Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1991–1992

21 259

Voorstel van wet van het lid Lankhorst tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en van de Wet medezeggenschap onderwijs (leerlingenstatuut)

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 9 juni 1992

Op de nadere vragen gesteld in het eindverslag wil ondergetekende graag ingaan. Alle leden hebben gevraagd om een reactie op het advies van de Onderwijsraad. Daarom zal de indiener zijn nota naar aanleiding van het eindverslag beginnen met een reactie op het advies van de Onderwijsraad en vervolgens de overige vragen van de leden beantwoorden.

De Onderwijsraad stelt voorop het belangrijk te achten dat op iedere school expliciet aandacht wordt besteed aan de rechten en plichten van de leerlingen. De Raad is van oordeel dat dit zowel voor de leerlingen als voor de schoolorganisatie verhelderend kan werken en kan bijdragen aan een positieve attitude van leerlingen ten aanzien van de school. Ondergetekende is verheugd over dit uitgangspunt en constateert dat dit uitgangspunt daarmee onomstreden geacht kan worden. De Raad spreekt vervolgens over een aantal kritische kanttekeningen. Ten slotte verzoekt de Raad het wetsvoorstel in te trekken.

Een eerste kanttekening is dat het vaststellen van een leerlingenstatuut geen deugdelijkheidseis zou zijn. Verhoging van de kwaliteit zou van een andere aard zijn dan het vaststellen van de rechten en de plichten van leerlingen. De Raad denkt bij verhoging van de kwaliteit bijvoorbeeld aan het aanbrengen van kennis, inzicht en vaardigheden. De reactie van ondergetekende hierop is dat het proces om te komen tot vaststelling van het leerlingenstatuut zeker zal bijdragen aan de kennis, inzicht en vaardigheden op het gebied van rechten en plichten. Hij acht dit van belang voor de toekomstige deelname aan de samenleving. Kwaliteit wordt echter niet alleen bepaald door eisen omtrent kennis en inzicht. Een instrument dat zowel voor leerlingen als de schoolorganisatie verhelderend kan werken en kan bijdragen aan een positieve attitude van leerlingen ten aanzien van de school, draagt bij aan de verhoging van de kwaliteit van de school.

Een schoolklimaat waarin de rechten en plichten van de leerlingen serieus worden genomen door daarover openbaarheid te betrachten, is naar het oordeel van de initiatiefnemer van essentieel belang voor de kwaliteit van het onderwijs. Met de opvatting van de Onderwijsraad dat de rechten en de plichten van leerlingen niet in het geding zijn als het

213384F
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgeverij Plantijnstraat
's-Gravenhage 1992

gaat om de kwaliteit van het onderwijs, is hij het dan ook oneens. Maar overigens, ook als de voorschriften niet worden beschouwd als deugdelijkheidseisen, maar meer in algemene zin als bekostigingsvoorwaarden, is het belang daarvan niet te onderschatten. Het algemeen belang van onderwijs waarin de positie van degenen voor wie het is bestemd rechtszeker is, is immers evident. Eenzelfde belang heeft reeds ruim tien jaar geleden geresulteerd in de wet medezeggenschap onderwijs, waarin ten aanzien van de medezeggenschap op school wettelijke basisbepalingen zijn opgenomen.

De vraag van de Onderwijsraad in dit verband in hoeverre het uitgangspunt van de indiener zich verdraagt met het gegeven dat gelet op de ontheffingsbepaling van de Wet medezeggenschap onderwijs er ook scholen zijn waar geen medezeggenschapsraad aanwezig is en waar derhalve bij het totstandkomen van het leerlingenstatuut ook geen instemmingsrecht kan gelden, is naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van de leden van de GPV-fractie reeds in de memorie van antwoord behandeld, waar initiatiefnemer erop heeft gewezen dat in die gevallen waar geen medezeggenschapsraad aanwezig is, ook geen instemmingsrecht kan gelden. Initiatiefnemer heeft daarop opgemerkt geen aanleiding te zien om een aparte regeling te treffen, hetgeen betekent dat in deze gevallen slechts de voorgestelde wijziging van de wet op het voortgezet onderwijs geldt (MvA, blz. 8).

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Onderwijsraad, dat door het verplicht stellen van een leerlingenstatuut de vrijheid van richting en van inrichting in het geding kunnen zijn, wijst initiatiefnemer er nogmaals op, dat de wettelijke voorschriften het karakter hebben van basisbepalingen, dat wil zeggen minimale eisen in procedurele zin. De inhoudelijke invulling van het statuut wordt geheel aan de school overgelaten. Op de scholen hebben de leerlingen nu ook al rechten en plichten. Initiatiefnemer is van mening dat, door de vrijheid die aan de school wordt gelaten om de basisregeling in te vullen, noch de organisatorische vrijheid (inrichting) noch de richtingsvrijheid wordt aangetast.

De Onderwijsraad wijst erop dat de relatie tussen school en leerling primair een pedagogisch en onderwijskundig karakter heeft waarbij de school een deel van de taken van de ouders overneemt. Hij merkt in dit verband op dat, zoals het ouderlijk gezag zijn grondslag vindt in het belang van het kind, het «docentelijk» gezag zijn grondslag vindt in het belang van de leerling en acht een juridificering van deze relatie niet bevordelijk voor de ontwikkeling van creativiteit, zelfstandigheid, aanpassingsvermogen en van het leren leven met onzekerheid. De Raad wijst daarenboven op het gevaar van de polariserende werking die van een leerlingenstatuut binnen een school zal kunnen uitgaan wanneer dit niet wordt ingebed in het totale kader van overige regelingen die de positie van de leerlingen en van de andere bij de school betrokkenen (ouders en leerkrachten) raken. Wat deze laatste opmerking betreft, merkt initiatiefnemer op, dat hij ervan uitgaat dat het leerlingenstatuut, zeker ook door de vrijheid van invulling die er op schoolniveau aan kan worden gegeven, wel degelijk wordt ingebed in het kader van de overige regelingen die de positie van alle bij de school betrokkenen raken. Hij deelt de opvatting van de Onderwijsraad dat ook het «docentelijk» gezag zijn grondslag vindt in het belang van de leerling. Anders dan de Onderwijsraad is hij echter van mening dat dit belang niet geschaad, maar juist bevorderd wordt doordat duidelijkheid en openbaarheid wordt betracht over de rechten en plichten van de leerling in de school. Het verplicht stellen van een leerlingenstatuut is dan ook naar zijn opvatting niet een (onnodige) juridificering, maar een middel om binnen de verhoudingen in de school de leerlingen de duidelijke rechtspositie te verschaffen die hen toekomt. Anders dan de Onderwijsraad, is initiatiefnemer van mening dat deze rechtszekerheid juist bevorderlijk is voor de ontwikkeling van de door de

Raad genoemde vaardigheden en met name ook van de zelfstandigheid van de leerlingen.

De Raad stelt voorts enige vragen over de verhouding van dit wetsvoorstel met de Wet medezeggenschap onderwijs. Alvorens op de concrete vragen van de Raad in te gaan, wijst initiatiefnemer erop dat inmiddels bij de Tweede Kamer is ingediend een nieuw wetsvoorstel inzake de medezeggenschap onderwijs, het wetsvoorstel WMO 1992 (Kamerstukken 22 461). In dit wetsvoorstel worden de medezeggenschapsbevoegdheden in eerste instantie wettelijk vastgelegd, terwijl de mogelijkheid wordt geboden dat op schoolniveau van deze bevoegdheden wordt afgeweken als daarover consensus bestaat tussen schoolbestuur en medezeggenschapsraad. De beoogde invoering van deze wet voor het schooljaar 1992/1993 is voor initiatiefnemer aanleiding geweest om bij nota van wijziging het onderhavige wetsvoorstel aan te passen aan de systematiek van deze nieuw voorgestelde wet. Hij wijst er in dit verband op, dat genoemd wetsvoorstel ten aanzien van een leerlingenstatuut instemmingsbevoegdheid toekent aan het ouder/leerlingendeel van de medezeggenschapsraad. Ten aanzien van de gevolgen voor het personeel van de beslissingen inzake het leerlingenstatuut kent het wetsvoorstel instemmingsbevoegdheid toe aan het personeelsdeel van de medezeggenschapsraad. De vraag van de Raad over de verhouding van artikel 24d van het onderhavige wetsvoorstel met artikel 24 van de huidige WMO, blijft relevant ingeval de «nieuwe» WMO ongewijzigd van kracht zal worden, want ook deze wet kent de zg. voorlopige medezeggenschapsraad. Het antwoord op de vraag naar de verhouding voorlopige raad/wettelijk vastgelegde bevoegdheid zoals in het onderhavige wetsvoorstel vastgelegd in art. 6, vierde lid van de huidige WMO kan naar het oordeel van initiatiefnemer geen andere zijn, dan dat ook aan deze voorlopige raad deze bevoegdheid toekomt.

Tenslotte merkt de raad op dat het voorgestelde artikel 6 een wijziging inhoudt van het principe of en op welke manier de MR bepaalde bevoegdheden krijgt toebedeeld. Dat is juist, maar daarmee niet strijdig met het uitgangspunt van de wet MO. Indiener heeft in de MvT en de MvA betoogd waarom. Hij acht de omschrijving van de rechten en plichten van leerlingen een bijzondere aangelegenheid waarbij een instemmingsbevoegdheid op haar plaats is . Dit kan ook de door de Raad gevreesde polarisatie voorkomen.

Al met al kan de indiener zich niet vinden in de conclusie dat het wetsvoorstel op gespannen voet zou kunnen staan met het beginsel van besturen op afstand en het noodzakelijkheidsbeginsel.

De indiener zal vervolgens ingaan op de overige vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben benadrukt dat zij niet wezenlijk van mening verschillen met ondergetekende over de aard en functie van een leerlingenstatuut alsmede de keuze voor terughoudende regelgeving. De initiatiefnemer heeft inmiddels met vreugde kennisgenomen van het CDA-PvdA-amendement bij de behandeling van de WHW over een studentenstatuut. Hij kan dan ook de logica niet inzien van de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie dat zij bij het leerlingenstatuut geen geschilpunt zien waar het gaat om de vraag of een wettelijke regeling c.q. verplichting noodzakelijk is. De indiener ziet geen principieel verschil tussen een leerlingenstatuut en een studentenstatuut. Ter toelichting merkten deze leden op dat de autonome school in al zijn bestanddelen in staat is de inhoud van een mogelijk leerlingenstatuut vast te stellen. De ondergetekende ziet daar geen verschil van mening in. Hij heeft begrip voor de angst voor het centraal vastleggen van rechten en plichten van leerlingen. Daarom kan hij niet vaak genoeg benadrukken dat het voorliggende wetsvoorstel dit niet voorschrijft evenmin als de mate van gedetailleerdheid die de scholen kunnen kiezen bij het

opstellen van een leerlingenstatuut. Het mogelijke verschil van mening met deze leden kan dan alleen gaan over de vraag of het voorliggende wetsvoorstel noodzakelijk is om de scholen aan te zetten tot het op haar eigen wijze vastleggen van rechten en plichten van leerlingen in een statuut. Het indienen van het onderhavige wetsvoorstel moet gezien worden als een logisch uitvloeisel van de gang van zaken met betrekking tot het leerlingenstatuut tot nu toe. Waar reeds tot de invoering van een leerlingenstatuut is overgegaan heeft deze een gunstige invloed gehad op het schoolklimaat. Deze bijdrage aan de kwaliteit van het onderwijs wil de ondergetekende de overige scholen ondanks hun mogelijke koudwatervrees niet onthouden. Dat de meeste scholen reeds een statuut hebben kan dan ook niet gezien worden als een argument contra regelgeving.

De leden van de CDA-fractie spraken over een dreiging dat er een overbodige wettelijke regelgeving tot stand zou komen die geheel niet past in het huidige tijdsbeeld van autonomievergroting en deregulering. Autonomievergroting en deregulering is meer dan het afschaffen van regels of het afzien van regulering. Dit proces houdt ook in het scheppen van voorwaarden om de autonomie waar te maken en het formuleren van de regels op een zodanige manier dat de invulling op het laagst mogelijke niveau gestalte kan krijgen. Het is zeker niet ongebruikelijk om partijen die met elkaar de gang van zaken – in dit geval op school – beinvloeden aan te zetten tot het expliciteren van bepaalde regels. Indiener kan niet nalaten de leden van de CDA-fractie nog een keer te wijzen op het bij de WHW ingediende amendement.

Ondergetekende constateert verheugd dat de leden van de PvdA-fractie in grote mate overtuigd waren voorzover zij nog vragen hadden. Slechts over het uitdelen van het statuut was een klein verschil van inzicht.

De leden van de PvdA-fractie hechtten aan een extra verplichting omtrent de beschikbaarheid van het statuut. Ondergetekende is van mening met onderhavige regeling het minimale te hebben voorgesteld. Naar zijn mening heeft het verstrekken van een statuut aan elke leerling zeker voordelen. Deze dienen echter niet overdreven te worden. Dat geeft een schijnzekerheid. Het bestaan en de toegankelijkheid zijn noodzaak. Elke school kan vervolgens kiezen het statuut slechts ter inzage te leggen of het bovendien apart uit te delen of in de schoolkrant te publiceren. Wettelijk vastleggen dat de school het statuut aan iedere leerling moet overhandigen doet enigszins afbreuk aan het karakter van het voorstel. Immers, het belangrijkst is dat het proces op scholen wordt ingezet uitmondend in een statuut. Het overhandigen van het statuut is eerder vergelijkbaar met het overhandigen van de grondwet aan elke burger: van belang, maar geen noodzaak.

De leden van de VVD-fractie wensten het wetsvoorstel in beginsel positief te blijven benaderen. Dat doet ondergetekende deugd. Zij hadden echter nog enige vragen.

De leden suggereerden dat het mogelijk zou zijn dat de vaststelling van een leerlingenstatuut een mogelijkheid zou kunnen zijn voor een van de geledingen om de verhouding tussen rechten en plichten te wijzigen. Ondergetekende wijst de leden er op dat deze geleding dan de andere actoren zou dienen te overtuigen. Zou dit lukken en zou er een consensus over de andere verhouding ontstaan, dan ziet ondergetekende geen problemen. Zou de MR instemming onthouden, en zou er geen verschil ontstaan tussen MR en bevoegd gezag, dan dient het geschil voorgelegd te worden aan de geschillencommissie zoals geregeld in artikel 9 WMO (oud) of artikel 18 WMO (nieuw). Het ligt voor de hand dat het geschil in dat geval zorgvuldig getoetst zal worden. Het statuut zal overigens in

zo'n geval eerder veranderde inzichten aan de oppervlakte brengen dan veranderingen inzetten.

De leden van de VVD-fractie wezen op het gevaar van te sterk gejuridificeerde verhoudingen. Het is aan de school om de afweging te maken hoe ver men daar in zou willen gaan. Elke partij kan voor zich afwegen welke voordelen dit heeft, maar ook welke nadelen. Ondergetekende acht de situatie op scholen evenwichtig genoeg om het gevaar dat elke geleding alles in regels vast legt het hoofd te bieden. Tenzij men daar gezamenlijk voor kiest, ook dan ziet ondergetekende geen probleem omdat het resultaat de instemming heeft van bevoegd gezag en de MR. De praktijk op de scholen waar een statuut is vastgesteld wijst dit uit. Bovendien kan bij hernieuwde vaststelling na twee jaar gekozen worden voor een andere weg, wanneer de omschrijving niet naar tevredenheid blijkt uit te werken.

Hiermee komt ondergetekende op de vaststelling om de twee jaar. Slechts waar het statuut niet naar tevredenheid van bevoegd gezag en MR functioneert zal een hernieuwde vaststelling veel tijd vergen. Ondergetekende ziet in deze termijn dan ook vooral voordelen. Alle leerlingen zijn minimaal eenmaal in de gelegenheid betrokken te worden bij de vaststelling van het leerlingenstatuut en het statuut kan niet verouderen. *Het tijdsbeslag dat een hernieuwde vaststelling na vijf jaar zou opleveren* zal ongetwijfeld groter zijn dan de tijd die deze zal nemen na twee jaar. Overigens zullen modelstatuten zoals deze nu reeds aanwezig zijn de tijd bekorten. In beide gevallen zal het tijdsbeslag daardoor niet groter zijn dan noodzakelijk.

De leden van de D66-fractie handhaafden hun steun. Dat verheugt ondergetekende. Zij zagen nog aanleiding tot het stellen van enige vragen. De meeste zijn reeds boven beantwoord. De leden wezen er op dat de drukkosten van het statuut niet zo hoog hoeven te zijn omdat het schoolreglement nu ook uitgedeeld wordt. De kosten waren ook niet het belangrijkste argument, ondergetekende wilde er slechts op wijzen dat indien een dergelijke verplichting vastgelegd zou worden dit ook vertaald zal moeten worden in de bekostiging. Voor de meer algemene beantwoording verwijst ondergetekende naar de beantwoording van soortgelijke vragen van de PvdA-fractie.

De leden van de fractie van Groen Links hadden de MvA betiteld als helder en overtuigend.

De leden vroegen een nadere toelichting op het punt van de vertegenwoordiging van leerlingen die nog niet de leeftijdsgrens van 16 jaar bereikt hebben. Deze vraag behelst echter meer de systematiek van de WMO dan de introductie van het leerlingenstatuut. In het inmiddels ingediende wetsvoorstel WMO 1992 is overigens deze wettelijke leeftijdsgrens vervallen.

Ondergetekende betreurde het feit dat de leden van de SGP-fractie zich niet hadden laten overtuigen. Zij waren wel van mening dat op een school aandacht besteed zou moeten worden aan de rechten en plichten van de leerlingen. Zo ver lopen de meningen dus niet uiteen. Het lijkt de indiener echter niet voldoende om slechts uit te spreken dat een school aandacht dient te besteden aan de rechten en plichten. Dat zou te vrijblijvend zijn zolang dit niet op enigerleiwijze vastgelegd wordt. Ondergetekende betreurt het dan ook te moeten constateren dat het doel wel ondersteund wordt en het middel niet. Hij heeft er overigens wel begrip voor. In zijn reactie op het advies van de Onderwijsraad heeft ondergetekende reeds uiteengezet waarom hij geen strijdigheid met de vrijheid van onderwijs nodig acht. De reactie van de leden van de SGP-fractie volgt vrijwel geheel die van de Onderwijsraad. Ondergetekende zou aan zijn

betoog slechts nog dit willen toevoegen. De verplichting om na te gaan wat de rechten en plichten van leerlingen zijn, geeft de scholen juist alle vrijheid zich rekenschap te geven van het bijzondere karakter van de school, zonder daar verandering in te hoeven brengen. Dit kan betekenen dat de school juist opnieuw haar bron beproeft en haar vrijheid van onderwijs extra uitbuit.

Met betrekking tot de Wet persoonsregistraties wil ondergetekende met nadruk opmerken dat een eventuele betrokkenheid van de MR of aparte geledingen bij de manier waarop uitvoering gegeven wordt aan de wet niet elders is vastgelegd. Hij ziet dan ook geen aanleiding op dit punt het wetsvoorstel te wijzigen.

Ook het lid van de RPF-fractie had zich niet laten overtuigen. Dat betreurt de indiener. Ook betreurt hij het dat dit lid de ogen sluit voor de gunstige ervaringen op scholen waar reeds een leerlingenstatuut is vastgesteld, dit terwijl het lid van de RPF-fractie het initiatief van de Besturenraad in het protestants-christelijk onderwijs om een model-leerlingenstatuut uit te brengen toejuicht. Het lid kan toch moeilijk enerzijds het initiatief van de besturenraad PCO toejuichen en anderzijds uitspreken dat allerminst vaststaat dat door de invoering van een leerlingenstatuut de kwaliteit van het onderwijs zal toenemen. Natuurlijk mag de school zelf bepalen welke (aanvullende) maatregelen ten aanzien van de rechten en plichten van leerlingen worden getroffen, zoals het lid voorstelt. In die zin krijgt ondergetekende de indruk dat het lid van de RPF-fractie ook verschillen van mening zoekt waar ze niet aanwezig zijn. Voor het overige verwijst ondergetekende naar de reactie op het advies van de Onderwijsraad.

Met betrekking tot de opmerkingen over deregulering verwijst de ondergetekende naar de reactie op de inbreng van de leden van de CDA-fractie.

Lankhorst