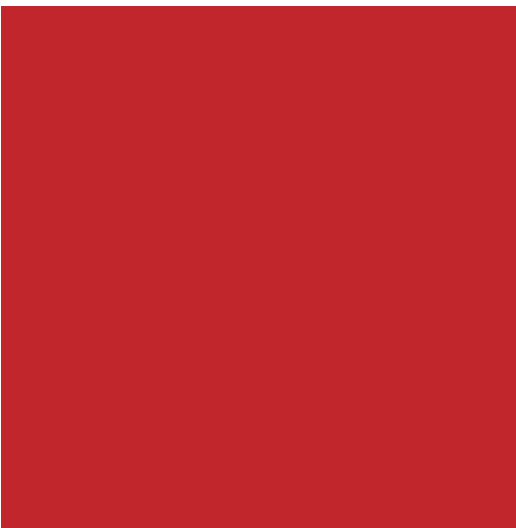
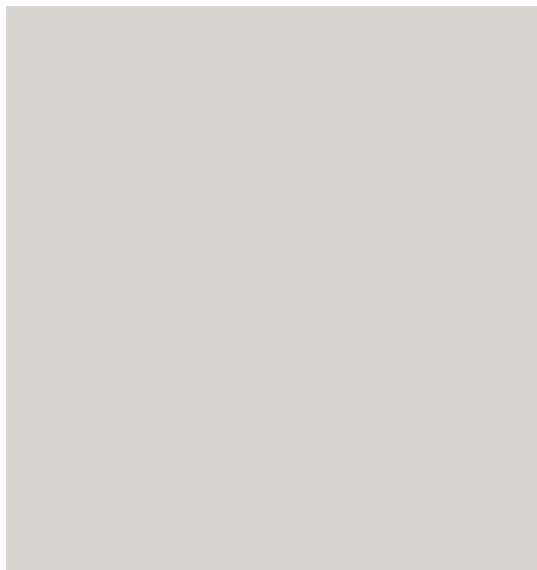


De formele positie van ouders in het onderwijs

Werkgroep ouderbetrokkenheid,
ingesteld naar aanleiding van de intentieverklaring
Versterking School-Ouderbetrokkenheid



Drs. Nicole van Dartel, Algemene Vereniging Schoolleiders
Jerome Schellings, CNV Onderwijs



De formele positie van ouders in het onderwijs

Werkgroep ouderbetrokkenheid,
ingesteld naar aanleiding van de intentieverklaring
Versterking School-Ouderbetrokkenheid

Drs. Nicole van Dartel, Algemene Vereniging Schoolleiders
Jerome Schellings, CNV Onderwijs

Inhoud

Inleiding	5
1 Rechten en plichten van leerling, bevoegd gezag en ouders	6
1.1 Leerling en bevoegd gezag	6
1.2 Ouders en bevoegd gezag	6
1.3 Uitwerking in deze notitie	7
2 De formele positie van ouders rondom toelating en leerplicht	8
2.1 Toelating	8
2.1.1 Toelatingsvoorwaarden: minimumeisen toelaatbaarheid	8
2.1.2 Toelatingsbeleid in fasen	8
2.1.3 Rechtspositie ouders rondom toelating	10
2.2 Toelating en ouderbijdrage: verplicht vrijwillig	10
2.3 De formele positie van ouders rondom leerplicht	11
2.3.1 Verplichtingen van leerlingen, schoolleiders en ouders	11
2.3.2 De nieuwe leerplichtwet	11
3 De formele positie van ouders rondom recht op informatie	12
3.1 Het leerlingdossier	12
3.2 Hoorrecht	12
3.3 Privacy	12
3.4 Gescheiden ouders	13
4 De formele positie van ouders rondom kwaliteit van onderwijs	14
4.1 Schoolplan	14
4.2 Schoolgids	14
4.3 Klachtenregeling	14
5 De formele positie van ouders rondom zorgplicht	17
5.1 De ouderlijn	17

6	De formele positie van ouders rondom voor-, tussen- en naschoolse opvang	18
6.1	Voor- en naschoolse opvang	18
6.2	Tussenschoolse opvang	18
7	De formele positie van ouders rondom participatie	20
7.1	Leerlingen	20
7.1.1	Leerlingenparticipatie	20
7.1.2	Leerlingenraad	20
7.1.3	Leerlingenstatuut	20
7.2	Ouders	21
7.2.1	Ouderparticipatie	21
7.2.2	Lidmaatschap schoolbestuur	21
7.2.3	Ouderraad	21
7.3	Medezeggenschap	22
7.4	Geschillencommissie	23
7.5	De formele financiële regelingen voor georganiseerde ouders	23
7.5.1	De faciliteiten voor georganiseerde ouders	23
7.5.2	Geld bestemd voor ouders in de school	23
7.5.3	De faciliteiten voor de medezeggenschap	24
8	De formele positie van ouders rondom 'good governance' en meervoudige publieke verantwoording	25
8.1	Positie maatschappelijke omgeving en bestuur	25
	Tot slot	26
	Noten	26
	Literatuur	26
	Wetten en regels	27
	Weblinks	27
	Deelnemers Expertmeeting	27

Het hoe en waarom van deze notitie

Op 14 november 2005 hebben de besturen-, personeelsvak-, leerling- en ouderorganisaties een intentieverklaring versterking school-ouderbetrokkenheid ondertekend. Voortkomend uit de intentieverklaring is een werkgroep, representatief samengesteld uit deze organisaties, gestart.

De opdracht aan de werkgroep is de intenties te vertalen in concrete acties. Deze notitie kan worden beschouwd als een bouwsteen voor het advies aan de onderwijsorganisaties rondom de versterking van de positie van ouders. Deze notitie dient als een overzicht van de hoofddomeinen waarbinnen de positie van de ouders geregeld en/of in beweging is. Bij de totstandkoming is gebruik gemaakt van met name literatuur van Noorlander omtrent de juridische positie van ouders en van de websites van de onderwijsorganisaties met betrekking tot de verschillende beleidsontwikkelingen.

Vervolgens is de notitie gevoed en becommentarieerd door experts in het veld. De experts zijn op 7 september 2006 bijeengekomen in een expertmeeting om gezamenlijk gedachten uit te wisselen over de positie van de ouders (zie bijlage deelnemers expertmeeting).

De uitkomsten van de voorliggende notitie, de opgedane inzichten uit de expertmeeting en de discussie in de werkgroep tezamen hebben de bouwstenen gevormd voor een advies aan de ondertekenaars van de intentieverklaring. Dit heeft geresulteerd in een manifest. Deze notitie vormt een bijlage bij dit manifest.

Rechten en plichten van leerling, bevoegd gezag en ouders

Het bevoegd gezag, de leerling en de ouders bevinden zich ten opzichte van elkaar in een driehoeksverhouding. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste rechten en plichten van de ouders (PO en VO) en leerlingen (VO) beschreven.

1.1 LEERLING EN BEVOEGD GEZAG

De leerling heeft ten opzichte van het bevoegd gezag verschillende rechten en plichten (Noorlander, 2005). De belangrijkste rechten van een leerling zijn:

- Recht op feitelijke deelname aan het onderwijsproces (hoofdstuk 2);
- Recht op participatie in de school (hoofdstuk 3);
- Recht op kwalitatief behoorlijk onderwijs (afgeleid uit regelgeving, toezichtskaders van de inspectie en jurisprudentie van klachtencommissies en de rechter) (hoofdstuk 4);
- Recht op behoorlijke informatie (over de gang van zaken op school en over begeleiding bij onderwijs- en beroepskeuze, participatiemogelijkheden en aanwezigheid schoolarts e.d.). Dit is een recht van de ouders als kinderen minderjarig zijn. Het wordt een recht van de kinderen als zij meerderjarig zijn. (hoofdstuk 4);
- Recht op een adequate beoordeling (recht op beoordeling van onderwijsprestaties en dat dit op een adequate manier gebeurt);
- Recht op een veilige school. Een veilige school is gericht op fysieke en sociale veiligheid;
- Recht op deelname aan activiteiten binnen de school die geen deel uitmaken van het primaire onderwijsproces (zwemmen, schoolreisje e.d.);
- Recht op gebruik van voorzieningen binnen de school die buiten het primaire onderwijsproces vallen (overblijfruimte, bibliotheek e.d.).

Als een bevoegd gezag hier stelselmatige veronachtzaming laat zien, heeft de leerling grote kans met succes een schadeclaim in te kunnen dienen.

De belangrijkste verplichtingen van de leerlingen ten opzichte van het bevoegd gezag zijn:

- Plicht tot deelname aan (alle) onderwijs(activiteiten) (art. 41, lid 1 sub a Wpo);
- Plicht om zich binnen de school op een betamelijke manier te gedragen (zodanig dat de school haar missie kan volbrengen);
- Plicht tot het leveren van voldoende inspanning om de opleiding te kunnen voltooien. Dit wordt de ijverclausule genoemd (denk daarbij aan volgen van lessen, maken van huiswerk, meedoen aan een practicum etc.). Er is verdeeldheid over de vraag of dit maximaal een morele verplichting is of ook een juridische inspanningsverplichting. Art. 14, lid 1 Wvo schrijft voor dat een leerling op grond van onvoldoende vorderingen niet in de loop van het schooljaar mag worden verwijderd;
- Plicht om zich te gedragen naar normen van goed leerlingchap.

Als een leerling op een van deze punten een ernstige inbreuk maakt, kan dit voor het bevoegd gezag een grond opleveren om de leerling van school te verwijderen.

1.2 OUDERS EN BEVOEGD GEZAG

De ouders dragen bij de toelating van het kind tot de school deels hun opvoedkundige taak over aan de school (in loco parentis-gedachte). De relatie ouders en bevoegd gezag valt in deze context te verdelen in drie sferen (Noorlander, 2005):

- Sfeer waarbinnen alleen ouders tot opvoeding bevoegd zijn;
- Sfeer waarbinnen de school de beslissingen neemt over de opvoeding van het kind;
- Sfeer waarbinnen de opvoedingsverantwoordelijkheden van de school en de ouders elkaar overlappen. Juist binnen deze sfeer is coöperatie wezenlijk.

De belangrijkste rechten van ouders ten opzichte van het bevoegd gezag zijn:

- Het recht op participatie in schoolaangelegenheden. Dit recht vloeit voort uit de positie van de ouder als uitoefenaar van het ouderlijk gezag over hun kinderen en het democratiebeginsel (democratische legitimatie/draagvlak als voorwaarde) (hoofdstuk 3);
- Het recht op informatie over het kind. Ouders hebben recht op informatie over hun kind door het bevoegd gezag van de school (hoofdstuk 4).

Als het bevoegd gezag deze rechten niet respecteert, kan de ouder een klacht indienen bij de klachtencommissie of bij de rechter.

De ouders hebben de verplichting om (Noorlander, 2005):

- Relevante informatie over het kind aan het bevoegd gezag van de school te verstrekken. Als de ouders hieraan geen gehoor geven, staan het bevoegd gezag echter weinig middelen ter beschikking¹;
- Om zich binnen de school op een behoorlijke manier te gedragen;
- Om zich te gedragen naar de normen van goed ouderschap.

Bij ernstig wangedrag kan het bevoegd gezag een verbod opleggen om zich onder schooltijd op het terrein van de school te begeven. In het uiterste geval kan het gedrag ook aanleiding geven om de leerling te schorsen of te verwijderen.

1.3 UITWERKING IN DEZE NOTITIE

In de volgende hoofdstukken wordt ingegaan op een aantal domeinen waarbinnen de rechten en plichten van ouders formeel geregeld zijn. De keuze voor de domeinen zijn gebaseerd op actuele beleidsontwikkelingen, die van grote invloed zijn op de (versterking van de) formele positie van ouders in de toekomst. De formele positie van ouders richt zich achtereenvolgens op:

- Toelating en leerplicht;
- Recht op informatie;
- Kwaliteit van onderwijs;
- Zorgplicht;
- Voor-, tussen- en naschoolse opvang;
- Participatie;
- Good governance en meervoudige publieke verantwoording.

Voor het voortgezet onderwijs wordt ook de positie van leerlingen bij de uitwerking van de domeinen betrokken. Waar dit het geval is, wordt dit genoemd.

De formele positie van ouders rondom toelating en leerplicht

2.1 TOELATING

Ouders zijn op basis van vrijheid van schoolkeuze vrij om voor hun kind een school te kiezen die in overeenstemming is met hun voorkeuren, bijvoorbeeld op het vlak van de grondslag van de school, de kwaliteit van het geboden onderwijs, en de afstand van de school tot het huis. Dit is een fundamenteel beginsel in ons onderwijsstelsel. Het is echter geen absoluut beginsel, maar aan verschillende beperkingen onderhevig. Overigens zijn de meeste ouders tevreden (of onverschillig) over de schoolkeuze.

2.1.1 TOELATINGSVOORWAARDEN: MINIMUMEISEN TOELAATBAARHEID

In de onderwijsregelgeving zijn verschillende voorwaarden opgenomen die bij toelating in acht moeten worden genomen. Deze voorwaarden kennen de leerling geen recht op toelating toe. Het bevoegd gezag is dus niet verplicht om een leerling, die aan de toelatingsvoorwaarden voldoet (i.e. toelaatbaarheid), ook daadwerkelijk toe te laten.

In artikel 39 en 40 van de Wpo en Wec en artikel 26 van de Wvo worden de voorwaarden die de school bij toelating in acht moet nemen vermeld. Ze regelen de toelaatbaarheid. Het zijn de minimumeisen.

Primair onderwijs:

- Vanaf 4 jaar mag een kind worden toegelaten;
- Om organisatorische problemen te voorkomen, mag een school toelating beperken tot een keer per maand (behalve wanneer een kind al op school heeft gezeten en bijvoorbeeld is verhuisd);
- Tussen de 3 jaar en 10 maanden en 4 jaar mag een school een kind als gast toelaten voor maximaal vijf dagen. Gasten zijn meeverzekerd: ieder die in een school wordt toegelaten (leerlingen, stagiaires) is meeverzekerd in de schoolverzekering van het bestuur.

Voortgezet onderwijs:

- Beslissingsbevoegdheid kan gelegd worden bij een toelatingscommissie. Daarbij gaat het om mandatering van de taak en niet om delegatie (bevoegdheid blijft formeel bij het bevoegd gezag liggen);

- Bij vaststelling er voldoende aansluiting mogelijk is van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs volgens de directeur van de basisschool. Dit is ook afhankelijk van de CITO- of andere toetsgegevens;
- Wanneer het kind de leeftijd van 14 jaar heeft bereikt en dus verplicht de overstap maakt van basis- naar voortgezet onderwijs;
- Bij de overgang van Speciaal Onderwijs, Voortgezet Speciaal Onderwijs (LWOO, Pro) en Speciaal Voortgezet Onderwijs en waarbij aansluiting op voortgezet onderwijs voldoende is volgens de directeur van de desbetreffende verwijzende school;
- Toelating kan niet voorwaardelijk geschieden (het bevoegd gezag dient rekening te houden met het onderwijskundig rapport en er volgt een toelatingsonderzoek). Als toelatingsregels niet kunnen worden toegepast kan de Inspectie afwijking van de regels toestaan.

2.1.2 TOELATINGSBELEID IN FASEN

Het toelatingsbeleid is in de volgende fasen te onderscheiden (Noorlander, 2005):

Vooraanmelding (optioneel):

Dit gebeurt wanneer het kind nog niet de leerplichtige leeftijd heeft bereikt, maar wel wordt aangemeld vanwege wachtlijstproblematiek. Het bestuur kan de aanvraag weigeren, vanwege onvoldoende bekendheid met de ontwikkeling van het kind. Als een bestuur het systeem van vooraanmeldingslijsten hanteert, moet dit kenbaar gemaakt worden. Het bestuur bepaalt zelf de leeftijdsgrens. Voordeel is dat scholen kunnen peilen hoe groot de belangstelling is.

Aanmelding:

Als de aanmelding niet juist, onvolledig of in een vreemde taal is en betrokkene heeft geen gebruik gemaakt van de gelegenheid tot aanpassing, hoeft het bestuur de aanvraag niet in behandeling te nemen.

Toelating:

Er zijn wettelijk niet-geaccepteerde aanmeldingen en geaccepteerde aanmeldingen, waarna niet-toelating kan volgen.

Wettelijk niet-geaccepteerde aanmeldingen en daarmee weigering toelating:

- Eerder willen plaatsen dan de leerplichtige leeftijd;
- Plaatsing willen op SBaO of Speciaal Onderwijs zonder verwijzing/indicatie;
- Geen rechtmatig verblijf in Nederland. Echter, kinderen die 'geormerkt' illegaal zijn, mogen wel worden toegelaten op school.

Bij toelating tot SO of VSO, SVO mag de desbetreffende school de leerling niet weigeren, wanneer de PCL of RVC toelaatbaarheid heeft aangetoond en de beschikking heeft afgegeven. Maar toelating en recht op deelname zijn losgekoppeld. Daarin heeft de onderwijs wet- en regelgeving niet voorzien. Het is mogelijk dat een leerling weliswaar toegelaten wordt, maar nog niet kan deelnemen aan het onderwijs. Plaatsing op een wachtlijst wordt om die reden gezien als een weigering tot toelating. Een beroep op overmacht door de school is bij uitzondering mogelijk. De wachtlijst is rechtsgeldig beperkt tot een termijn van drie maanden.

De toelatingsbeslissing heeft de status van een beschikking (vergelijk PCL/RVC/CVI). Bij weigering toelating op een school voor openbaar onderwijs kan bezwaar in eerste instantie worden ingediend bij het schoolbestuur, daarna beroep bij de rechter. Voor het bijzonder onderwijs kan enkel bezwaar worden ingediend bij de rechter.

Geaccepteerde aanmeldingen, maar weigering toelating: Spreidingsbeleid (hier is wel een ontsnappingsclausule voor ouders):

Indien spreidingsbeleid wordt toegepast om etnische segregatie te voorkomen, kan dit juridisch zeer kwetsbaar zijn door afhankelijkheid van betrokken partijen. Het gaat hier om gemeentelijk beleid dat is gericht op een zo goed mogelijke spreiding van autochtone en allochtone leerlingen op basis van informatievoorziening en stimulering, waarbij de bestaande vrijheid van het schoolbestuur om leerlingen te weigeren en de bestaande vrijheid van schoolkeuze van leerlingen en ouders intact blijft. Een tweede variant is de vaststelling van een quotum hoeveel allochtone leerlingen het bevoegd gezag maximaal toelaat op de scholen. Juridisch bleek deze variant niet houdbaar, omdat geselecteerd wordt op ras en nationaliteit. Dat geldt ook voor de derde variant, waarbij de bevoegde gezagsorganen gehouden zijn aan een spreidingsbeleid. Dat is wel mogelijk op grond van onderwijsachterstand of de thuistaal van leerlingen. Overigens moet hier wel een onderscheid gemaakt worden tussen bijzonder en openbaar onderwijs. Het openbaar onderwijs mag geen quotum vaststellen. De gemeenteraad mag (art. 65 Wpo) wel voor het openbaar onderwijs een schoolgrenzenbeleid voeren, indien dit uitsluitend bedoeld is voor doelmatige spreiding.

Als een ouder echter uit een wijk buiten de schoolgrenzen aangeeft graag een kind op de desbetreffende school aan te melden, mag toelating niet worden geweigerd op grond van schoolgrenzenbeleid in verband met de vrijheid van schoolkeuze. Het bijzonder onderwijs heeft hier meer ruimte om eigen beleid te voeren.

Plaatsgebrek, beperkte opnamecapaciteit: Overstijgende zorgcapaciteit:

De school kan voor de leerling niet de vereiste zorg leveren (er worden wel strenge eisen op dit punt gesteld aan de school).

Dit speelt met name bij voortzetting van de toelating. Een verzoek van de ouders tot verwijdering of overplaatsing is noodzakelijk. Dit kan bij een persoonsgebonden budget-aanvraag een rol spelen. Verwacht wordt dat in dergelijke gevallen advies ingewonnen wordt bij de ACTB². Ouders kunnen lang volharden in voortzetting van het verblijf op school. Er zijn situaties bekend waarin de ouders in conflict zijn met de school waar hun kind geplaatst is en tegen het advies van de school en psychologische onderzoeken in vasthouden aan de plaatsing van dit moment. Vaak speelt hierbij de acceptatie van de specifieke problematiek of handicap van hun kind een grote rol. De school staat, als de ouders het advies naast zich neerleggen, vaak met de rug tegen de muur. Op het punt van de 'vereiste zorg' zal de wetgeving wijzigen, als gevolg van de invoering van de zorgplicht. In hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op de beleidsontwikkelingen binnen dit domein.

De leerling vormt bedreiging voor orde en rust op school:

De toelating kan gekoppeld worden aan gedragsregels. Wanneer de leerling zich hieraan niet kan of zal houden, is weigering mogelijk. Bij het opstellen van gedragsregels is de medezeggenschapsraad gesprekspartner (instemmingsrecht) en niet de individuele ouder. Op dit punt kunnen zich complicaties voordoen, bijvoorbeeld bij haardrachtvoorschriften, als bepaalde politieke denkbeelden daaruit volgen. Dit vloeit voort uit de Wet Gelijke Behandeling.

De leerling beantwoordt niet aan pedagogisch profiel van de school:

De godsdienstige gezindheid van de leerling beantwoordt niet aan de godsdienstige gezindheid van de school. Weigering mag niet als binnen redelijke afstand van de woning van de leerling geen gelegenheid bestaat tot het volgen van openbaar onderwijs (contractsvrijheid van bijzonder onderwijs). Dit geldt overigens alleen als de school geen enkele andere afwijking toelaat, anders is het argument niet geldig. Wanneer sprake is van onvoldoende geschiktheid voor deelname voortgezet onderwijs moet de school aantonen dat het de zorgcapaciteit overstijgt.

Inschrijving en plaatsing:

Er kan een positieve toelatingsbeslissing genomen zijn, maar geen feitelijke plaatsing op de school. Inschrijving van een leerling kan pas bij het bereiken van de leerplichtige leeftijd. De inschrijving en plaatsing (doorgaans tegelijkertijd) wacht in de meeste gevallen tot het bereiken van de vierjarige leeftijd van het kind en daarmee ook de toelating. Alhoewel de leerplichtwet een leerplicht vanaf vijf jaar voorschrijft, gaan de meeste kinderen (ca. 99 procent) op vierjarige leeftijd naar school. Plaatsing en inschrijving vinden dus in bijna alle gevallen eerder plaats. Tussen plaatsing en inschrijving kan een bepaald tijdsverloop zitten bij toelating tot SBaO en SO (drie momenten per schooljaar). Voorwaardelijke toelating en tijdelijke inschrijving/plaatsing is mogelijk als gevolg van jurisprudentie. Dit komt bijvoorbeeld voor wanneer binnen een Regionaal Expertise Centrum (REC) onderzoek naar de toelaatbaarheid van de leerling wordt verricht. Dit wordt ook wel observatieplaatsing genoemd; het kind staat dan nog ingeschreven op de voorgaande school.

2.1.3 RECHTSPOSITIE OUDERS RONDOM TOELATING

De ouder is de persoon die de feitelijke verzorging op zich neemt (dit hoeft niet altijd degene te zijn met het ouderlijk gezag). Voorwaarde is dat het in te schrijven adres van kind en ouder hetzelfde moet zijn. Als dat niet zo is, moet de school vragen op welke titel de persoon het kind aanmeldt. De rechtsbescherming van ouders in het openbaar onderwijs is voor een belangrijk deel vastgelegd in de Awb. Voor het bijzonder onderwijs staat bezwaar ook open (art. 63 Wpo)³. Vanuit die wet is bezwaar door ouders in te dienen bij het bevoegd gezag van de school. De beslistermijn bedraagt, evenals in het openbaar onderwijs, vier weken. In artikel 15 Wvo bestaat voor leerlingen in het bijzonder en openbaar onderwijs de mogelijkheid van bezwaar tegen de weigering een leerling toe te laten. Omdat de beslissing van de PCL, RVC en de Cvl als een beschikking moet worden aangemerkt in de zin van artikel 1 van Awb, geldt ook voor deze beslissingen dat hiertegen de Awb-procedure van bezwaar en beroep bij de administratieve rechter openstaat.

De MR heeft adviesrecht bij toelating- en verwijderingsbeleid en dus indirect invloed op de rechtspositie van ouders. In vergelijking met het instemmingsrecht met betrekking tot de ouderbijdragen bijvoorbeeld is de positie van ouders omtrent toelatingsbeleid gering te noemen.

De knelpunten in de positie van de ouders rondom toelating zijn – met name bij openbaar onderwijs – de volgende punten:

- Wachtlijst bij inschrijving vanwege opnamecapaciteit van de school;

- Aanmelding bij de school, maar het schoolbestuur verwijst naar een andere school of locatie;
- Lager opgeleide ouders vissen achter het net door te laat aan te melden (onvoldoende bekendheid met regels en procedures);
- Overschot aan leerlingen, niet plaatsbaar door gebrek aan ruimte op een school;
- Loterijen en dergelijke bij inschrijving van leerlingen in het voortgezet onderwijs;
- Verschillende CITO-scores tussen scholen als norm voor inschrijving.

De wettelijke marges van de schoolbesturen rondom toelating zijn minimaal:

- Er is geen enkele marge bij de feitelijke toelatingsbeslissing;
- De marges zijn marginaal bij procedures voorafgaand aan de toelatingsbeslissing;
- De marges zijn marginaal bij de fase na de totstandkoming van de toelatingsbeslissing.

Wat is nu de gewenste mate van vrijheid van schoolbesturen: door de herijking van de leerlingenzorg worden schoolbesturen ‘gedwongen’ tot (her-)bezinning op de interne zorgcapaciteit. Daarnaast is ook een oriëntatie op de regionale zorgstructuren van belang. Dit is een wenselijke ontwikkeling. Op dit moment is de wet- en regelgeving rond indicatiestelling, bekostiging, toelating en geschillen zeer diffuus. Ouders krijgen, als scholen zich meer positioneren t.o.v. het eigen zorgprofiel, meer inzicht. Keuzes kunnen bewuster gemaakt worden. Weigering door een school is sterker onderbouwd en biedt alternatieven (school wijst een ander bestuur aan dat voor plaatsing in aanmerking komt). Dit systeem kan alleen maar inzichtelijker worden voor de ouders⁴.

2.2 TOELATING EN OUDERBIJDRAGE: VERPLICHT VRIJWILLIG

In het verleden heeft de ouderbijdrage soms conflicten opgeleverd in de toelatingsprocedure. In 1998 ontvingen de scholen voor primair en voortgezet onderwijs van het Ministerie van OCW de informatiebrochure ‘De ouderbijdrage: verplicht vrijwillig’. De brochure verscheen naar aanleiding van aangescherpte regels over een door het bevoegd gezag aan de ouders gevraagde financiële bijdrage. De ouderbijdrage mag niet als toelatingsvoorwaarde worden gesteld. Het is alleen een aanvulling op de reguliere bekostiging (1985, Wbo). De oudergeleding van de medezeggenschapsraad heeft instemmingsrecht met betrekking tot het voorgenomen besluit tot de hoogte en bestemming van de ouderbijdrage (WMS). Vaak wordt dit gemandateerd door het bevoegd gezag. Aan te raden is dat het bevoegd gezag de formele vaststelling uitvoert.

Scholen die een financiële bijdrage willen vragen aan de ouders zijn verplicht daarvoor een schriftelijke overeenkomst af te sluiten met de ouders/verzorgers. Dat kan pas gebeuren als de leerling tot de school is toegelaten. De toelating mag er dus niet afhankelijk van zijn. Het door de school gevoerde beleid rondom dit thema moet in de schoolgids beschreven zijn (artikel 13 Wpo, artikel 24a, Wvo). Overigens is ook een schriftelijke overeenkomst nietig, indien het bevoegd gezag nagelaten heeft te vermelden dat de ouders de mogelijkheid hebben ervoor te kiezen om de overeenkomst slechts voor bepaalde voorzieningen aan te gaan, er geen reductie- of kwijtscheldingsregeling is opgenomen en de inhoud van de regeling niet is opgenomen in de overeenkomst. Een overeenkomst wordt telkens aangegaan voor de periode van een schooljaar.

2.3 DE FORMELE POSITIE VAN OUDERS RONDOM LEERPlicht

2.3.1 VERPLICHTINGEN VAN LEERLINGEN, SCHOOLLEIDERS EN OUDERS

Verplichtingen van leerlingen, die twaalf jaar of ouder zijn:

- Zij moeten de school geregeld bezoeken en kunnen persoonlijk aangesproken worden op ongeoorloofd schoolverzuim;
- Jongeren die zelfstandig wonen, moeten zelf de school op de hoogte brengen van ziekte of andere gewichtige omstandigheden die hen verhinderen de school te bezoeken.

Schoolleiders hebben de volgende verplichtingen:

- Het melden van in- en uitschrijvingen bij de leerplichtambtenaar binnen zeven dagen;
- Wanneer een leerling van school wordt verwijderd, moet de schoolleider dit direct melden aan de leerplichtambtenaar;
- Voordat een leerling wordt uitgeschreven, moet de schoolleider nagaan of de leerling elders is ingeschreven;
- Schoolleiders dragen de verantwoording voor het feit dat ongeoorloofd schoolverzuim wordt gemeld aan de leerplichtambtenaar;
- Schoolleiders moeten de leerplichtambtenaar in kennis stellen van een leerling die de school voortijdig verlaat.

Verplichtingen van ouders:

- Ouders moeten ervoor zorgen dat hun leerplichtige zoon of dochter op een school of onderwijsinstelling staat ingeschreven;
- Zij zien erop toe dat hun kind de school geregeld bezoekt. Vanaf twaalf jaar is de jongere hier zelf medeverantwoordelijk voor;
- Ouders dienen de school in kennis te stellen van ziekte van hun kind;
- Ouders dienen bij andere redenen van afwezigheid van hun kind toestemming van de schoolleider te hebben.

Wanneer niet aan de bovenstaande verplichtingen is voldaan, dan is er sprake van vermoedelijk ongeoorloofd schoolverzuim. Dit kan een proces-verbaal tot gevolg hebben.

Het zogenaamde signaalverzuim is spijbelen met achterliggende problematiek. De aard van de problematiek kan heel verschillend zijn. Men onderscheidt sociaal emotionele, psychische, gezins-, verslavings-, opvoedings-, motivatie- en leerproblemen. Ouders hebben hierin de verantwoordelijkheid om hulp voor hun kind te organiseren, maar soms kloppen ouders of jongeren zelf bij school aan of wordt op school de problematiek gesignaleerd. Scholen moeten de juiste verwijsmogelijkheden weten voor leerlingen met problemen. Daarbij worden scholen soms geconfronteerd met wachttijden van instanties, zodat hun leerlingen (én ouders), die hulp nodig hebben en ook gemotiveerd zijn, deze hulp (nog) niet krijgen, waardoor ook de school met het probleem blijft zitten.

2.3.2 DE NIEUWE LEERPlichtWET

Ingrado, Vereniging voor leerplicht en RMC, heeft een nieuwe leerplichtwet 2007 ontworpen. Deze nieuwe wet is in januari 2006 aan de Minister van Onderwijs aangeboden en nog niet definitief. Enkele opvallende veranderingen, die van invloed zijn op de positie van ouders/leerlingen, zijn (www.ingrado.nl):

- Naast de schoolbezoekplicht komt een verplichting tot deelname aan onderwijs dat voor de jongere het meest geschikt is. De feitelijke verzorger moet ervoor zorgen dat het kind op school is ingeschreven en de school geregeld bezoekt. Degene die het ouderlijk gezag heeft, maar niet de feitelijke verzorging, krijgt een inspanningsverplichting;
- Er komt een meer eenduidige aanwijzing van verantwoordelijkheden (die bij bevoegd gezag en de feitelijke verzorger ligt);
- Verruiming van mogelijkheid tot vervulling van leerplicht via vervangende vormen van onderwijs (combinatie met thuisonderwijs voor hoogbegaafden bijvoorbeeld);
- Begrenzing van de mogelijkheid van verlof wegens godsdienst of levensovertuiging (in huidige wet staat alleen mededelingsplicht en staat er geen termijn hoe lang de jongere mag wegblijven van school);
- Verantwoordingsplicht bij een beroep op verlof wegens ziekte;
- Inschrijving op een school in het buitenland wordt beperkt tot België en Duitsland;
- Kwalificerende leerplicht in plaats van partiële leerplicht.

De formele positie van ouders rondom recht op informatie

Ten aanzien van het functioneren van het kind op school bepaalt artikel 11 Wpo en art. 28, lid 1, sub d VRK, art. 13 Wpo, 24c Wvo dat het bevoegd gezag ouders (en leerlingen) rapporteert over de vorderingen van de leerlingen. Er wordt niet bij vermeld hoe frequent dat moet plaatsvinden. Op scholen is er veelal sprake van een vaste gesprekscyclus van een kennismakingsgesprek, tienminutengesprekken en ouderavonden.

Belangrijk is dat scholen ook duidelijk zijn in hoe ze ruimte geven aan ouders wanneer zij zelf een gesprek met de leerkracht of de schoolleider willen.

3.1 HET LEERLINGDOSSIER

Alle scholen houden een leerlingadministratie of -dossier bij. Daarin staan onder meer:

- Notities over de bespreking van het kind door het schoolteam;
- Notities van de gesprekken met ouders;
- Speciale onderzoeken;
- De toets- en rapportgegevens;
- De plannen voor extra hulp aan het kind.

Soms worden er ook schriftelijke observaties van leraren toegevoegd over de sociale en emotionele ontwikkeling van het kind, de werkhouding en de taakaanpak. Het leerling-dossier is strikt vertrouwelijk en ligt achter slot en grendel. Ouders hebben het recht om het dossier van hun kind in te zien (inzagerecht). Om het dossier te raadplegen, maakt de ouder een afspraak met de schoolleider. Deze stelt de ouder in de gelegenheid het dossier in te zien. Hierbij is altijd iemand van de school aanwezig. De school is verplicht desgevraagd binnen 30 dagen tegen vergoeding van de kosten een kopie van het dossier mee te geven. Het kan zijn dat de school het leerlingdossier van een kind wil laten zien aan anderen, bijvoorbeeld aan de schoolbegeleidingsdienst. Dit kan alleen als de ouders hier toestemming voor geven.

Scholen moeten leerlingdossiers minimaal gedurende vijf jaar na het vertrek van de leerling bewaren (bewaartermijn). Na afloop van deze termijn moeten de dossiers vernietigd worden. Scholen zijn niet verplicht het leerlingdossier af te geven aan de nieuwe school indien een leerling van school wisselt. Wel geldt een verplichting tot informatieoverdracht.

Bij zorgleerlingen ligt de informatieverplichting anders. Een aanvraag voor een indicatie wordt door de Commissie voor de Indicatiestelling (CvI) in behandeling genomen als het aangeleverde dossier compleet is. Het is afhankelijk van het cluster en de schoolsoort waarvoor een indicatie aangevraagd wordt, welke rapportages in het dossier aanwezig moeten zijn.

In de brochure 'Indicatiestelling en criteria voor het speciaal onderwijs of een rugzak' van FvO, CG-Raad en LCTI uit 2005, die speciaal is bedoeld voor ouders, staat een compleet overzicht van de benodigde rapportages per schoolsoort in het primair en voortgezet onderwijs. Informatie waar de aard en ernst van de stoornis in beschreven is, zoals onderwijskundige rapporten, verslagen van psychologisch/medisch onderzoek, zijn van belang voor de school om adequate ondersteuning te kunnen bieden.

In geval van een verwijzing van een leerling naar een vorm van speciaal onderwijs, zullen de ouders door het bevoegd gezag voldoende moeten worden geïnformeerd over de hieraan gekoppelde procedure en over het doel en de werkwijze van de instanties die de toelaatbaarheid beoordelen, zoals de PCL, CvI, RvC.

3.2 HOORRECHT

Ouders hebben het recht te worden gehoord, in ieder geval wanneer het bevoegd gezag voornemens is ingrijpende maatregelen te nemen ten aanzien van het kind, wanneer zij van oordeel zijn dat dit in het belang is van het welbevinden van hun kind op school en buiten school. Het mag de goede werking van de school echter niet schaden. Noorlander pleit ervoor dit hoorrecht neer te leggen in de schoolgids (Noorlander, 2005).

3.3 PRIVACY

De ouders hebben geen ongelimiteerd recht op informatie. Wanneer omstandigheden hiertoe aanleiding geven, kan het bevoegd gezag/de schoolleiding beslissen de directe communicatie tussen de ouders van een leerling en de groepsleerkracht (tijdelijk) te verbreken en eventueel een afkoelingsperiode in te voeren. Onder omstandigheden kan het recht op informatie van de wettelijk vertegenwoordiger in conflict komen met het recht op privacy van het kind. De wettelijk vertegenwoordiger is echter alleen in beeld, wanneer er een ontheffing uit de ouderlijke macht heeft plaats-

gevonden. Wanneer recht op informatie in strijd is met de privacy van het kind is moeilijk te bepalen. Het bevoegd gezag dient zich (art. 23 Wvo) met haar informatieverstrekking over het kind in ieder geval tot het kind zelf te richten wanneer het kind meerderjarig is en handelingsbekwaam. Het ouderlijk gezag heeft dan immers opgehouden te bestaan.

3.4 GESCEIDEN OUDERS

Wanneer de ouders gescheiden zijn, geldt als hoofdregel dat beide ouders na de scheiding het gezag over het kind blijven uitoefenen. Indien er geen gezamenlijk gezag is, dient de met het gezag belaste ouder de andere ouder op de hoogte te houden van gewichtige aangelegenheden die het kind betreffen (artikel 1:377b BW). Vorderingen van het kind moeten worden verstrekt. Daarnaast is er een informatieplicht van derden (artikel 1:377c BW). Ouders die geen gezag (meer) hebben over het kind, hebben recht op informatie over hun kind. De ouder zal daar echter wel zelf om moeten vragen. De school hoeft uit zichzelf geen informatie te geven aan deze ouders. Als het gaat om de vader, moet deze bovendien het kind hebben erkend, anders heeft hij helemaal geen recht op informatie, ook niet als hij erom vraagt.

De niet met het gezag belaste ouders hebben een beperkt recht op informatie over hun kind. Het betreft alleen belangrijke feiten en omstandigheden, dus informatie over schoolvorderingen en eventuele sociaal-pedagogische ontwikkelingen op school. Indien de desbetreffende ouder het hiermee niet eens is, kan hij/zij een verzoek indienen bij de rechtbank. En als het belang van het kind zich tegen informatieverstrekking verzet, dan hebben de ouders ook geen recht op informatie. Dit kan het geval zijn indien een rechter of psycholoog heeft geoordeeld dat het geven van informatie aan een ouder het kind zal schaden. Risico bij dergelijke situaties is dat de school haar onafhankelijke positie kan verliezen, wanneer zij dreigt 'handlanger' te worden van een van beide ouders. Artikel 1:337c BW draagt zorg voor een onafhankelijke positie van de school (www.scheiding-omgang.nl).

De formele positie van ouders rondom kwaliteit van onderwijs

4.1 SCHOOLPLAN

Met de kwaliteitswet van 1998 zijn het schoolplan, de klachtenregeling en een schoolgids geïntroduceerd. De eerste twee vallen onder het instemmingsrecht van de totale medezeggenschapsraad, de laatste onder het instemmingsrecht van de ouder- en leerlinggeleding.

Deze wet verenigt interne kwaliteitszorg met externe verantwoording. De instrumenten, die het bevoegd gezag kiest om kwaliteitsbeleid planmatig aan te pakken en verantwoording af te leggen aan ouders en andere belanghebbenden, vallen onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag (Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs, 2005, Noorlander, 2005). De kwaliteitswet van 1998 regelt naast de kwaliteitszorg ook een aantal documenten dat scholen in dat kader moeten opstellen: een schoolplan, een klachtenregeling en een schoolgids. Door invoering van het schoolplan en de schoolgids is een dialoog mogelijk tussen omgeving en school over de kwaliteit van het onderwijs en kunnen ouders, leerlingen en personeel via de medezeggenschapsraad invloed uitoefenen op deze kwaliteit.

Het vierjaarlijkse schoolplan is het beleidsdocument, waarin de school beschrijft hoe ze aan de bewaking en verbetering van de kwaliteit werkt. Hoofdbestanddelen van het schoolplan zijn het onderwijskundig en personeelsbeleid en beleid met betrekking tot de verbetering van kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast dient het mede het beleid ten aanzien van de aanvaarding van materiële bijdragen te bevatten (sponsoring; exclusief ouderbijdragen of op onderwijswetgeving gebaseerde bijdragen), indien het bevoegd gezag daarmee verplichtingen op zich neemt, waarmee de leerlingen geconfronteerd zullen worden. Daarbij handelt het onder andere om zaken als de methoden en ontwikkelingsmaterialen, hoe de school omgaat met leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, de wijze waarop de verplichte onderwijstijd wordt benut en de rechten en plichten van de ouders. Artikel 12 van de Wpo en artikel 24 van de Wvo voorzien in een verplichting om ouders over deze en andere elementen te informeren in de schoolgids en het schoolplan. Het schoolplan kan op een of meerdere scholen van hetzelfde bevoegd gezag betrekking hebben.

4.2 SCHOOLGIDS

De schoolgids is een informatief document voor ouders en leerlingen. Deze gids biedt ouders mogelijkheden om met de school in gesprek te komen over het schoolbeleid. Daarin staat wat scholen bij leerlingen bereiken en de mate waarin zij hun doelen waarmaken. Voor scholen voor voortgezet onderwijs gelden preciezere voorschriften voor de wijze waarop resultaten in de schoolgids weergegeven worden. Deze scholen melden in hun schoolgids het percentage leerlingen dat doorstroomt naar een hoger leerjaar of een ander soort onderwijs, het percentage leerlingen dat de school zonder diploma verlaat en het percentage leerlingen dat voor het eindexamen slaagt. Ook wordt inzicht gegeven in de beschikbare onderwijstijd en zaken als het voorkomen van lesuitval en schoolverzuim. Voor het overige is het bevoegd gezag vrij bij het bepalen van de inhoud.

Het bevoegd gezag is verplicht de schoolgids uit te reiken aan de ouders dan wel de verzorgers (dan wel de meerderjarige en handelingsbekwame leerling) bij de inschrijving en jaarlijks na de vaststelling van de schoolgids. (artikel 13 Wpo, art. 24 Wvo; www.minocw.nl; Noorlander, 2005)

De schoolgids is bedoeld voor algemene informatie. Alle protocollen rond informatiestromen naar ouders moeten hierin opgenomen worden. De schoolgids leent zich ook voor het profileren van de school in hoe de school denkt over communicatie met en betrokkenheid van en naar de ouders. Uiteraard moet dit niet bij een papieren beschrijving blijven in de schoolgids, maar zichtbaar zijn in totale handelen van al het personeel in de school. De Inspectie ziet er op toe dat wat in de schoolgids is vermeld ook in werkelijkheid in praktijk wordt gebracht.

4.3 KLACHTENREGELING

Sinds 1998 is het Klachtrecht voor het onderwijs vastgelegd in de wet. Scholen voor basis- en voortgezet onderwijs zijn sindsdien wettelijk verplicht om een onafhankelijke klachtvoorziening ten bate van leerlingen, ouders en personeel te treffen, voor de behandeling van klachten over maatregelen, nalatigheid en gedrag van bevoegd gezag, personeel en de Permanente Commissie Leerlingenzorg.

Het kan hierbij overigens ook gaan om klachten over het gedrag of beslissingen ten opzichte van andere ouders of leerlingen. In het voortgezet onderwijs geldt de regeling ook voor leerlingen en in het (voortgezet) speciaal onderwijs voor leerlingen vanaf 13 jaar (www.lgc-lkc.nl; www.ppsi.nl e.a.).

De regeling heeft drie functies:

- Een rechtsbeschermingfunctie: de klachtenregeling is een aanvulling, bedoeld als laagdrempelige voorziening, op bestaande mogelijkheden van directe contacten, inspraak en meebesturen. Een van de doelen van het klachtrecht is om de invloed van leerlingen, ouders en onderwijspersoneel op school te versterken. Uit eerder onderzoek is gebleken dat het aantal klachten hoger was dan werd verwacht. Mogelijke verklaring is dat scholen te snel doorverwijzen in plaats van het eerst samen proberen op te lossen;
- Een signaalfunctie: een ander doel van het klachtrecht is het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs. Klachten van ouders en leerlingen hebben een belangrijke signaalfunctie in deze en vormen dus een belangrijk deel van het te voeren kwaliteitsbeleid door het bevoegd gezag;
- Een communicatiefunctie: het behandelen van klachten levert een bijdrage aan de verbetering van de communicatie tussen school en leerlingen en ouders.

Het schoolbestuur moet een klachtencommissie instellen, waar de klachten kunnen worden ingediend. De praktijk moet ervoor zorgen dat problemen zoveel mogelijk op school tot een oplossing worden gebracht, waardoor het niet komt tot een formele klacht. Een klachtencommissie (minimaal drie leden, waaronder een onafhankelijke voorzitter) behandelt de klachten. De verschillende landelijke besturenorganisaties richtten in 1998 klachtencommissies op voor de bij hen aangesloten scholen. Er zijn nu zeven verschillende landelijke klachtencommissies.

Het kan zijn dat de school niet aangesloten is bij een van de grote landelijke klachtencommissies. De school heeft dan een eigen klachtencommissie of een commissie die opgericht is voor een aantal scholen. Bij de landelijke klachtencommissie kan de klager er op rekenen dat de leden van de Commissie geen directe relatie hebben met de school of het bevoegd gezag van de school. Bij een 'regionale' klachtencommissie kan dit anders zijn. Het kan zelfs zijn dat een van de commissieleden een bekende is van de school. Ook kan het voorkomen dat een van de commissieleden een personeelslid is van de school. De wet schrijft alleen voor dat de voorzitter onafhankelijk moet zijn, maar de andere commissieleden hoeven dat dus niet te zijn.

De behandeling van een klacht door de Commissie verloopt via een in de reglementen van de Commissie beschreven procedure. Dit reglement is op te vragen bij de eigen school. In de schoolgids staat bij welke klachtencommissie de school aangesloten is.

De procedures zijn als volgt:

De klager dient de klacht in bij de Commissie; het bevoegd gezag/instellingsbestuur wordt van de indiening van de klacht op de hoogte gebracht; de verweerder wordt in kennis gesteld van de klacht en wordt in de gelegenheid gesteld schriftelijk verweer in te dienen. Vervolgens wordt de klacht mondeling behandeld op een besloten zitting van de Commissie waarop partijen hun standpunten kunnen toelichten en eventueel getuigen kunnen worden gehoord. Na de sluiting van de zitting beraadslaagt de Commissie over de klacht. Vervolgens brengt de Commissie binnen een in het reglement vastgestelde termijn schriftelijk advies uit aan het bevoegd gezag/instellingsbestuur, welk advies ook aan klager en verweerder wordt toegezonden. Vervolgens worden vier weken gegeven aan het bevoegd gezag/instellingsbestuur om te laten weten wat er met het advies gedaan wordt. In het advies geeft de Commissie een gemotiveerd oordeel over de gegrondheid van de klacht en doet zij eventueel aanbevelingen aan het bevoegd gezag/instellingsbestuur. Nadat het bevoegd gezag/instellingsbestuur is geïnformeerd door de Commissie over het bestaan van een klacht staat haar niets in de weg om zelf de klacht ter hand te nemen en te trachten een oplossing te bereiken. Het Ministerie van OCW heeft in samenspraak met de betrokken organisaties een tijdelijke werkgroep in het leven geroepen om te komen tot een verbetering van de klachtenregeling binnen de huidige wettelijke kaders, die worden gedragen door de gezamenlijke organisaties. Op basis van de doorgevoerde verbeteringen zal de aangepaste klachtenregeling drie jaar gaan functioneren. Na deze periode vindt een evaluatieonderzoek plaats. De aanbevelingen van de tijdelijke werkgroep zijn in het voorjaar van 2006 bekendgemaakt (Advies Klachtenregeling, 2006). Eveneens in samenspraak met de betrokken organisaties heeft OCW een expertgroep ingesteld met als taak te onderzoeken of, en zo ja hoe, de huidige opzet van de klachtenregeling PO/VO gewijzigd zou moeten worden. De adviezen van deze groep zijn doorgenomen met de onderwijsorganisaties. De minister heeft in november 2006 de adviezen onverkort voorgelegd aan de Tweede Kamer, waarbij de besluitvorming is overgelaten aan een volgend kabinet.

Verbeterpunten liggen in:

Het voortraject (voor het indienen van een klacht):

- Het vervaardigen van eenduidig voorlichtingsmateriaal met aandacht voor de verschillende doelgroepen. Daarin moet onder meer beschreven worden hoe in het kader van kwaliteitsbeleid de medezeggenschapsraad betrokken wordt bij de afhandeling van klachten, hoe klachten kunnen worden voorkomen en hoe de school met klachten omgaat;
- Herpositioneren van vertrouwens- en contactpersoon door aan elke school een contact- en vertrouwenspersoon te verbinden. De expertgroep moet bekijken of dit wettelijk moet worden geregeld;
- Het verbeteren van (communicatieve) vaardigheden van het personeel en directie in de omgang met klachten(regeling). Het is van belang hier in de (post-)initiële opleidingen nadrukkelijk aandacht aan te schenken⁵.

De formele fase (behandeling van een klacht):

- Het ontwikkelen van een kwaliteitsstandaard en gelijke voorschriften om de klachtencommissies zoveel mogelijk op uniforme wijze te laten werken. Dit schept duidelijkheid voor klager en verweerder en kan op die manier gevoelens van willekeur voorkomen. Op dit moment is er nog veel ruimte voor schoolbesturen om de klachtenregeling naar eigen inzicht in te vullen.

Het natraject (na niet-bindende uitspraak van commissie):

Het komt voor dat een klager niet verneemt wat met de aanbevelingen van de commissie gebeurt, die een schoolbestuur ontvangt. Aanbevolen wordt dat:

- De wettelijke bepaling, dat de uitspraak binnen vier weken medegedeeld moet worden, nadrukkelijk onder de aandacht wordt gebracht;
- Het bevoegd gezag de MR informeert (inmiddels opgenomen in de WMS);
- Het bevoegd gezag een afsluitend gesprek voert met de betrokkenen;
- De Inspectie controleert of er klachten zijn geweest en hoe daarmee omgegaan werd.

De tijdelijke werkgroep heeft een aantal aandachtspunten, die in het bijzonder betrekking hebben op de positie van ouders, ter advisering voorgelegd aan de expertgroep. Eventuele wijzigingen in de vormgeving, inrichting en opzet van klachtencommissie(s) hebben gevolgen voor de waarborging van rechten van ouders bij deregulering en harmonisatie van de wetgeving. Veelgehoorde kritiek van ouders is dat hun positie kwetsbaar is vanwege het ontbreken van de mogelijkheid van een hoger beroep en het ontbreken van een bindende uitspraak van de commissie. De werkgroep had een opdracht binnen de wettelijke kaders. De expertgroep daarentegen mocht zich ook buiten de huidige, wettelijke kaders begeven.

De formele positie van ouders rondom zorgplicht

In 2006 heeft de agendacommissie van de ouderlijn – een groep van specifieke en algemene ouderorganisaties – zorg gedragen voor een degelijke verkenning vanuit ouderperspectief van de plannen van de Minister voor vernieuwing van de leerlingenzorg in het basis-, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs. Centraal hierin staat de gedachte van de zogenaamde zorgplicht. Scholen en besturen krijgen meer ruimte in de wijze waarop zij de leerlingenzorg willen organiseren. Gelijktijdig wil de overheid ook de positie van ouders hierin versterken. Een van de manieren is om individuele ouders te ondersteunen en collectieve ouders formeel een rol toe te bedelen in het geheel. Specifieke knelpunten die ouders in de huidige situaties ervaren zijn (Lambrechts, AO 2e kamer 2 februari 2006 over zorgplicht):

- Ouders hebben het gevoel van het kastje naar de muur gestuurd te worden;
- Bij doorverwijzing is plaatsing niet altijd meteen mogelijk;
- Er zijn teveel verschillende, naast elkaar bestaande systemen;
- Met LGF werd gestreefd naar meer keuzevrijheid van ouders; in de praktijk lopen ze aan tegen het toelatingsbeleid van scholen.

In samenwerking met de organisaties voor bestuur, management en personeel, de ouderorganisaties en het ministerie is een traject opgezet om de uitwerking tot stand te brengen (www.passendonderwijs.nl). Dit traject bestond uit een zogenaamde veldlijn, een ouderlijn en een kaderlijn. In de *veldlijn* zijn bijeenkomsten georganiseerd met het onderwijsveld over de vernieuwing van de leerlingenzorg. Ook hebben soms ouders aan de bijeenkomsten deelgenomen. Naast de veldlijn is er een *ouderlijn* opgezet voor de ouderbetrokkenheid. In een aantal bijeenkomsten is nagegaan op welke wijze de versterking van de ouderpositie zowel individueel als collectief kan plaatsvinden. De resultaten van *veldlijn* en *ouderlijn* zijn neergelegd bij de *kaderlijn*. Dit was een overlegtafel van de meeste deelnemende organisaties, waarin de kaders voor de vernieuwing van de zorgstructuren geformuleerd zouden worden op basis van de inbreng uit de veld- en ouderlijn.

5.1 DE OUDERLIJN

Het doel van de ouderlijn was om tot voorstellen te komen voor de individuele ouderondersteuning, een regionaal ouderplatform (t.b.v. de horizontale verantwoording van de regionale zorgarrangementen) en een geschillenregeling. De resultaten van de ouderlijn zijn beschreven in de notitie ‘Bundeling inbreng ouderlijn’ (2006). Uitgangspunt van de notitie is dat versterking van de positie van ouders wenselijk is. Uit onderzoek blijkt dat ouders vinden dat ze nergens terecht kunnen met hun zorgen en hun klachten over het onderwijs of niet weten bij wie ze moeten zijn (Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs, 2005). Door de overheid is onder andere op basis van de koersgesprekken vastgesteld dat ouders primair verantwoordelijk zijn voor de opvoeding van hun kind en dat de school daarnaast ook een belangrijke rol heeft in de opvoeding. Het is van belang te investeren in een goede relatie tussen school en ouders om samen oplossingen te vinden, waarbij toegang tot hulpverleners en andere deskundigen laagdrempelig moet zijn (Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs, 2005). Voorkomen moet worden dat ouders bij de voordeur worden binnengelaten en via de achterdeur weer doorgesluist worden naar buiten. Ouders willen behoud van keuzevrijheid van school, dat verschillende schoolsoorten blijven bestaan, dat bestaande expertise behouden blijft en dat uitgegaan wordt van de zorgbehoefte van het kind door dit met één plan en één doorgaande lijn in te vullen.

De FvO en CG-raad hebben samen met andere organisaties⁶ de behoeften rondom de versterking van de positie van ouders op een rij gezet. In november 2005 hebben zij een brief gestuurd naar de Vaste Kamercommissie van OCW naar aanleiding van de notitie van de Minister ‘Vernieuwing zorgstructuren funderend onderwijs’ (kenmerk: F01-12/1524/HB). Daarin stellen zij dat in de plannen van de Minister sprake is van nog onvoldoende garanties voor de realisatie van de zorgplicht. De organisaties vragen om de uitbreiding van de Wet Gelijke Behandeling naar het onderwijs.

Aangezien de plannen rondom herijking van de zorgplicht volop in ontwikkeling zijn en hiervoor een afzonderlijk traject wordt doorlopen dat nog veel onzekerheden met zich meebrengt, wordt er in deze notitie niet verder op ingegaan.

De formele positie van ouders rondom voor-, tussen- en naschoolse opvang

6.1 VOOR- EN NASCHOOLSE OPVANG

In september 2005 is de motie Van Aartsen/Bos aangenomen, waarin scholen de verantwoordelijkheid krijgen om voor- en naschoolse opvang vanaf 2007 te (laten) organiseren. Vanaf januari 2007 geldt een inspanningsverplichting, vanaf augustus 2007 een resultaatverplichting. Er dient nog veel uitgewerkt te worden, niet alleen wettelijk, maar ook randvoorwaardelijk (financieel, huisvesting, kwaliteitsborging, managementondersteuning e.d.) voor een succesvolle en door scholen, de kinderopvang en de ouders gedragen invoering van de nieuwe verantwoordelijkheid van scholen. De motie is oorspronkelijk bedoeld om het gesleep met kinderen (door niet goed op elkaar aansluitende school- en werktijden) te voorkomen en arbeidsparticipatie en emancipatie van vrouwen te verhogen. Het door het Centraal Plan Bureau verrichte onderzoek voorspelt een beperkte toename in het gebruik van (formele) opvang en daarmee ook van de arbeidsparticipatie. De Ministers van OCW en SZW verwachten echter dat door de motie het gebruik substantieel zal toenemen. Op dit moment zijn veel scholen nog niet ver met het verkennen van opvangwensen of het organiseren van opvang in het kader van de motie. Er zijn scholen, die de motie als een kans zien om zich te profileren, andere scholen stellen de voorbereidingen zo lang mogelijk uit, omdat zij het regelen van opvang niet als hun taak beschouwen. Ook zijn er scholen die al afspraken hadden met kinderopvangorganisaties, voordat de motie van kracht werd.

Rondom de positie van ouders bij voor- en naschoolse opvang zijn de volgende aspecten te noemen:

- Elke (individuele) ouder krijgt het recht op een goede aansluiting tussen onderwijs en opvang. Ouders kunnen de scholen aanspreken op hun verantwoordelijkheid in deze. Ook al doet slechts één ouder een beroep op dit recht, dan is de school verplicht opvang te organiseren;
- De vraag van ouders is leidend. De school moet in gesprek gaan met de betrokken ouders over hun wensen met betrekking tot de organisatie (het hoe en waar) van de opvang;

- Het organisatiemodel dat de school voorstelt, zal zo dicht mogelijk moeten aansluiten bij de wensen van de (meerderheid) van de ouders. Hoe hard de opvanggarantie volgens de wens van de ouders zal worden, is nog niet bekend. Een organisatievorm geldt in principe voor minimaal een jaar. In overleg met de ouders zou dus tijdelijk een ander model gevonden kunnen worden met een investering in en het vooruitzicht op een ander model. Eind augustus 2006 heeft de Minister een wetsvoorstel ingediend en is er overleg gevoerd met de Tweede Kamer in september en oktober. Het wettelijk traject zal eind 2006 afgerond moeten zijn;
- De medezeggenschapsraad heeft adviesrecht ten aanzien van de organisatie van de kinderopvang;
- De medezeggenschapsraad brengt advies uit op basis van achterbanraadpleging.

Rondom de medezeggenschapspositie zijn de meningen zowel binnen de politiek als in het veld verdeeld (geweest).

6.2 TUSSENSCHOOLSE OPVANG

De tussenschoolse opvang, vaak kortweg 'overblijven' genoemd, kent een langer verleden. Vanaf augustus 2006 zijn schoolbesturen wettelijk verplicht verantwoordelijkheid te nemen voor het overblijven. Tot die tijd was wettelijk alleen vastgelegd dat scholen leerlingen in de gelegenheid moesten stellen tussen de middag, onder toezicht, in het schoolgebouw en op het terrein van de school over te kunnen blijven. Door de onduidelijkheid in de regelgeving tot nu toe wisten ouders niet wie ze op de kwaliteit van de opvang moesten aanspreken of wie er aan de continuïteit tussen school en opvang werkten.

Op ongeveer 94 procent van alle circa 7000 basisscholen blijven kinderen over. In totaal blijven zo'n 460.000 (ca. 30 procent van alle leerlingen in het primair onderwijs) kinderen over, gemiddeld 2,7 dagen per week (Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs, 2005). De meeste scholen schakelen hiervoor vrijwilligers in. Dit zijn meestal ouders, die daarvoor een kleine (vrijwilligers)vergoeding krijgen.

De ouders van de school kunnen ervoor kiezen hun kind te laten overblijven. Zij betalen doorgaans een kleine bijdrage (gemiddeld € 1,13). Op 15 procent van de scholen wordt gebruik gemaakt van een continu-rooster, waarbij alle kinderen tussen de middag op school blijven. Daarnaast wordt er ook met uitzend-, ID- (Melkert-), combi-krachten (onderwijsassistent/overblijfkraacht) of leerkrachten zelf gewerkt.

In een aantal gevallen hebben scholen het initiatief genomen om het overblijven uit te besteden aan een organisatie van buiten de school. Als hiervoor mensen met een gerichte opleiding worden ingezet, nemen de kosten aanzienlijk toe. Door de wetswijziging valt dan ook een prijsstijging te verwachten. Mogelijk dat veel scholen kiezen voor het uitbesteden van het overblijven aan professionele organisaties. Ouders kunnen hier geen subsidie voor vragen, omdat het overblijven niet onder Wet Kinderopvang valt. Het kabinet heeft hier 30 miljoen euro voor uitgetrokken. Dat komt neer op 18,89 euro per leerling per jaar tot en met schooljaar 2010-2011. Daarnaast is er een subsidiebedrag beschikbaar gesteld voor scholing van overblijfmedewerkers.

(www.verantwoordoverblijven.nl; www.ios-ensac.nl; www.bredeschool.nl; www.minocw.nl e.a.)

Rondom de positie van ouders bij tussenschoolse opvang zijn de volgende aspecten te noemen:

- Het schoolbestuur is met ingang van het schooljaar 2006-2007 verantwoordelijk voor de organisatie van de tussenschoolse opvang;
- Alleen de oudergeleding van de medezeggenschapsraad heeft instemmingsrecht;
- De instemmingsbevoegdheid betreft vaststelling of wijziging van beleid ten aanzien van de voorzieningen voor leerlingen.

De formele positie van leerlingen en ouders rondom participatie

7.1 LEERLINGEN

7.1.1 LEERLINGENPARTICIPATIE

Het Vlaamse Steunpunt Leerlingenparticipatie hanteert de volgende indicatoren voor de meting van de kwaliteit van de leerlingenparticipatie:

- De mate waarin men elkaars invloed toelaat en zichtbaar maakt;
- De mate waarin jongeren en volwassenen hun visie, opvattingen en de betekenis die wordt gegeven aan een voorliggende kwestie inbrengen, uitwisselen en bevragen;
- De mate waarin er aandacht is voor de eigenheid van de jongeren (denk aan gemeenschappelijk taalgebruik);
- De mate waarin de competenties van jongeren een plaats krijgen;
- De mate waarin door de school wordt getracht een goede balans te vinden tussen:
 - Het toestaan dat jongeren een eigen leefruimte hebben op school;
 - Het zo groot mogelijk maken van de gemeenschappelijke ruimte van volwassenen en jongeren op school;
 - Het integreren van jongeren in de volwassen wereld;
 - De mate waarin het overleg tussen jongeren en volwassenen concrete gevolgen heeft.

7.1.2 LEERLINGENRAAD

Het bevoegd gezag is verplicht, wanneer jongeren hierom vragen, een leerlingenraad in te stellen die bevoegd is desgevraagd of uit eigener beweging advies uit te brengen aan de medezeggenschapsraad met name over die aangelegenheden, die de desbetreffende geleding in het bijzonder aangaat. Het bevoegd gezag is verplicht randvoorwaarden te realiseren indien jongeren een leerlingenraad willen inrichten (Noorlander, 2005).

7.1.3 LEERLINGENSTATUUT

Sinds 1993 zijn scholen voor voortgezet onderwijs verplicht om een leerlingenstatuut vast te stellen (art. 24g Wvo). Het leerlingenstatuut verbetert de positie van leerlingen in de school om de volgende redenen. Het statuut:

- Maakt duidelijk welke regels er leven en bindt alle betrokkenen op gelijke wijze aan de regels;
- Bevordert transparantie in relatie tussen school, leerlingen en ouders; ligt daarmee in het verlengde van schoolgids en schoolplan;
- Kan leiden tot verbetering van het ethische peil op school;
- Is symbolisch: de school neemt de rechten van leerlingen serieus door een statuut vast te stellen.

Elke leerling, die wordt toegelaten op een school, zou op de hoogte van dit statuut moeten worden gesteld (dit blijkt in de praktijk veelal niet zo te zijn).

Op dit moment zijn verplichte thema's binnen het statuut:

- Voorschriften tot handhaving van de goede gang van zaken binnen de onderwijsinstelling;
- De wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan bescherming van gegevens uit de persoonlijke levenssfeer.

Voor het overige geldt een vrije invulling.

Het zou goed zijn ook ouders en leerlingen bij het opstellen van het statuut te betrekken. Immers de verwachtingen van leerlingen en ouders over het functioneren van de school en de pedagogische richting van de school dienen aan te sluiten op de in het statuut vervatte regels (LAKS en onderwijsorganisaties hebben verschillende modellen opgesteld) (Noorlander, 2005). In het voortgezet onderwijs zijn de leerlingen zeker gevoelig voor documenten waaruit blijkt dat zij serieuze gesprekspartner zijn. De aanvullingen van het statuut met aandacht voor kwaliteit van het onderwijs, onderwijsstoetsing, rapporten, bevordering van leerlingen, toepassing van disciplinaire maatregelen zijn zeker wenselijk.

Voor het primair onderwijs zou het zwaartepunt bij de ouders moeten liggen. Deze zijn op beleidsniveau vertegenwoordigd in de medezeggenschapsraad, op organisatorisch niveau in de ouderraad. Leerlingen zijn ook in het primair onderwijs mondiale partners. De vraag is of een statuut hier in voldoende mate inspeelt op hun belang in participatie. Gedacht zou kunnen worden aan groepsgesprekken op thema, regelmatige interviews of enquêtes, die informatie over de bevindingen van de leerlingen kunnen verschaffen.

7.2 OUDERS

7.2.1 OUDERPARTICIPATIE

Ouderparticipatie kan als volgt gedefinieerd worden: door actieve betrokkenheid invloed uitoefenen op aan gelegenheden binnen de school. Deze betrokkenheid kan worden opgesplitst in drie onderdelen:

- Communicatie ouders-school. Medio juni 2006 gaf tweede Kamerlid Eijsink aan dat zij alle ouders met schoolgaande kinderen wilde verplichten ouderavonden bij te wonen. Daarbij richtte ze zich speciaal op de bijeenkomsten voor ouders met kinderen in het speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs, omdat daar vaak leerlingen zitten die extra aandacht nodig hebben. Als verklaringen voor de afnemende belangstelling noemde ze onder andere een te drukke agenda en onwetendheid over het belang van ouderavonden. Eijsink maakte niet duidelijk welke sancties ouders te wachten staan, als ze een ouderavond negeren;

Verplichting van ouderavonden lijkt niet het middel te zijn waar je participatie mee bevordert. De vorm van de ouderavond kan daarentegen wel aangepast worden aan de behoeftes van deze tijd (interactief, op thema, ouder als partner i.p.v. eenrichtingsverkeer).

- Dienstverlening van ouders aan school: recht op verrichten van ondersteunende werkzaamheden voor de school. Het bevoegd gezag moet deze gelegenheid bieden. De ouders dienen hierbij de aanwijzingen van de schoolleider en het onderwijzend personeel op te volgen (art. 44 Wpo). Een dergelijke bepaling ontbreekt in de Wvo, terwijl de rechtsgelijkheid tussen ouders primair onderwijs en ouders voortgezet onderwijs dit vereist (7 procent van de ouders uit voortgezet onderwijs verricht ondersteunende werkzaamheden tegenover 48 procent in het basisonderwijs);

Het is niet verwonderlijk dat de participatie van ouders in de school verschuift wanneer de leerling van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs overgaat. Dit is geen goede indicator voor ouderbetrokkenheid: de rol van de ouder ten opzichte van zijn of haar kind verschuift en daarmee vaak ook ten opzichte van de school. Het zou mogelijk wel goed zijn ouders meer te begeleiden bij de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs. En mogelijk dat dit dan ook een positief effect heeft op de toekomstige participatie in het voortgezet onderwijs.

- Deelname van ouders aan bestuurlijke- en inspraakorganen (i.e. formele betrokkenheid).

Op het laatste onderdeel wordt in dit hoofdstuk verder ingegaan. Achtereenvolgens komen aan de orde: lidmaatschap schoolbestuur, ouderraad en medezeggenschapsraad. Zowel ouders als leerlingen (v.o.) kunnen in de laatste participeren (Noorlander, 2005).

7.2.2 LIDMAATSCHAP SCHOOLBESTUUR

Ten aanzien van openbaar onderwijs zijn er voor integraal bestuur en de bestuurscommissie geen voorschriften voor de samenstelling van het schoolbestuur (bv. over minimum aantal ouders). Voor de openbare rechtspersoon en de stichting voor openbaar onderwijs is wettelijk bepaald dat minimaal één derde doch niet meer dan de helft van de bestuursleden op voordracht van de ouders wordt benoemd. Voor het bijzonder onderwijs gelden geen wettelijke bepalingen, maar daar blijken op grote schaal ouders zitting te nemen in het schoolbestuur (SCP 2000: basisonderwijs: 2 procent van de ouders in schoolbestuur; voortgezet onderwijs: 0,3 procent). In het tweede Kabinet-Kok is in de beleidsnotitie 'De identiteit van de school' het voorstel gedaan de positie van ouders langs de lijn van het bestuur te versterken. Op basis van een bekostigingsvoorwaarde zouden scholen worden verplicht een bepaald aantal ouders in het schoolbestuur zitting te laten nemen.

De vraag is of er juridische obstakels zijn tegen een verplichte democratisering van het bestuur (denk aan vrijheid van vereniging en vrijheid van onderwijs: Onderwijsraad, 2004; Noorlander 2005). Naast de vraag of er juridische obstakels zijn tegen een verplichte democratisering van het bestuur is het ook de vraag of de voorschriften rond lidmaatschap van ouders het governance-vraagstuk bevorderen. Er zijn bij de verschillende bestuursvormen en schoolbesturen verschillen in lidmaatschap van ouders. Bestuursactiviteit is echter een rol/functie waarvoor a-priori op persoonlijke titel gekozen wordt. Sturing en voorschriften zijn hier daarom niet op zijn plaats.

7.2.3 OUDERRAAD

De ouderraad wordt meestal op initiatief van de ouders opgericht. Het bevoegd gezag is verplicht, wanneer ouders daarom vragen, een ouderraad in te stellen. De ouderraad organiseert activiteiten ten behoeve van leerlingen op de school en hun ouders en beheert bijna altijd de vrijwillige ouderbijdrage. De doelstellingen en taken van de ouderraad staan beschreven in een huiselijk reglement of in statuten. De raad is bevoegd desgevraagd of uit eigen beweging advies uit te brengen aan de medezeggenschapsraad, met name over die aangelegenheden die de desbetreffende geleding in het bijzonder aangaan. Op verzoek van de ouderraad stelt de medezeggenschapsraad het bevoegd gezag in kennis van een schriftelijk advies.

Er zijn risico's verbonden aan het uitvoeren en verwezenlijken van de taken en doelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van aansprakelijkheid (www.schoolknip.nl).

Er zijn vijf juridische vormen te onderscheiden waarin ouders zich kunnen organiseren: zie tabel 1, Positie en rechtspositie van de ouderraad.

7.3 MEDEZEGGENSCHAP

Tot 1 januari 2007 gelden de regels uit de Wet medezeggenschap onderwijs (Wmo 1992). Voor het regulier en speciaal basisonderwijs zijn alleen personeel en ouders vertegenwoordigd; voor het voortgezet onderwijs zijn deels ook leerlingen vertegenwoordigd. De medezeggenschapsraad heeft bevoegdheden met betrekking tot het eigen functioneren, advies- en instemmingsbevoegdheden. Een bevoegd gezag kan voor enkele of alle scholen een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad instellen, waarvan de leden uit en door de leden van de afzonderlijke medezeggenschapsraden worden gekozen. De GMR beschikt niet over zelfstandige bevoegdheden; deze worden overgedragen door de afzonderlijke medezeggenschapsraden. De Wmo gold tot 1 januari 2007. Vooruitlopend op de nieuwe wet (WMS) zijn enkele wijzigingen ingegaan op 1 augustus 2006. Het betreft de volgende zaken (www.minocw.nl; www.medezeggenschapsraden.nl; www.lumpsumpo.nl; Noorlander, 2005; e.a.):

- De oudergeleding heeft instemmingsrecht ten aanzien van de organisatie van het overblijven;

- De oudergeleding heeft instemmingsrecht ten aanzien van het voorgenomen beleid rondom de onderwijstijd op de school en moet hierover de ouders raadplegen;
- Elk schoolbestuur met meer dan één school is verplicht een GMR in het leven te roepen;
- De medezeggenschapsraad heeft instemmingsrecht bij een voorgenomen besluit van het bevoegd gezag tot fusie en bestuurlijke overdracht;
- Ook een voorgenomen besluit tot wijziging van de grondslag van de school valt onder het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad;
- Het bestuur is verplicht de medezeggenschapsraad of GMR volledig te informeren over de inkomsten en uitgaven en de vermogenspositie;
- De (G)MR adviseert over de voorgenomen bestuursbesluiten ten aanzien van het meerjarig financiële beleid (alle schoolbesturen zijn verplicht een financieel jaarverslag samen te stellen), de criteria voor de verdeling van de middelen, de criteria voor de verschuiving van de middelen tussen afzonderlijke scholen en het managementstatuut. De lumpsum vraagt van onderwijspersoneel en ouders behoorlijk wat kennis en vaardigheden. Het afgelopen jaar is door onderwijsvakbonden en ouderorganisaties extra ondersteuning hierin geboden. Door sommigen wordt aangeraden bij (G)MR-verkiezingen te pogen kandidaten te werven met expertise op het gebied van financiën.

Vanaf 1 januari 2007 is de Wet Medezeggenschap Scholen (WMS) van kracht. De WMS sluit beter aan bij actuele, bestuurlijke verhoudingen en biedt de scholen meer ruimte om een passende medezeggenschapsstructuur in te richten.

Vorm	Verantwoordelijkheid (BW, artikel 9 en 30)	Bevoegd rechtspersoon	Verkiezing
1 Gewone ouderraad	Hoofdelijke aansprakelijkheid van alle leden	Beperkt	Ja
2 Vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid (niet ingeschreven bij KvK)	Hoofdelijke aansprakelijkheid, behalve indien zij alles hebben gedaan ter voorkoming	Beperkt	Ja
3 Als 2, maar wel ingeschreven bij KvK	Hoofdelijke aansprakelijkheid, maar alleen indien door derden aangetoond kan worden dat niet aan de verplichtingen wordt voldaan	Beperkt	Ja
4 Vereniging	Alleen bij wanbeleid aansprakelijkheid van alle leden	Volledig	Ja
5 Stichting	Alleen bij wanbeleid aansprakelijkheid van alle leden	Volledig	Nee

Tabel 1: Positie en rechtspositie van de ouderraad (bron: www.voo.nl)

De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de Wmo zijn:

- Naast een pakket van algemene bevoegdheden worden voor de afzonderlijke (personeels-, ouders- en leerlingen) geledingen eigenstandige bevoegdheden ingevoerd. Deze zijn fors uitgebreid: voor de ouders betreft dit de inspraak rondom de schoolkosten, schoolboeken, ouderbijdrage en onderwijstijd. Voor leerlingen de faciliteiten voor leerlingen die MR-lid zijn, leerlingvoorzieningen, leerlingenstatuut en verwerking persoonsgegevens;
- De GMR heeft een eigen positie met zelfstandige taken en wettelijke bevoegdheden;
- De huidige spiegelbepaling (instemmingsrecht voor de ene geleding is adviesrecht voor de andere geleding) is vervallen;
- De mogelijkheid tot het instellen van een medezeggenschapsraad op het niveau van een nevenvestiging, dislocatie of onderdeel van de school;
- De verplichte koppeling tussen het lidmaatschap van een GMR en een medezeggenschapsraad is vervallen;
- Schoolbesturen kunnen een bovenbestuurlijke medezeggenschapsraad inrichten (bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden in het kader van WSNS of voor leerlingenzorg in het VMBO). Dit kan alleen als alle schoolbesturen en GMR-en, die aan het samenwerkingsverband deelnemen, hiermee instemmen;
- De medezeggenschapsorganen geven zelf vorm aan de inrichting in plaats van het bevoegd gezag;
- Het schrappen van de generieke ontheffingsmogelijkheid. Iedere school moet een medezeggenschapsraad hebben en ieder meerschools bestuur een GMR. Binnen dit gegeven is in de wet wel een voorziening getroffen om aan bezwaren tegemoet te komen;
- De status van adviesbevoegdheden is verzwakt doordat in een geschil niet alleen de zorgvuldigheid wordt getoetst, maar ook de redelijkheid, zoals momenteel het geval is bij instemminggeschillen;
- Informatierecht van een medezeggenschapsraad is omgezet in informatieplicht van een schoolbestuur.

7.4 GESCHILLENCOMMISSIES

Door amendementen van Kamerleden is het wetsvoorstel Medezeggenschap Scholen op een aantal onderdelen aangepast. Een zeer belangrijke aanpassing betreft de geschillenregeling. Vanaf januari 2007 zal er één landelijke geschillencommissie ingevoerd worden.

Het bestuur moet al zijn scholen aansluiten bij een onafhankelijke geschillencommissie, om op die voorziening een beroep te kunnen doen, zodra dit nodig is. Hiervoor ontvangt elk schoolbestuur een vergoeding per leerling. Deze landelijke geschillencommissie komt in de plaats van de huidige geschillencommissies, die vaak per denominatie zijn georganiseerd en in stand worden gehouden. Ook voor het aantekenen van hoger beroep bij de rechter komt er voor alle partijen één centrale voorziening: de ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam (www.minocw.nl; www.avv.nl; www.medezegeenschapsraden.nl).

De landelijke geschillencommissie Medezeggenschap Onderwijs (LGC) staat al open voor alle scholen in het primair en voortgezet onderwijs, die geen beperkingen opleggen aan de toelaatbaarheid van leerlingen op grond van hun religie of levensbeschouwing. Momenteel zijn er daarnaast nog verschillende commissies per denominatie, en enkele per regio georganiseerde commissies (www.lgc-lkc.nl).

7.5 DE FORMELE FINANCIËLE REGELINGEN VOOR GEORGANISEERDE OUDERS

7.5.1 DE FACILITEITEN VOOR GEORGANISEERDE OUDERS

De faciliteiten voor georganiseerde ouders, waaronder de faciliteiten voor de medezeggenschap, vinden we in de algemene middelen van het schoolbestuur. Hoewel er wel indicatoren zijn in de vorm van een programma van eisen, zijn deze gelden niet geoormerkt. Sommige besturen stellen een budget vast voor de georganiseerde ouders, anderen doen dat niet. Georganiseerde ouders zijn daardoor afhankelijk van de goodwill van het schoolbestuur. Dit geldt niet alleen voor ouders in de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad, maar ook voor andere groepen actieve ouders zoals overblijfouders en ouders die helpen bij lezen of in een documentatiecentrum. Het budget dat een schoolbestuur beschikbaar stelt voor georganiseerde ouders kan enerzijds benut worden voor het investeren in de kwaliteit van de ouders bij de uitvoering van hun activiteiten en anderzijds voor een blijk van waardering voor de (meestal vrijwillige) inzet van de ouders.

7.5.2 GELD BESTEMD VOOR OUDERS IN DE SCHOOL

In het programma van eisen 2006 voor het basisonderwijs (V)SO en praktijkscholen onder declaratiebesteding (regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 29 september 2005, nr. PO/BenB/05-42.074, houdende uitvoering van artikel 18 van het

besluit RVC's, regionaalzorgbudget en praktijkscholen met declaratiebesteding) staat bij de vaststelling van de bedragen van de programma's van eisen basisonderwijs, (V)SO voor het jaar 2006 het volgende:

Medezeggenschap:

- Vast bedrag per school € 8.61
- Per leerling € 1.22
- Ouderbijdrage i.h.k.v. medezeggenschap
- Vast bedrag per school € 8.61. Per leerling € 0.91

Dit zijn niet geoordeelde bedragen, maar slechts de berekeningsgrondslag voor de besteding.

7.5.3 DE FACILITEITEN VOOR DE MEDEZEGGENSCHAP

- Het bevoegd gezag staat de medezeggenschapsraad het gebruik toe van de voorzieningen waarover het kan beschikken en die de medezeggenschapsraad voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig heeft;
- Het bevoegd gezag treft een regeling voor de kosten van medezeggenschapsactiviteiten die door ouders,

leerlingen en personeel in de medezeggenschapsraad en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad worden ondernomen, daaronder begrepen scholingskosten en kosten voor inhuur van deskundigen, en kosten van het voeren van rechtsgedingen;

- Het bevoegd gezag treft een regeling voor de leden van de medezeggenschapsraad afkomstig uit het personeel voor faciliteiten in tijd ten behoeve van het voeren van overleg, scholing en overige medezeggenschapsactiviteiten. De in de eerste volzin bedoelde faciliteiten worden vastgesteld op een zodanige omvang als redelijkerwijs noodzakelijk is voor de taakvervulling door de leden van de medezeggenschapsraad;
- Het bevoegd gezag kan een vacatievergoeding toekennen aan ouders en leerlingen die lid zijn van de medezeggenschapsraad;
- Tevens kan het bevoegd gezag bijdragen in de kosten voor administratieve ondersteuning van de medezeggenschapsraad.

De formele positie van ouders rondom ‘good governance’ en meervoudige publieke verantwoording

De bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs zijn de afgelopen jaren behoorlijk veranderd. Scholen krijgen steeds meer beslissingsvrijheid, worden steeds autonomer met betrekking tot inzet van financiën, personeel en de vormgeving van het onderwijskundige beleid. Daarnaast is er een verschuiving in de verantwoording waarneembaar. Scholen dienen aan hun omgeving (de belanghebbenden) verantwoording af te leggen over hun beleid en opbrengsten van het onderwijs. Deze toenemende zelfsturing van scholen heeft geleid tot een veranderde visie op de rol van ouders en leerlingen in het schoolgebeuren.

8.1 POSITIE MAATSCHAPPELIJKE OMGEVING EN BESTUUR

Good governance, corporate governance, educational governance, ‘code voor goed bestuur’; bij deze gerelateerde begrippen gaat het niet alleen over het bestuur en het management, maar over alle belanghebbenden, zoals de leerlingen en ouders, de overheid, de inspectie, het bedrijfsleven, welzijns- en zorginstellingen, de lokale gemeenschap aan wie verantwoording afgelegd moet worden (meervoudige publieke verantwoording of MPV). Het gaat over de kwaliteit van het bestuur (het besturend orgaan) en niet alleen meer over de kwaliteit van het bestuurde (de school of scholen). Het heeft zowel een interne (opstellen van regels voor goed bestuur die richting geven aan veranderingen binnen de sector) als een externe werking (reageren op maatschappelijke bewegingen opdat de sector zich verantwoordt, transparant gedrag vertoont en integriteit handhaaft). Het betreft zowel een verticale (overheid, inspectie) als een horizontale (maatschappelijke omgeving) verantwoording (www.besturenraad.nl).

Door de verdergaande deregulering en toenemende autonomie van scholen zoeken scholen de versterking van hun individuele autonomie in samenwerking met andere scholen, wat al in veel gevallen tot schaalvergroting heeft geleid. En zullen besturen vanuit die situatie kiezen voor een heropleving van het vrijwilligersbestuur met behoud van de volledige verantwoordelijkheid of ligt een beperking tot goed toezicht-houderschap meer in de lijn der verwachting? In maart 2006 is het eerste deel van het eindrapport ‘Governance in het openbaar onderwijs’ (Zootjens e.a., 2006) als antwoord op deze vraag gekomen.

Daarin stellen de auteurs dat de ouders niet rechtstreeks bevoegd zouden moeten zijn tot benoeming van de leden van de Raad van Toezicht, maar dat, zoals nu het geval is bij de openbare rechtspersoon en de stichting openbaar onderwijs, zij een recht hebben tot bindende voordracht bij de benoeming van tenminste eenderde, maar geen meerderheid van de leden van de Raad van Toezicht. Voor het bijzonder onderwijs zouden ouders en personeelsleden zeggenschap – via de medezeggenschapsraad – kunnen krijgen over de vormgeving en bemensing van een Raad van Toezicht, door adviesrecht te geven over de competentieprofielen (Onderwijsraad, 2004).

Voor ouders, leerlingen en personeel zijn er nog andere manieren van extern toezicht: zo zijn er de klachtencommissies voor PO en VO en geschillencommissies voor medezeggenschap. Daarnaast kan via de jaarrekening en het jaarverslag inzicht worden verkregen in de kwaliteit van het schoolbeleid.

Naast de positie van alle ouders, is ook de vraag hoe deze ontwikkelingen in bestuurlijke verhoudingen zullen doorwerken op de medezeggenschapsverhoudingen. De WMS zal in ieder geval, als gevolg van de bestuurlijke schaalvergroting, schoolbesturen met meer dan één school voor voortgezet onderwijs verplichten een GMR in het leven te roepen. Voor het primair onderwijs is de verplichte GMR al geïntroduceerd in het kader van de lumpsumfinanciering. Ouders die willen meepraten in een GMR moeten goed op de hoogte zijn en bereid zijn om daar veel tijd in te steken (Van Iersel, mei 2006). Als goed besturen meer is dan alleen intern alles op orde hebben en ook betrekking hebben voor de maatschappelijke omgeving, zal hierdoor een toenemende druk op meervoudige publieke verantwoording komen. De huidige medezeggenschap is niet toegesneden op haar rol als maatschappelijke vertegenwoordiger en rekenschap van zichzelf aan anderen. De kloof tussen besturen en ouders wordt groter door de professionaliseringsslag die schoolbesturen maken. Bovendien is de groep ouders die past binnen het overheidsbeleid kleiner dan men wenst: er zijn veel verschillende typen ouders, van uiterst kritische volgers van de school en betrokken hulpouders tot ouders die nooit een voet over de schooldrempel zetten (Van Iersel, 2006).

Tot slot

In deze notitie is de formele positie van ouders (primair en voortgezet onderwijs) en leerlingen (voortgezet onderwijs) op hoofdlijnen beschreven. Achtereenvolgens kwamen aan de orde toelating en leerplicht, informatierecht, de kwaliteit van onderwijs, zorgplicht, opvang, participatie in de school, governance en verantwoording.

Noten

¹ Relevant voor het bevoegd gezag is informatie rond persoonsgegevens, godsdienst, administratieve gegevens e.d. en het doorgeven van mutaties. De informatie wordt vanaf oktober 2006 geautomatiseerd in 4 stappen. Het Persoonsgebonden Nummer (PGN) wordt ingevoerd om gegevens over de gehele school- en studietijd te verankeren en te verbinden met de Informatie Beheer Groep. Vanaf augustus 2009 vindt bekostiging plaats op basis van de nieuwe manier van gegevenslevering.

² Advies Commissie voor Toelating en Begeleiding.

³ Tijdens een van de gesprekken met de deskundigen is gewezen op het verschil in de formele positie van ouders in openbaar en bijzonder onderwijs t.a.v. toelating, schorsing en verwijdering. Daarbij is aandacht gevraagd voor een eventueel gelijktrekken van de rechtsgang.

⁴ De ingekaderde tekstblokken komen voort uit de gesprekken met de deskundigen.

⁵ Het Ministerie van OCW verricht onderzoek naar het trainingsaanbod op dit gebied. Naar verwachting is dit begin 2007 gereed.

⁶ De andere organisaties zijn: Stichting Downsyndroom, VIM, Balans.

Literatuur

Hofman, R.H., W.H.A. Hofman (2005). *Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs 2005-2008*. NWO, Den Haag: MaGW, BOPO.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen (2006). *Naar een verbeterde klachtenregeling PO/KO-2006/48395* Den Haag: OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen (2005). *Beleidsnotitie Governance in het onderwijs*. Den Haag: OCW.

Mentink, D. (2006). *De marges voor een toelatingsbeleid openbaar onderwijs*. (Uitgave Vereniging voor Openbaar Onderwijs).

Noorlander, C.W. (2005). *Recht doen aan leerlingen en ouders. De rechtspositie van leerlingen en ouders in het primair en voortgezet onderwijs*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Onderwijsraad (2004). *Degelijk onderwijsbestuur. Bestuur, toezicht en verantwoording in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, de bve-sector en het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Iersel, S. van (mei 2006). Ouder loopt achter de feiten aan. Voordat het echt misgaat. In: *O-Magazine, nummer 5/2006*. Ministerie van OCW: Den Haag.

Ouderlijn (specifieke en algemene ouderorganisaties) (2006). *Notitie 'Bundeling inbreng ouderlijn'* (te vinden op www.passendonderwijs.nl).

Zoontjens, P., H. Delnooz & B. Vermeulen (2006). *Governance in het onderwijs. Over de mogelijkheden van scheiding van bestuur en toezicht en van delegatie van bevoegdheden in het vermogensrechtelijk verzelfstandigd openbaar onderwijs in PO en VO*. Tilburg: Universiteit van Tilburg, Van Schoordijk Instituut.

Wetten en regels

Zie www.wetten-overheid.nl

- Wet Primair Onderwijs
- Wet Voortgezet Onderwijs
- Wet Medezeggenschap Onderwijs
- Wetsvoorstel Wet Medezeggenschap Scholen
- Awb
- Burgerlijk Wetboek

Weblinks

geraadpleegd in de periode van maart 2006 t/m juni 2006.

- www.avs.nl
- www.Besturenraad.nl
- www.boink.info
- www.bondkbo.nl
- www.bredeschool.nl
- www.ingrado.nl
- www.lgc-lkc.nl
- www.lumpsumpo.nl
- www.medezeggenschapsraden.nl
- www.minocw.nl
- www.nizw.nl
- www.ouders.net
- www.oudersaanzet.nl
- www.passendonderwijs.nl
- www.ppsi.nl
- www.scheiding-omgang.nl
- www.schoolknip.nl
- www.verantwoordoverblijven.nl
- www.voo.nl
- www.vosabb.nl
- www.wecraad.nl

Deelnemers expertmeeting

- Sicco Baas, senior beleidsmedewerker VOS/ABB (Vereniging voor bestuur en management in het openbaar en algemeen toegankelijk onderwijs)
- Gjalt Jellesma, voorzitter en woordvoerder BOinK (Belangenvereniging van ouders in de kinderopvang)
- Werner van Katwijk, directeur OUDERS&COO (Landelijke vereniging voor ouders, ouderraden en medezeggenschapsraden in het christelijk onderwijs)
- Heike Sieber, adviseur AVS (Algemene Vereniging Schoolleiders)
- Anneke de Wolff, adviseur Besturenraad (Organisatie van het christelijk onderwijs voor managers, besturen en toezichthouders)

Werkgroepleden van de intentieverklaring 'Versterking school-ouderbetrokkenheid':

- Namens de ouderorganisaties: Rob Limper (VOO, voorzitter werkgroep)
- Namens de leerlingen: Dieudonné Cuiper (LAKS)
- Namens de vakbonden: Wim Ensink (AOB), Jerome Schellings (CNV Onderwijs)
- Namens de schoolleiders: Nicole van Dartel (AVS) en vanaf december 2006 Heike Sieber (AVS)
- Namens de besturenorganisaties: Lotte de Goeij (Bond KBO/KBVO), Joanneke, Niels (Bond KBO/KBVO, secretaris werkgroep)

COLOFON

Drs. Nicole van Dartel, Algemene Vereniging Schoolleiders
Jerome Schellings, CNV Onderwijs

Februari 2007

Deze uitgave is mede mogelijk gemaakt door het ministerie van OCW

Grafische verzorging: Thoben Offset Nijmegen

