scholen te verlangen dat zij hun jaarlijkse schoolgids beschikbaar stellen in meerdere talen. Dit zou bovendien een enorme belasting opleveren voor de scholen.

Met betrekking tot de klachtenregeling merkt de Onderwijsraad op dat het aanbeveling verdient om een nadere aanduiding te geven van het soort klachten dat kan worden ingediend. Voorts adviseert de Raad een klachtenregeling op te nemen die niet verder reikt dan de direct-betrokkenen. Beter dan door opnemng van personen uit alle geledingen, zoals in de memorie van toelichting gesuggereerd, kan de onafhankelijkheid van de commissie naar het oordeel van de Onderwijsraad worden gewaarborgd door het aanstellen van een voorzitter die afkomstig is van buiten de organisatie.

Voor een nadere aanduiding van het soort klachten dat kan worden ingediend zien ondergetekenden geen aanleiding. Dit zou de mogelijkheden van betrokkenen onnodig beperken. Voorts zijn er verschillende aspecten denkbaar waarvoor het redelijk is dat klachten kunnen worden ingediend door anderen dan (de ouders van) de desbetreffende leerling. Te denken valt aan handelingen en gedragingen jegens één of enkele leerlingen die het (pedagogisch) klimaat in een groep negatief beïnvloeden en daarom ook negatieve effecten (kunnen) hebben op andere leerlingen of gedragingen waarvan gevreesd kan worden dat deze zich niet tot één of enkele leerlingen zullen beperken. Daarbij moet tevens worden bedacht dat de school een leef- en opvoedingsgemeenschap vormt waarbinnen ouders een bredere verantwoordelijkheid dragen dan slechts voor het eigen kind. Naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad over de onafhankelijkheid van de klachtencommissie is het wetsvoorstel aangepast. Bepaald is dat de klachtenregeling erin voorziet dat de klachten worden behandeld door een klachtencommissie van ten minste drie leden, waaronder een voorzitter die niet werkzaam is voor of bij het bevoegd gezag en dat de regeling waarborgt dat aan de behandeling van een klacht niet wordt deelgenomen door een persoon op wiens gedraging de klacht rechtstreeks betrekking heeft. De desbetreffende bepalingen zijn ontleend aan de Wet klachtrecht cliënten zorgsector (Stb. 1995, nr. 308) en het wet tot wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening in verband met het klachtrecht (Stb. 273).

De Onderwijsraad merkt op dat een toelichting ontbreekt ten aanzien van onthouding van het instemmingsrecht met betrekking tot de klachtenregeling aan de personeelsgeleding.

Ondergetekenden hebben naar aanleiding van deze opmerking in de Wet Medezeggenschap Onderwijs 1992 het instemmingsrecht voor de personeelsgeleding op deze regeling opgenomen.

Het is maar de vraag, aldus de Onderwijsraad, of met het invoeren van het wetsvoorstel de beoogde planlastverlichting zal worden verwerkelijkt.

Ondergetekenden merken hierover op dat de voorschriften met betrekking tot het schoolplan minder gedetailleerd zijn dan die met betrekking tot het schoolwerkplan. Verder dient te worden bedacht dat de frequentie tot vaststelling van het schoolplan, ten minste eens in de vier jaar, aanzienlijk lager is dan bijvoorbeeld de tweejaarlijkse frequentie van het schoolwerkplan in het basisonderwijs. Het (jaarlijkse) activiteitenplan vervalt. Voor wat betreft de vermelding van de resultaten in de schoolgids kan erop worden gewezen dat deze in het voortgezet onderwijs reeds dienen te worden vermeld in het jaarverslag.

Ondergetekenden verwachten daarom een reductie van de planlast, zeker wanneer het veld bekend is geraakt met de nieuwe documenten.

Naar het oordeel van de Onderwijsraad is het niet gewenst de rechten en plichten uit het leerlingstatuut integraal op te nemen in de schoolgids. De omvang van het leerlingstatuut en de beperkte verspreidingsverplichting (terinzagelegging) pleiten naar zijn oordeel hiertegen.

Ondergetekenden delen dit standpunt niet. De functie van de schoolgids is een informatiedocument voor ouders en, voor wat betreft het voortgezet (speciaal) onderwijs ook, de leerlingen. Door de rechten en plichten van het leerlingstatuut integraal op te nemen in de schoolgids kunnen ook de ouders daarvan op eenvoudige wijze kennis nemen. Een ruimere verspreiding van de schoolgids ten opzichte van het leerlingenstatuut doet daar geen afbreuk aan.

De Onderwijsraad merkt op dat een onderdeel van het leerlingstatuut thans betreft een beschrijving van de wijze waarop zorggedragen wordt voor de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs en vraagt zich af waarom dit onderdeel vervallen is verklaard.

Ondergetekenden menen, anders dan de Onderwijsraad, dat dit onderdeel van de kwaliteitszorg, naast de bepalingen met betrekking tot het schoolplan geen afzonderlijke plaats moet behouden. Het integrale karakter van het kwaliteitsbeleid, waarvoor ook de Onderwijsraad zich uitspreekt, maakt zelfs dat dit niet wenselijk is.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (Wijzigingen WBO)

Onderdeel A (artikel 8)

Voorgesteld wordt aan artikel 8 een vierde en een vijfde lid toe te voegen. Het bepaalde in het vierde lid, onder b, is direct overgenomen uit het huidige artikel 11, eerste lid, laatste volzin, en vijfde lid, en is derhalve niet nieuw. Het gaat om het aantal uren dat de leerlingen tijdens hun schoolloopbaan minimaal moeten ontvangen en tevens om het uitgangspunt dat leerlingen in een tijdvak van 8 aaneensluitende jaren de school kunnen doorlopen. Het voorschrift dat de leerlingen ten hoogste 5,5 uur onderwijs mogen ontvangen, waarbij een evenwichtige verdeling van activiteiten in acht wordt genomen, is eveneens niet nieuw. De voorgaande voorschriften passen niet in de systematiek van de – op het schoolbeleid gerichte – voorschriften voor het schoolplan. Zij hebben, omdat zij essentiële normen geven voor de inrichting van het basisonderwijs, die door middel van wetgeving moeten worden opgelegd, in artikel 8 hun plaats gekregen. Als gevolg van de wet inzake het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (Stb. 237) is in artikel 8 tevens opgenomen dat afwijking van het maximale aantal uren mogelijk is indien dit van belang is in verband met de activiteiten in het kader van het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden.

Onderdeel B (artikel 10)

In het huidige artikel 10 wordt bepaald dat het bevoegd gezag onderwijs in eigen taal en cultuur in het schoolwerkplan kan opnemen. In de opzet van het schoolplan als een meer beleidsmatig document waarvoor alleen hoofdlijnen worden geformuleerd in de wet, past het niet goed apart voor te schrijven dat onderwijs in eigen taal en cultuur hierin kan worden opgenomen. Derhalve wordt voorgesteld het artikel zodanig te wijzigen, dat wordt bepaald dat het bevoegd gezag onderwijs in eigen taal en cultuur als onderwijsactiviteit kan aanbieden.

Onderdeel C (artikel 10a)

Door middel van artikel 10a wordt vastgelegd dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs op de school bij het bevoegd gezag ligt. Het bevoegd gezag dient derhalve ten behoeve van de kwaliteit van het onderwijs beleid te formuleren, de verantwoordelijkheid te nemen voor het realiseren van dit beleid en hierover verantwoording af te leggen. Het schoolplan is het document waarin deze verantwoordelijkheid tot uitdrukking komt. De zorg van het bevoegd gezag voor de kwaliteit is daarom in dit wetsvoorstel gekoppeld aan de uitvoering van het schoolplan.

(artikel 10b)

In dit artikel wordt voorgeschreven dat het bevoegd gezag de ouders op de hoogte moet houden van de vorderingen van hun kinderen op de school. Uit oogpunt van deregulering wordt niet aangegeven hoe vaak dit dient te geschieden. Het spreekt vanzelf dat dit regelmatig geschiedt.

Onderdeel D (artikel 11)

Artikel 11 wordt vervangen door een nieuw artikel dat het schoolplan regelt. Tegelijkertijd komen de bepalingen met betrekking tot het schoolwerkplan, het activiteitenplan, het handelingsplan en het nascholingsplan te vervallen. Het schoolplan is een document waarin het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs wordt beschreven. Dit betreft in elk geval het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het beleid met betrekking tot wat vaak wordt aangeduid als interne kwaliteitszorg: de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Naast deze drie verplichte thema's is er ruimte voor een beschrijving van de eigen specifieke beleidskeuzes. Door de beperking tot enkele globaal aangegeven thema's en de terughoudendheid in het aantal voorschriften over deze thema's, wordt een bijdrage geleverd aan de vermindering van de planlast. Met de nieuwe opzet wordt getracht te voorkomen dat voor afzonderlijke aspecten van het schoolbeleid een apart verantwoordingsdocument wordt voorgeschreven; dit leidt eveneens tot een vermindering van de «planlast».

Het schoolplan dient als stimulans om een integraal beleid te voeren dat ten goede komt aan de kwaliteit van het onderwijs op de school. Het schoolplan is daarnaast een document waarin de school verantwoording aflegt over het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs. Het geeft inzicht in de gemaakte keuzes en de gestelde prioriteiten voor het beleid dat binnen de school wordt gevoerd.

Bij het onderdeel onderwijskundig beleid worden de uitwerking van de wettelijke opdrachten voor het onderwijs en de door het bevoegd gezag in het schoolplan opgenomen aanvullende opdrachten voor het onderwijs, daaronder begrepen de voorzieningen die in het onderwijsprogramma zijn getroffen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften,

beschreven. Uit dit programma blijkt welke keuzes ten aanzien van de leerstof, de werkwijzen, methoden en ontwikkelingsmaterialen zijn gemaakt. Wettelijke opdrachten voor het onderwijs zijn bijvoorbeeld de uitgangspunten, de doelstelling en de onderwijsactiviteiten genoemd in de artikelen 8 en 9 van de Wet op het basisonderwijs (WBO). Door het vermelden van de gehanteerde methoden en ontwikkelingsmaterialen wordt duidelijk gemaakt of het onderwijsprogramma in overeenstemming is met wat de kerndoelen vragen. Waar geen methoden en ontwikkelingsmaterialen in gebruik zijn, zal op andere wijze moeten worden aangegeven dat het onderwijsprogramma in overeenstemming is met de kerndoelen.

Tenslotte blijkt uit de beschrijving van het onderwijskundig beleid hoe de school tegemoet komt aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Hierbij wordt gedacht aan voorzieningen voor leerlingen in achterstandssituaties, Nederlands als tweede taal en de opvang van leerlingen met leerproblemen of lichamelijke dan wel zintuiglijke handicaps, maar ook hoogbegaafde leerlingen. Het gaat hier veelal om afspraken die door het bevoegd gezag zijn gemaakt in het kader van schooloverstijgende initiatieven (Weer Samen Naar School, het Onderwijsvoorrangsbeleid, Sociale Vernieuwing).

Het huidige voorschrift dat voor leerlingen die belemmeringen ondervinden in het leer- en ontwikkelingsproces het onderwijs zo mogelijk wordt gegeven met behulp van een handelingsplan, waarin wordt aangegeven hoe het schoolwerkplan voor de individuele leerling wordt uitgevoerd, wordt niet in het schoolplan-artikel noch in een nieuw zelfstandig artikel opgenomen. De achtergrond daarvan is dat voor de gewenste individuele aanpak al een basis is gelegd door de zojuist genoemde verplichting om de voorzieningen te beschrijven ten behoeve van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. In dit verband zij tevens verwezen naar het gestelde onder paragraaf 3.2 van deze toelichting.

Bij de beschrijving van het personeelsbeleid moet worden duidelijk gemaakt op welke wijze de ontwikkeling van het onderwijs wordt ondersteund door initiatieven op het gebied van nascholing, begeleiding en de verdeling van de taken en werkzaamheden over het personeel. Bijvoorbeeld zal hieruit blijken hoe middelen zoals het schoolprofiel-budget worden ingezet op de school. Ook aspecten van beleid gericht op de arbeidsomstandigheden en de arbeidsdeelname van allochtonen kunnen deel uitmaken van het beschreven personeelsbeleid, voorzover dit past in de vierjaarlijkse cyclus van het schoolplan.

Het beleid met betrekking tot de bewaking en de verbetering van de kwaliteit dient ertoe de vinger aan de pols te houden wat betreft de kwaliteit van het onderwijs op de school. Hoewel het beleid wordt opgedragen aan het bevoegd gezag, vormen de directeur als onderwijskundig leider van de school en het team van docenten in de praktijk de spil van dit proces.

Het bevoegd gezag bepaalt welke inhoud wordt gegeven aan de kwaliteit van het onderwijs. Dat blijkt uit de keuze van eigen doelen en uitgangspunten en het stellen van prioriteiten. Maar dat blijkt ook uit de wijze waarop deze inhoud wordt bepaald, zoals bijvoorbeeld de wijze waarop ouders worden betrokken bij de keuze van de eigen doelen en uitgangspunten. Vervolgens bewaakt het bevoegd gezag of naast de kerndoelen de zelf gestelde doelen worden bereikt. Dit kan onder meer door het in beeld brengen van de resultaten van het onderwijsleerproces en het afzetten van deze resultaten tegen de gestelde doelen. Dan kan worden bezien door welke aspecten van het functioneren van de school deze resultaten worden bepaald, welke ontwikkelingen en factoren van

buiten hun invloed doen gelden en of de zelf gestelde doelen met het daarbij behorende streefniveau nog adequaat zijn. In het schoolplan wordt op hoofdlijnen aangegeven welke instrumenten en procedures bij de bewaking van kwaliteit worden gebruikt. Bij de instrumenten kan worden gedacht aan het verzamelen van gegevens over resultaten via leerling-volgsystemen, proefwerken, slaag- en zakpercentages, de eindtoetsen voor het basisonderwijs en vergelijkingen over jaren heen. Maar ook kan worden gedacht aan vragenlijsten voor ouders en leerlingen waarmee sterke en zwakke punten in het functioneren van de school kunnen worden opgespoord. Ook wederzijdse visitaties van scholen, waarbij professionals elkaar op kwaliteit toetsen, zijn denkbaar.

Bij de procedures gaat het om aspecten als: de momenten waarop resultaten van het onderwijsleerproces worden bepaald, wie dat doet, wie daarvoor extern wordt ingeschakeld, hoe de besluitvorming zal plaatsvinden over conclusies die aan de uitkomsten van de onderzoeken worden verbonden, en wat de rol van de ouders daarbij is.

Ten slotte wordt beschreven op welke wijze het bevoegd gezag vaststelt welke maatregelen nodig zijn om tot verbetering van kwaliteit te komen. Die maatregelen kunnen een bijstelling van het schoolbeleid betekenen die wordt opgenomen in het volgende schoolplan of een wijziging daarvan.

Onderdeel E (artikel 11a)

De schoolgids is een informatief document voor de ouders en de leerlingen. Daarin wordt het functioneren van de school beschreven. De schoolgids is een openbare verantwoording van de school naar ouders over de doelen die worden nagestreefd, de activiteiten die daartoe worden ondernomen en de resultaten die daarmee worden geboekt.

Deze verantwoording heeft twee functies.

Allereerst biedt de schoolgids een aangrijpingspunt voor de ouders om in dialoog te treden met de school. Daartoe zal de schoolgids voldoende informatie moeten bevatten. Om te bereiken dat de opgenomen informatie voldoet aan de behoefte daaraan van de ouders, kan het bevoegd gezag bijvoorbeeld eens per jaar een bespreking over de in de schoolgids op te nemen onderwerpen met de ouders beleggen.

De schoolgids moet ouders en leerlingen verder in staat stellen om een verantwoorde schoolkeuze te maken. Ouders en leerlingen kunnen door een aantal schoolgidsen naast elkaar te leggen, een betere afweging maken ten aanzien van de vraag welke school het beste aansluit bij hun eigen opvattingen.

Het document kent een aantal verplichte onderdelen: informatie over de doelen van de school en de resultaten die met het onderwijsleerproces worden bereikt, de voorzieningen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, de wijze waarop de verplichte onderwijstijd wordt benut, de rechten en plichten van de ouders, leerlingen en het bevoegd gezag, en de informatie over de vrijwillige bijdrage van de ouders. Verder is de keuze van de op te nemen onderdelen een zaak van de betrokkenen.

Van de beschrijving van de doelen en werkwijzen van de school en de resultaten die met het onderwijsleerproces worden bereikt, zal een prikkel uitgaan om hoge kwaliteit na te streven. Verder kan door de dialoog met de ouders en de leerlingen waardevolle informatie beschikbaar komen over het functioneren van de school. Ook zal het schoolteam worden gestimuleerd om bewust beleid te voeren ten aanzien van het profiel van de school en de sterke en zwakke plekken in het functioneren van de school. Scholen dienen daarbij rekenschap af te leggen van wat ze bij leerlingen bereiken en de mate waarin zij hun doelen waarmaken.

Hierbij kan iedere school eigen accenten leggen. Bij resultaten kan het gaan om de mate waarin de school er in slaagt invulling te geven aan het concept «onderwijs op maat», de uitslagen van toetsen van de vorder-

ringen op school of, wat beperkter, de resultaten van een andere aanpak van het reken- en taalonderwijs. Maar wat bij de resultaten nog belangrijker is, is de toegevoegde waarde voor de leerling, dat wil zeggen: welke vooruitgang heeft de leerling in zijn of haar ontwikkeling geboekt. Welke accenten een school legt zal onder meer afhangen van de eigen pedagogische oriëntatie en de wensen die de ouders in de dialoog over de kwaliteit naar voren brengen.

Scholen dienen ouders (en leerlingen) inzicht te geven in de beschikbare onderwijstijd en de maatregelen ten behoeve van een zo volledig mogelijke benutting van deze tijd, zodat duidelijk is wat van de school verwacht mag worden.

De beschikbare onderwijstijd en het zo volledig mogelijk benutten van deze tijd is belangrijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Of dit laatste gebeurt is afhankelijk van meerdere factoren: de maatregelen die de school neemt om lesuitval te voorkomen of verzuim van leerlingen tegen te gaan (bijvoorbeeld een goede verzuimregistratie en het direct opnemen van contact met ouders en leerlingen bij het vermoeden van onrechtmatig verzuim); een organisatie in de klas die er op is gericht verlies van tijd (bijvoorbeeld door het wisselen van lessen) te voorkomen en de zelfstandigheid van leerlingen te vergroten; nascholingsinitiatieven gericht op een adequaat didactisch handelen; de manier waarop de onderwijsassistent wordt ingezet.

(artikel 11b)

Door middel van artikel 11b wordt voorgesteld een klachtenregeling voor de ouders en personeel in te voeren. In het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs geldt de klachtenregeling ook voor leerlingen die de leeftijd van 13 jaar hebben bereikt, voor zover het betreft de leerlingen van scholen voor speciaal onderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs en instellingen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. Deze regeling geldt voorts voor alle leerlingen van scholen voor voortgezet speciaal onderwijs en scholen voor voortgezet onderwijs. Deze leeftijdsgrenzen stemmen overeen met de leeftijdsgrenzen die worden aangehouden in de Wet medezeggenschap onderwijs 1992.

In het derde lid van het onderhavige artikel wordt bepaald dat de regeling strekt ter vervanging van andere wettelijke voorschriften inzake klachtrecht. Dit betekent dat klachtenregelingen die mogelijk bestaan bij bijvoorbeeld gemeenten, dienen te worden vervangen of aangepast aan de in het derde lid gegeven voorschriften. De voorschriften in het derde lid leiden er tevens toe dat de klachtenregeling zoals die tot stand zal komen in het kader van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing zal zijn. Beoogd is namelijk een op de specifieke gemeenschap zoals die door een school wordt gevormd toegesneden regeling mogelijk te maken, waarbij in overleg tussen verschillende betrokkenen bij die gemeenschap een klachtenregeling op maat kan worden opgesteld.

In het derde lid is tevens bepaald dat de klachtenregeling niet strekt ter vervanging van een andere voorziening die op grond van een wettelijke regeling voor de klager openstaat of heeft opengestaan. Deze bepaling is opgenomen om te voorkomen dat verwarring zou ontstaan over de te volgen procedure. Zo blijven met betrekking tot de beslissingen van het bevoegd gezag van een openbare school de bezwaar- en beroepsprocedures van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Indien niet alleen behandeling van de klacht maar ook herziening van een beslissing waarvoor de Awb-procedure openstaat wordt gewenst, zullen de ouders (dan wel de meerderjarige en handelingsbekwame leerlingen) dan ook die Awb-procedure moeten volgen en uiteraard bewaken dat de termijnen die daarvoor gelden, worden nageleefd.

Het bevoegd gezag moet een klachtenregeling opstellen. Hoewel het bevoegd gezag de direct verantwoordelijke is voor de opstelling van deze

regeling, is het uiteraard gewenst dat dit in nauw overleg geschiedt met de directeur van de school. In praktisch alle gevallen waarin sprake is van klachten zullen ouders of de leerlingen zich immers wenden tot de directeur van de school als de eerst verantwoordelijke persoon in de schoolorganisatie. Voorts bevat dit artikel voorschriften voor de te volgen procedure. Een aantal van deze voorschriften is al wettelijk ingevuld, zoals wie een klacht kan indienen, op welke wijze het oordeel van de klachtencommissie wordt bekend gemaakt aan de klager, degene over wie is geklaagd en het bevoegd gezag en dat het bevoegd gezag verplicht is de klager en de klachtencommissie in kennis te stellen van de reactie op het oordeel van de klachtencommissie. De klacht heeft betrekking op gedragingen of beslissingen van het bevoegd gezag of het personeel. Het betreft hier niet alleen gedragingen of beslissingen ten aanzien van de ouders of leerling zelf, maar ook ten aanzien van andere leerlingen en ouders. Op die manier wordt de betrokkenheid van ouders en leerlingen bij datgene wat op de school gebeurt verder vergroot. Ze hebben nu de mogelijkheid met hun klacht over gedragingen of beslissingen gehoor te vinden bij de klachtencommissie, ook als een direct betrokkene om wat voor reden dan ook geen klacht wenst in te dienen. In de wettekst is ter wille van de duidelijkheid expliciet opgenomen dat ook kan worden geklaagd over het nalaten van gedragingen dan wel het niet nemen van beslissingen.

In het voortgezet onderwijs kan bijvoorbeeld worden bepaald dat een klacht ook betrekking kan hebben op de al dan niet juiste toepassing van het leerlingenstatuut. Een aantal andere voorschriften is zodanig opgesteld dat bepaalde onderwerpen wel moeten voorkomen in de klachtenregeling, maar de invulling van die onderwerpen wordt overgelaten aan het bevoegd gezag. Een aantal voorbeelden daarvan zijn: de wijze waarop de klachtencommissie haar werkzaamheden verricht, de termijn waarbinnen de klager een klacht kan indienen en de termijn waarbinnen het oordeel van de klachtencommissie wordt meegedeeld aan de klager en het bevoegd gezag.

De klachtenregeling voorziet erin dat de klachten worden behandeld door een klachtencommissie van ten minste drie leden, waaronder een voorzitter. Met het oog op de onafhankelijkheid van de commissie mag de voorzitter niet werkzaam zijn voor of bij het bevoegd gezag en mag bovendien aan de behandeling van een klacht niet worden deelgenomen door een persoon op wiens gedraging de klacht rechtstreeks betrekking heeft.

De invoering van de onderhavige klachtenregeling voor ouders, personeel en leerlingen dient te worden beschouwd als het sluitstuk van de regeling omtrent de positie die ouders en leerlingen innemen in de school. De klachtenregeling is een aanvullend instrument op de reeds bestaande mogelijkheden tot inspraak, medebesturen, schoolkeuze en directe contacten. Met de invoering van de klachtenregeling wordt beoogd de leerlingen, de ouders en de personeelsleden een laagdrempelige voorziening te bieden voor klachten over het bevoegd gezag van de school en al degenen die in en voor de school werkzaam zijn.

Behalve voor leerlingen en ouders is de klachtenregeling ook voor de scholen zelf van belang. Door de klachtenregeling ontvangt de school op eenvoudige wijze signalen die haar kunnen ondersteunen bij het verbeteren van het onderwijs en van de goede gang van zaken op school. Vanuit deze gezichtshoek vormt de klachtenregeling dus een schakel in het door de scholen te voeren kwaliteitsbeleid.

De thans voor de onderwijssector beoogde klachtenregeling staat niet op zichzelf. In ander verband bestaat op het punt van het klachtrecht reeds regelgeving of is regelgeving in voorbereiding. Hierbij is te denken aan de Wet Nationale ombudsman, de Wet klachtrecht cliënten zorgsector en de

Wet van 29 mei 1997 tot wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening in verband met het klachtrecht (Stb. 1997, 273).

In tegenstelling tot wat de bovengenoemde wet inzake het klachtrecht in de jeugdhulpverlening beoogt te regelen is er in dit wetsvoorstel niet voor gekozen om alleen degene die een gedraging of beslissing rechtstreeks betreft, de mogelijkheid te geven om te klagen. Naast de relatie individuele leerling – leraar, is vooral de relatie tussen de leraar en de leerlingen in hun groep een belangrijke onderdeel van het onderwijs(leer)proces. Met andere woorden: binnen het onderwijs is in eerste instantie sprake van een groepsproces. Naast de relatie leerling–leerkracht, is in de onderwijssituatie, ook het pedagogisch klimaat binnen een groep of de schoolorganisatie van belang. Bepaalde gedragingen/besluiten kunnen op het eerste gezicht alleen een leerling treffen maar op termijn het pedagogisch klimaat dusdanig negatief beïnvloeden dat dit gevolgen heeft voor alle leerlingen. Gedacht kan hierbij worden aan het niet ingrijpen bij pesten of racistische uitlatingen. Het onderwijs speelt zich af in een interactie tussen leerlingen, leerkrachten en ouders: het is een leef- en opvoedingsgemeenschap waarbij ouders niet alleen een direct belang hebben bij een goed pedagogisch klimaat/opvoedingsklimaat maar daartoe ook een eigen verantwoordelijkheid dragen. In deze situatie, die juist door de directe betrokkenheid van meerdere personen en geledingen ook bij het pedagogisch klimaat, verschilt van b.v. de jeugdhulpverlening in het algemeen, is het niet gewenst het klachtrecht te beperken.

De vraag zou kunnen ontstaan wat de relatie is tussen de op verschillende scholen reeds bestaande vertrouwenspersonen en de klachtencommissies. Net als de cliëntvertrouwenspersonen in de gezondheidszorg hebben de vertrouwenspersonen een bredere taak dan alleen klacht-ondersteuning, te weten informatiebegeleiding, klachtondersteuning en signalering. De vertrouwenspersoon is beschikbaar zowel voor individuele personen als voor groepen.

Ook in de nota «De school als lerende organisatie» wordt de vertrouwenspersoon niet als alternatief voor de klachtencommissie genoemd. In de nota wordt wel de verwachting uitgesproken dat de vertrouwenspersoon zou kunnen voorkomen dat alle klachten automatisch bij de klachtencommissie terecht komen. De vertrouwenspersonen kunnen naar de mening van ondergetekenden geen alternatief zijn voor de klachtencommissie, maar hebben veeleer een aanvullende rol. Ondergetekenden hebben er daarom voor gekozen de keuze aan de school te laten of naast een klachtenregeling ook de vertrouwenspersoon gehandhaafd blijft. Derhalve is het ook aan de school om de relatie tussen beide te regelen.

Het treffen van een klachtenregeling is naar de mening van ondergetekenden echter onontbeerlijk voor een goed functionerende schoolorganisatie, aangezien een klachtencommissie een meer geformaliseerde en daardoor objectievere regeling biedt voor het indienen en behandelen van klachten dan, gezien de aard en het karakter van de functie van de vertrouwenspersonen, bij een vertrouwenspersoon het geval zal zijn: voor de procedure van indienen en behandeling van klachten worden b.v. voorschriften gegeven evenals voor de samenstelling. Een commissie bestaat uit meerdere, minimaal drie, personen waardoor de mogelijkheid om een zaak grondig af te wegen wordt bevorderd zeker indien een bevoegd gezag er in slaagt om deze personen uit meerdere sectoren van de samenleving te recrutereren.

De regeling in het voorliggende wetsvoorstel beoogt te bewerkstelligen dat klachten zoveel mogelijk worden opgelost door de school waarbij zij zijn ontstaan. De regeling gaat er van uit dat de scholen er, met het oog op de verantwoordelijkheid die zij hebben voor hun functioneren en de mogelijke gevolgen ingeval zij niet goed functioneren, belang bij hebben klachten van leerlingen en ouders zorgvuldig af te wikkelen. Afwikkeling

van ingediende klachten kan op een aantal wijzen geschieden. Zo is denkbaar dat de klachtencommissie van oordeel is dat zij niet de geëigende instantie is om de klacht te behandelen. In dat geval kan de klager worden geadviseerd zich van een ander instrument te bedienen. De gebruikelijke situatie zal echter zijn dat de behandelende instantie de klacht in behandeling neemt en daarover een oordeel uitspreekt. Voorts is het denkbaar dat de behandelende instantie niet tot een oordeel komt over een klacht, hoewel dat redelijkerwijs wel zou moeten gebeuren. In dit laatste geval is het mogelijk de inspecteur bij de klacht te betrekken. Dit op grond van de algemene bevoegdheid die de inspectie heeft op het punt van het toezicht op de scholen.

Een klachtenregeling behoeft de instemming van zowel de ouder- en leerlinggeleding als de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad.

Onderdeel F (artikel 13)

In artikel 13 wordt de vaststelling van het schoolplan en de schoolgids geregeld. De wijze waarop dit gebeurt wijkt weinig af van de wijze waarop thans het schoolwerkplan en het activiteitenplan worden vastgesteld. Ten aanzien van het tot dusverre geldende voorschrift dat het onderwijzend personeel eerst een voorstel moet doen alvorens het schoolwerkplan kan worden vastgesteld, kan worden opgemerkt dat ook zonder een dergelijk voorschrift adequate afspraken zullen worden gemaakt over het opstellen van een schoolplan. Dit voorschrift kan derhalve vervallen. Voorts wordt de betrokkenheid van de ouders en het personeel voldoende gewaarborgd door de wijzigingen in de Wet medezeggenschap onderwijs 1992, inhoudende dat het schoolplan en de schoolgids vallen onder het instemmingsrecht van de ouders en het personeel.

Het voorschrift dat de inspectie met het bevoegd gezag in overleg treedt, indien zij constateert dat het schoolplan en/of de schoolgids niet voldoet aan de wettelijke voorschriften, is, mede naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad, komen te vervallen. Deze bevoegdheid heeft de inspectie reeds op grond van artikel 5 van de wet. Indien de inspectie na het overleg met het bevoegd gezag van mening blijft dat een of beide documenten niet voldoen aan de wettelijke voorschriften, meldt zij dit aan de minister. Indien de minister dit oordeel deelt, kan hij besluiten maatregelen in de bekostigingssfeer te treffen. Op dergelijke beschikkingen is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Onderdeel G (artikel 21a)

Het nascholingsplan kan vervallen, omdat in het schoolplan de grondslagen voor de deskundigheidsbevordering van het personeel zijn opgenomen.

Onderdelen H, I, en J (artikelen 25, 30 en 37)

Omdat in de artikelen 25, 30 en 37 wordt verwezen naar het schoolwerkplan en het activiteitenplan, terwijl deze plannen in hun oude hoedanigheid niet meer zullen terugkomen, moeten deze artikelen worden gewijzigd. In plaats van de «activiteiten volgens het schoolwerkplan of activiteitenplan» wordt gesproken van de onderwijsactiviteiten.

Artikel II (Wijzigingen ISOVSO)

Onderdeel A (artikel 11)

De artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel A is van overeen-

komstige toepassing, zij het dat de in artikel 11, vierde lid, vermelde uren zijn overgenomen uit artikel 19, zevende lid, ISOVSO.

Onderdeel B (artikel 11a)

Dit voorschrift is overgenomen uit het huidige artikel 19, achtste lid, over het schoolwerkplan en kan gezien het dwingende karakter van dit voorschrift niet worden gemist.

Onderdelen C, D en E (artikelen 18, 18a, 18b en 19)

In het schoolplan worden bij de beschrijving van het onderwijskundig beleid tevens betrokken de bijzondere voorzieningen voor leerlingen en groepen leerlingen. Dit zijn onder meer voorzieningen voor leerlingen in achterstandssituaties en voorzieningen in het kader van symbiose of de voorbereiding van leerlingen op (terug)plaatsing in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs of een andere school voor speciaal onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs. Hierover wordt ook informatie opgenomen in de schoolgids (artikel 19a).

Voor het overige is de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdelen B, C en D, van overeenkomstige toepassing.

Onderdeel F (artikelen 19a, 19b en 19c)

Een aantal van de voorschriften in artikel 19a die betrekking hebben op de ouders gelden ook voor de leerlingen die meerderjarig en handelingsbekwaam zijn. Die leerlingen kunnen immers zelfstandig een onderwijsrelatie aangaan met de school, waardoor deze voorschriften direct voor die leerlingen van belang zijn.

In artikel 19c is het huidige artikel 19, elfde lid, overgenomen omdat het een bekostigingsvoorschrift bevat.

Voor het overige is de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel E, van overeenkomstige toepassing.

Onderdeel G (artikel 19d)

Na de vernummering van artikel 19a tot artikel 19d, zoals voorgesteld bij onderdeel F, is een wijziging van artikel 19d (symbiose, ambulante begeleiding en leerlingentelling) nodig doordat in dat artikel wordt verwezen naar onderdelen van het artikel over het schoolwerkplan die komen te vervallen. Hierdoor is het noodzakelijk hetgeen in die onderdelen werd bepaald, expliciet in het onderhavige artikel op te nemen.

Onderdelen H, I, J, K en L (artikelen 21, 29a, 37, 40 en 46)

De artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdelen F, G, H, I en J, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel III (wijzigingen W.V.O.)

Onderdeel A (artikel 17)

In het artikel over het schoolwerkplan was al de bepaling opgenomen, waarin aan scholen werd gevraagd aan te geven op welke wijze er aandacht wordt besteed aan het opgroeien van leerlingen in een multiculturele samenleving. Deze opdracht past in die vorm niet in de systematiek van de voorschriften voor het schoolplan en heeft daarom in een afzonderlijk artikel een plaats gekregen. In het primair onderwijs had deze opdracht al een afzonderlijke plaats in artikel 8 van de Wet op het

basisonderwijs en artikel 11 van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs.

Onderdelen B en C (artikelen 23a en 23b)

De artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdelen C en D, is van overeenkomstige toepassing.

Onderdeel D (artikel 24a)

In de Wet op het voortgezet onderwijs is reeds in artikel 24g bepaald dat in scholen een leerlingstatuut aanwezig dient te zijn. Hierin zijn de rechten en plichten van leerlingen opgesomd. Deze opsomming kan integraal worden overgenomen in de schoolgids. Derhalve wordt in artikel 24a, aanhef en onder e, bepaald dat wat betreft de rechten en plichten van de leerlingen kan worden volstaan met het vermelden van de inhoud van het leerlingstatuut.

In artikel 24a, aanhef en onder a, zijn twee onderdelen van het jaarverslag in aangepaste vorm opgenomen, te weten de gegevens over de doorstroom van leerlingen en de gegevens over examens.

Deze gegevens zijn onontbeerlijk om ouders in kwantitatief opzicht een beeld te geven van de kwaliteit van het onderwijs, en zijn om die reden gehandhaafd. Zoals eerder is opgemerkt in reactie op het advies van de Onderwijsraad, kan de school deze gegevens door een toelichting in een relevant perspectief plaatsen.

De gegevensverstrekking is vereenvoudigd. Zo hoeven bijvoorbeeld de gegevens niet meer per vak te worden verstrekt. Deze vereenvoudiging maakt de schoolgids op deze onderdelen inzichtelijker dan het jaarverslag.

Voor het overige is de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel E, en artikel II, onderdeel F (voor zover het betreft de schoolgids) van overeenkomstige toepassing.

Onderdeel E (artikelen 24b en 24c)

De artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdelen E en F, is van overeenkomstige toepassing.

Onderdeel F (artikel 24g)

De klachtenregeling kan betrekking hebben op het leerlingstatuut, zoals de al dan niet juiste toepassing ervan. Er is voor gekozen de geschillenregeling in de klachtenregeling te laten opgaan, om te voorkomen dat er een veelheid aan dit soort regelingen zou ontstaan. Daarbij staat het bevoegd gezag vrij om de klachtenregeling zo in te richten, dat als het gaat om aangelegenheden over het leerlingstatuut, deze als een geschillenregeling fungeert. De klachtenregeling is bovendien een meer (wettelijk) gestructureerde regeling dan de geschillenregeling van artikel 24g waarvoor geen vorm is voorgeschreven.

Onderdeel G (artikel 39b)

De artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel G, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel IV (wijzigingen WMO 1992)

Onderdeel A (artikel 6)

Het schoolplan en de schoolgids worden, net als voorheen het schoolwerkplan en het activiteitenplan, aan het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad onderworpen. De tekst van het artikel is zodanig aangepast dat het instemmingsrecht voor de schoolgids ook voor het voortgezet onderwijs geldt.

Onderdeel B (artikel 8)

Deze wijziging sluit aan bij het streven om door dit wetsvoorstel de planverplichtingen te verminderen en te komen tot een meer integraal beleid ook wat betreft het personeelsbeleid. Dit betekent dat de aspecten die nu deel uitmaken van het jaarlijkse formatieplan voortaan primair deel uit moeten maken van het (vierjaarlijkse) schoolplan. Niet alles is echter steeds over vier jaar te bezien. Het blijft daarom nodig om, uitgaande van de afspraken vastgelegd in het schoolplan, de inzet van de formatie ook jaarlijks vast te stellen en eventueel te wijzigen. Artikel 8, onderdeel b van de WMO is daarom in gewijzigde vorm gehandhaafd.

Het is echter nadrukkelijk niet de bedoeling om door deze wijziging de instemmingsbevoegdheid van het personeelsdeel van de medezeggenschapsraad op enigerlei wijze, bijvoorbeeld ten aanzien van het aangeven van het risicodragend deel van de formatie, te beperken. Door te spreken van de inzet van de formatie, de samenstelling daaronder begrepen, wordt dit expliciet aangegeven.

Onderdeel C (artikel 9)

Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel F, en artikel III, onderdeel D.

Artikel VII

Het eerste schoolplan heeft betrekking op de vier schooljaren die volgen op de dag dat deze wet in werking treedt en dient voor 1 januari volgend op de inwerkingtredingsdatum aan de inspecteur te worden toegezonden.

Artikel VIII

Dit artikel strekt tot het opnemen van een wijziging die verband houdt met de Wet educatie en beroepsonderwijs.

Artikel IX

Dit artikel behelst een expiratieregeling die aan de wettelijke bepalingen over het opstellen van een document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies in het onderwijs in beginsel een tijdelijk karakter geeft.

Artikel VII van de Wet van 14 februari 1997 (Stb. 105) tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met het opnemen van een document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies in het onderwijs bepaalt dat binnen zeven jaar na de inwerkingtreding van deze wet een verslag aan de Staten-Generaal wordt uitgebracht over de doeltreffendheid en de effecten van de wet. Het tijdstip van het uitbrengen van dat verslag dient in verband met de behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel dat tot de genoemde wet leidde naar voren gehaald te worden en wel zodanig dat reeds direct aan het einde van de eerste periode waarvoor een document moet zijn opgesteld een

oordeel wordt gevormd over de doeltreffendheid en de effecten van die wet. Gelet op de gehanteerde termijn van 4 jaar voor de gelding van het document en de bepaling dat het document in het eerste jaar na inwerkingtreding van de wet moet worden opgesteld, kunnen de resultaten van zo'n evaluatie aan het einde van het vijfde jaar na de inwerkingtreding bekend zijn.

Dat is ook het moment waarop deze wettelijke bepalingen in beginsel kunnen vervallen. Het voorgestelde artikel IX, eerste lid, bepaalt dan ook dat op 1 januari 2002 de wettelijke bepalingen over het opstellen van een document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies in het onderwijs vervallen. Mocht voordien uit het verslag blijken dat de onderhavige wetgeving een voldoende effectief middel is voor de voorgestane positieverbetering van vrouwen in de desbetreffende functies, en mitsdien geconcludeerd wordt dat deze regelgeving dient te worden gecontinueerd, dan opent het tweede lid van het voorgestelde artikel IX de mogelijkheid daarvoor.

Het doen van een voordracht voor een besluit, dat de expiratie van de onderhavige bepalingen voorkomt, kan, zo bepaalt het derde lid van het voorgestelde artikel, alleen worden gedaan nadat na de mededeling over het voornemen 4 weken zijn verstreken en geen van de kamers van de Staten-Generaal de wens te kennen heeft gegeven dat van het besluit wordt afgezien. Overigens zij vermeld dat ten aanzien van de artikelnummers reeds rekening is gehouden met de Rijksbrede reparatiewet.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
T. Netelenbos

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen