

## Mogelijkheden tot modernisering onderwijswetgeving voor PO en VO

### Inleiding

In de Onderwijsbeleidsbrief 2000 is de richting verkend van noodzakelijke veranderingen in het onderwijs. Er wordt een ontwikkeling geschetst gebaseerd op de volgende uitgangspunten: een terughoudende overheidsrol met betrekking tot het "voorschrijven" van regels, een sterkere overheidsrol wat betreft het toezicht en een principiële zelfstandigheid én verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen op het vlak van beheer, beleid en onderwijskundige inrichting. Bij de vormgeving daarvan is een rol weggelegd voor zogenoemde algemene beginselen van behoorlijk onderwijs<sup>1</sup>. In de Onderwijsbeleidsbrief wordt in dit verband opgemerkt:

*"Sterke instellingen zijn in belangrijke mate in staat zelf inhoud te geven aan de maatschappelijke functie van het onderwijs. Daarvoor is het nodig dat er een breed gedragen visie ontstaat over wat er van onderwijsinstellingen mag worden verwacht. Deze algemeen aanvaarde maatschappelijke eisen aan onderwijs zouden naar analogie van de 'beginselen van behoorlijk bestuur' moeten voldoen aan 'beginselen van behoorlijk onderwijs'. Wanneer instellingen zelf in staat zijn onderwijs te verzorgen dat aan die eisen voldoet, kunnen overheidsvoorschriften ten aanzien van inhoud en vorm van het onderwijs op een veel globaler niveau worden vormgegeven dan nu soms nog gebeurt."*

Verdere uitgangspunten van de Onderwijsbeleidsbrief zijn:

- a. een gedeelde verantwoordelijkheid van zowel overheid<sup>2</sup> als scholen voor de kwaliteit van het onderwijs, en
- b. streven naar checks and balances tussen de verschillende actoren in het onderwijsproces, waarbij niet alleen de overheid een actor richting de scholen is, maar waarbij ook andere actoren in de maatschappelijke omgeving van scholen in positie moeten worden gebracht om kwaliteit te verwezenlijken (zoals bijvoorbeeld de ouders).

In deze notitie wordt getracht een eerste aanzet te geven voor de uitwerking van de hierboven genoemde algemene beginselen van onderwijskwaliteit. Verder wordt verkend welke bestaande regels uit de wetten voor het primair en voortgezet onderwijs in de toekomst zouden kunnen vervallen dan wel zouden moeten worden gehandhaafd, waarbij de kerntaken van de overheid op het onderwijsterrein zoals weergegeven in de onderwijsbeleidsbrief als richtsnoer dienen. Deze vraag is actueel omdat in de nota Variëteit en waarborg (Kamerstukken II 1998/99, 26 572, nr. 1) en in de memorie van toelichting bij de Wet op het onderwijstoezicht (Kamerstukken II 2000/2001, 27 783, nr. 3) is aangekondigd dat voorschriften uit de sectorwetten voor PO en VO zullen worden geschrappt, om scholen meer beleidsruimte te geven. Zoals gezegd vormt deze notitie een eerste vingeroefening, bedoeld om de problematiek te inventariseren en te ordenen. Van besluitvorming is nog geen sprake.

---

<sup>1</sup> In navolging van de notitie Kwaliteit aan de basis (Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VIII, nr. 92, p. 5) wordt in het vervolg van deze notitie gesproken over "algemene beginselen van onderwijskwaliteit".

<sup>2</sup> Waar hierna sprake is van de taken van de overheid, gaat het om taken van de centrale overheid. Bij de verdere uitwerking zullen ook de taken van lagere overheden in beeld moeten komen.

Voor een nadere uitwerking is het van belang om vast te stellen wat de kerntaken van de overheid op het onderwijsterrein zijn. In de onderwijsbeleidsbrief zijn ze als volgt gedefinieerd:

- toegankelijkheid,
- kwaliteit (ook van docenten),
- bekostiging,
- bestelverantwoordelijkheid,
- doelmatigheid.

Juist ten aanzien van deze punten zal regulering noodzakelijk blijven. Maar de wijze waarop dergelijke regels zijn vormgegeven kan wel ter discussie staan. Hier is een rol weggelegd voor de algemene beginselen van onderwijskwaliteit. In deze notitie is globaal aangegeven welke voorschriften uit de bestaande onderwijswetgeving voor PO en VO zouden kunnen vervallen en welke voorschriften naast de algemene beginselen van behoorlijk onderwijs nog nodig blijven. Voor wat betreft het toezicht en de medezeggenschap gaat de notitie ervan uit dat deze afzonderlijk worden geregeld in de Toezichtswet onderscheidenlijk de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (en de WOR). Ook de Leerplichtwet 1969 zou als afzonderlijke wet moeten blijven bestaan.

## **2. Algemene beginselen van onderwijskwaliteit**

Alvorens in te gaan op de vraag wat algemene beginselen van onderwijskwaliteit (afgekort abo's) zijn, is het van belang eerst de context te schetsen waarbinnen abo's een functie kunnen vervullen.

Als uitwerking voor primair en voortgezet onderwijs van de onderwijsbeleidsbrieven van 1999 en 2000 is op 5 juli 2001 de notitie «Kwaliteit aan de basis, een actieprogramma voor het primair en voortgezet onderwijs» aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2000-2001, 27 400 VIII, nr. 92). Met die notitie is beoogd het ontwikkelingsperspectief van de beleidsbrieven te vertalen in een samenhangend overzicht van concrete maatregelen op onderwijskundig, personeel en financieel terrein. Sommige maatregelen zijn nieuw, andere zijn al eerder aangekondigd. Met de notitie is een integrale presentatie gegeven om scholen inzicht te geven in de beleidsruimte die zij voor hun verdere onderwijsontwikkeling kunnen benutten.

Op 4 juli 2001 is aan de Tweede Kamer een brief gezonden met de afspraken die gemaakt zijn door vertegenwoordigers van organisaties voor bestuur en management, schoolleidersorganisaties en werknemersorganisaties samen met vertegenwoordigers van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over de mogelijkheid te komen tot een gemeenschappelijke beleidsagenda voor het primair en het voortgezet onderwijs. Dit in samenhang met de formulering van een streefrichting waarin het toekomstig beleid gestalte zou kunnen krijgen. De afspraken vormen de basis voor het verdere overleg met de organisaties in het primair en het voortgezet onderwijs.

Abos zijn in de context van meer beleidsruimte voor scholen de vertaling van de breed aanvaarde maatschappelijke eisen die aan het onderwijs worden gesteld. Zij leggen aan schoolbesturen een *zorgplicht* op om "kwalitatief goed onderwijs" te verzorgen: onderwijs dat voldoet aan de maatschappelijke eisen.

De abos zien met name op de kwaliteit van het onderwijs, maar zij zien ook op bijvoorbeeld de taakverdeling tussen actoren. Het zijn open normen die de verantwoordelijkheden en zorgplichten voor

schoolbesturen bepalen. Op basis daarvan is het aan het onderwijsveld zelf om in interactie tussen alle betrokkenen (leerkrachten, besturen, ouders, leerlingen etc.) het onderwijs zelf vorm te geven. Abo's richten zich tot het bevoegd gezag maar hebben bijvoorbeeld tevens tot doel om de positie van ouders en leerlingen te versterken. In de eerste plaats normeren de abo's het handelen van schoolbesturen. Daarnaast zijn het toetsingsnormen voor de inspectie, ouders, de maatschappelijke omgeving en alle bij het onderwijsproces betrokken actoren (en uiteindelijk de rechter).

Met de abo's worden globale (deugdelijkheids)eisen in wetgeving vastgelegd die ruimte laten voor scholen om daar zelf invulling aan te geven. Daardoor zullen een aantal bestaande bepalingen uit de onderwijswetten kunnen vervallen. Maar belangrijker nog is dat daardoor ruimte voor scholen ontstaat. Daarnaast zal meer ruimte voor scholen gaan ontstaan door de in Kwaliteit aan de basis aangekondigde beleidswijzigingen zoals onder andere invoering van lump sum bekostiging in het PO en de wijzigingen ten aanzien van de basisvorming en de tweede fase VO.

### **2.1. Zorgplicht**

De abo's stellen eisen aan de kwaliteit van het onderwijs, zowel het bekostigde onderwijs als het aangewezen/erkende onderwijs. Zij hebben de vorm van een zorgplicht van het bevoegd gezag voor een goede kwaliteit van het onderwijs. De zorgplicht van het bevoegd gezag strekt zich onder meer uit tot de kwaliteit van het gerealiseerde onderwijs, de kwaliteit van management en lerarencorps, het onderwijsaanbod en de deelname van de leerlingen aan het onderwijs. Anders dan in het rapport Modernisering onderwijsregelgeving van Eijlander c.s. wordt hier geen onderscheid gemaakt tussen onderwijsinhoudelijke abo's en onderwijsvoorwaardelijke abo's. Het al dan niet hanteren van een dergelijk onderscheid is een kwestie van nadere uitwerking.

In het onderstaande kader is een mogelijke uitwerking van een aantal abo's voor het PO en VO gegeven. In Kwaliteit aan de basis is nog een aantal andere thema's genoemd die zich ervoor lenen om als abo te worden vastgelegd.

#### *Zorgplicht bevoegd gezag*

In de nieuwe onderwijswetgeving voor PO en VO kan worden bepaald dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor een goede kwaliteit van het onderwijs, waaronder in ieder geval wordt verstaan het zorgdragen voor:

- a. een schoolmanagement en een lerarencorps dat voldoende is toegerust voor het geven van leiding, onderscheidenlijk het geven van het onderwijsaanbod dat de instelling dient te verzorgen,
- b. een onderwijsaanbod dat voldoet aan het realiseren van de eindtermen die voor de leerlingen van de school gelden, met dien verstande dat daarbij in een ononderbroken leerproces een evenredige verdeling van het onderwijsaanbod over de verschillende leerjaren wordt in acht genomen en dat daarbij rekening wordt gehouden met de verschillen die tussen de leerlingen van de school bestaan; naast de afstemming van het onderwijsaanbod op de eindtermen, richt het onderwijs zich tevens op de emotionele en de verstandelijke ontwikkeling en op het ontwikkelen van creativiteit, alsmede op het ontwikkelen van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden,

- c. een respectvolle bejegening en bescherming van de leerling tijdens alle met betrekking tot de school georganiseerde activiteiten,
- d. het voorkomen van een beïnvloeding of afhankelijkheid van de onderwijsinhoud of de continuïteit van het onderwijsaanbod van geldelijke of materiële bijdragen die door anderen dan de overheid zijn verstrekt,
- e. betrokkenheid van de ouders/leerlingen bij het onderwijs dat door de school wordt verzorgd en periodieke informatie aan de ouders over en bespreking van de resultaten die met hun kind worden bereikt,
- f. een infrastructuur waarbinnen het onderwijsaanbod adequaat kan worden vormgegeven, en een samenwerking met andere instellingen waardoor het onderwijsaanbod adequaat kan worden vormgegeven,
- g. een beleid gericht op het stimuleren en waarborgen van de deelname van alle leerlingen aan het onderwijs, en
- h. een zodanig doelmatige besteding van de ter beschikking staande middelen dat het onderwijsproces daarmee optimaal verloopt.

Als een dergelijke vormgeving zou worden gekozen, zouden mogelijk diverse thans bestaande voorschriften kunnen vervallen (al is discussie mogelijk over de keuze), zoals de voorschriften betreffende:

- uitgangspunten en doelstelling onderwijs,
- zorgplicht kwaliteit onderwijs,
- personeelscategorieën,
- formatiebeleid,
- functies personeel,
- centrale directie,
- directiestatuut,
- document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen,
- benoeming, schorsing en ontslag,
- benoeming in algemene dienst,
- uitkeringen aan het personeel,
- verplichting tot bieden van stagemogelijkheid,
- decentraal georganiseerd overleg,
- geschillencommissie georganiseerd overleg,
- aanstelling, schorsing, ontslag en disciplinaire maatregelen personeel,
- akte van aanstelling/benoeming,
- horen directeur bij aanstelling personeel,
- nascholing,
- beroepsrecht personeel,
- georganiseerd overleg,
- verplichte deelname aan onderwijs,
- ondersteuning ouders,
- schoolwijken, en
- overlegorgaan basisonderwijs - speciaal onderwijs.

## **2.2. Verantwoordingsplicht**

Bij de zorgplicht van het bevoegd gezag hoort een verantwoordingsplicht. Een dergelijke verantwoordingsplicht zou als volgt gestalte kunnen krijgen:

### *Verantwoordingsplicht bevoegd gezag*

In de nieuwe onderwijswetgeving voor PO en VO kan worden bepaald dat het bevoegd gezag jaarlijks aan de minister en de ouders/leerlingen een inzichtelijk kwaliteitsdocument verstrekt van de wijze waarop:

- a. in de afgelopen jaren (aantal nader te bepalen) aan de hiervoor genoemde zorgplichten invulling is gegeven, en
  - b. in de komende jaren (aantal nader te bepalen) aan die plichten invulling zal worden gegeven.
- Dit document ligt voor een ieder ter inzage in de school en is, indien de school een website heeft, via die website te raadplegen.

Hierdoor zouden de voorschriften omtrent schoolplan en schoolgids kunnen vervallen.

### **2.3. Handhaven, herzien of schrappen van andere bepalingen.**

Op een aantal punten zal niet met de abo's kunnen worden volstaan, maar zal een duidelijke norm moeten worden vastgelegd. Een voorbeeld daarvan is het artikel over de aangifteplicht met betrekking tot een door een leraar gepleegd zedenmisdrif. Dit is een noodzakelijk te oordelen uitwerking van de plicht van het bevoegd gezag tot bescherming van de leerling (die dermate noodzakelijk is geoordeeld dat het gaat om een rechtstreeks werkende bepaling die ook thans tevens voor het onbekostigde onderwijs geldt).

In de navolgende paragrafen wordt voor elk van de in de inleiding genoemde kerntaken van de overheid op het terrein van het onderwijs nagegaan welke bestaande bepalingen uit de onderwijswetten voor PO en VO voortvloeiën uit c.q. gerelateerd zijn aan die kerntaak, en welke daarvan in aanmerking komen om te worden geschrapt, herzien of gehandhaafd.

Het gaat hier om een eerste poging om een ordening aan te brengen langs de lijn van de kerntaken van de overheid. Bezien zal moeten worden of deze lijn voldoende richtinggevend is om tot een afweging te komen of dat er nog andere criteria een rol moeten spelen en zo ja welke.

## **3. Toegankelijkheid**

### **3.1. Voorschriften die zowel PO als VO betreffen**

Om de toegankelijkheid tot het onderwijs te waarborgen, zijn in de eerste plaats voorschriften nodig over de toelating, verwijdering en verblijfsduur van leerlingen. Deze regels kunnen alleen betrekking hebben op het bekostigde onderwijs. De toegankelijkheid moet immers worden gewaarborgd voor zover de overheid een verantwoordelijkheid heeft voor het onderwijsstelsel.

De volgende, reeds bestaande, bepalingen zouden uit een oogpunt van waarborging toegankelijkheid moeten worden gehandhaafd:

- a. De bepaling dat de toelating tot de school niet afhankelijk mag worden gesteld van een geldelijke bijdrage van de ouders (deze voorkomt dat scholen een financiële drempel opwerpen waardoor bepaalde leerlingen worden buitengesloten), en
- b. de regel dat openbare scholen toegankelijk zijn voor alle kinderen zonder onderscheid naar godsdienst of levensbeschouwing (deze waarborgt de toegankelijkheid van het openbaar onderwijs voor alle leerlingen).

Nader bezien zal moeten worden of de voorschriften over verwijdering van leerlingen geschrapt kunnen worden. Enerzijds dragen deze voorschriften er toe bij dat leerlingen niet te snel worden verwijderd zonder dat er een andere school is die ze toe wil laten. Anderzijds is te betogen dat het aan de school is om vorm te geven aan het eigen beleid omtrent toelating en verwijdering, zeker wanneer

dit tevoren bekend is (vergelijk de ouderbijdragen). De rechter kan de grenzen bewaken. Uiteindelijk gaat het immers altijd om de vraag wiens belang beschermd moet worden: dat van de te verwijderen leerling of dat van andere leerlingen.

### **3.2. Voorschriften voor PO**

De minimum- en maximumleeftijd van een leerling in het basisonderwijs zouden moeten worden gehandhaafd. Zo wordt voorkomen dat er leerlingen in het basisonderwijs zijn waarvoor dit onderwijs niet is bedoeld, waardoor de toegankelijkheid onder druk kan komen te staan. Verder om onderwijskundige en - gelet op de open eindefinanciering - financiële redenen.

De bepaling over toelatingstijdstippen (art. 39, tweede lid, WPO) zou wel kunnen vervallen. Het kan aan het bevoegd gezag zelf worden overgelaten om dit te regelen.

Ook de bepaling over de toelating tot een speciale school voor basisonderwijs zou moeten worden gehandhaafd. Deze waarborgt dat dit onderwijs wordt gereserveerd voor leerlingen die het echt nodig hebben, en om te voorkomen dat leerlingen worden geweigerd op denominatieve gronden.

Het ligt in de rede om ook de bepalingen met betrekking tot het onderwijskundig rapport te handhaven. Dit wordt opgemaakt als een leerling de school verlaat en als aan de permanente commissie leerlingenzorg is gevraagd om te beoordelen of een leerling is aangewezen op het onderwijs van een speciale school voor basisonderwijs.

### **3.3. Voorschriften voor VO**

Bezien zou kunnen worden of de bepalingen over de maximale duur van de verschillende soorten voortgezet onderwijs kunnen vervallen (art. 27 WVO en 11 Inrichtingsbesluit WVO). Scholen kunnen dan samen met de ouders en/of de leerling bepalen wanneer een leerling het beste kan overstappen naar een andere soort onderwijs. Met name de bepalingen over de verblijfsduur in het VO zijn ingewikkeld. Deze zouden (mede gelet op het beleid inzake voortijdig schoolverlaten) wellicht vervangen kunnen worden door een maximumleeftijd van 23 jaar.

De in de WVO opgenomen toelatingseis betreffende de toelating van vreemdelingen tot het onderwijs (art. 27, lid 1a) zal moeten worden gehandhaafd in verband met de Vreemdelingenwet en het EVRM.

De in de WVO opgenomen betrokkenheid van de regionale verwijzingscommissie (een besluit van een regionale verwijzingscommissie is voorwaarde voor toelating tot het praktijkonderwijs, aldus art. 10g WVO) kan gehandhaafd blijven.

De bepalingen met betrekking tot de toelating in het Inrichtingsbesluit WVO kunnen wellicht worden geschrapt. Zij betreffen de beoordeling van de geschiktheid van de leerling voor het betreffende onderwijs, de melding van de toelatingsprocedure aan de inspectie en de melding van de beslissing over toelating en van studieresultaten aan de directeur van de basisschool. Een en ander kan aan de school zelf worden overgelaten.

## **4. Kwaliteit**

### **4.1. Sturen op output**

Als het accent voor het (wettelijk) waarborgen van de kwaliteit van het geboden onderwijs verschuift van het onderwijsproces naar de "output" (het niveau waarop de leerlingen de school verlaten) dan

zullen aan de inrichting van het onderwijs minder voorwaarden gesteld hoeven te worden dan thans nog het geval is.

In navolging van de Onderwijsbeleidsbrief wordt er in deze notitie van uitgegaan dat het vastleggen van een eindniveau noodzakelijk is. Dit is maatschappelijk van betekenis. Voor VO- respectievelijk HO-instellingen moet duidelijk zijn wat het gewenste eindniveau is van het primair onderwijs respectievelijk het voortgezet onderwijs. Kwaliteitsvoorschriften in de vorm van kerndoelen, eindtermen en examenvoorschriften blijven dus noodzakelijk.

Het geven van voorschriften omtrent de bevoegdheid tot het geven van schoolonderwijs blijft een taak van de overheid. Op deze plaats zij er verder mee volstaan om aan te geven dat de Wet BIO hieraan invulling zal geven. Wel zal het accent voor wat betreft de aan een leraar te stellen eisen kunnen verschuiven van de formele bevoegdheidseisen (die van belang blijven voor de toegang tot het leraarschap) naar kwaliteitseisen die aan eenmaal benoemde leraren worden gesteld (het onderhouden van de bekwaamheid). De bevoegdheidseisen voor leraren gelden overigens ook voor het niet bekostigde onderwijs.

#### **4.2. Voorschriften die zowel PO als VO betreffen**

De kerndoelen of eindtermen zijn samen met de abo's de belangrijkste aan het bevoegd gezag in verband met de outputsturing te stellen kwaliteitseisen.

De voorschriften omtrent schoolplan en schoolgids zouden, zoals eerder opgemerkt, gezien de abo's kunnen vervallen of zouden moeten worden .

Nodig blijft wel een klachtenvoorziening omdat de Awb die (voor het openbaar onderwijs) verplicht stelt.

#### **4.3. Voorschriften voor PO**

Voor het basisonderwijs kan worden voorschreven dat dit onderwijs bestemd is voor kinderen vanaf de leeftijd van omstreeks 4 jaar. Het legt mede de grondslag voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs. In verband met de verantwoordelijkheid van de overheid voor de instandhouding van een onderwijsbestel, is het tevens van belang om voor te schrijven dat het primair onderwijs een duur heeft van 8 jaren.

Bij een benadering waarin abo's voorop staan, is de vraag of het nog wel nodig is om het (minimum) aantal uren of -dagen per jaar/week/dag voor te schrijven. Een evenredige verdeling van het onderwijsaanbod over de verschillende leerjaren maakt immers reeds deel uit van de abo's. Een reden zou gelegen kunnen zijn in het waarborgen van een 5-daagse schoolweek.

Het ligt in de rede om in ieder geval voorschriften op te nemen omtrent de onderwijsgebieden (de kerndoelen/eindtermen moeten ergens over gaan).

Het voorschrift omtrent de voertaal van het onderwijs zou kunnen vervallen i.v.m. de abo's (voor het openbaar onderwijs blijft overigens art. 2:6 Awb van belang, op grond waarvan in het openbaar onderwijs in beginsel de Nederlandse taal moet worden gebruikt). De regeling met betrekking tot het godsdienstonderwijs en het levensbeschouwelijk onderwijs op openbare en bijzondere scholen kan gehandhaafd worden.

#### **4.4. Voorschriften voor VO**

De overheid is verantwoordelijk voor de instandhouding van een onderwijsbestel en heeft in dat verband diverse zorgtaken. Daarom zouden de volgende voorschriften gehandhaafd moeten worden (al is discussie mogelijk over de keuze; is het bijvoorbeeld wel nodig om onderscheid te maken in basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs en in VWO, HAVO, VMBO en VBO?):

- de doelgroep (art. 2 WVO),
- de onderwijssoorten (art. 5 WVO),
- het doel en de duur van het onderwijs (art. 7 t/m 9 en 10a WVO),
- de inhoud van het onderwijs (art. 10 en 10b t/m 10f WVO),
- de vakken voor de basisvorming en de vrijstellingen daarvan (art. 11a en 11e WVO),
- de doorstroomprogramma's (art. 10f WVO), en
- het godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk onderwijs (art. 46 en 47 WVO).

Het voorschrift omtrent de voertaal van het onderwijs zou kunnen vervallen i.v.m. de abo's (voor het openbaar onderwijs blijft zoals gezegd art. 2:6 Awb van belang).

Ook de voorschriften omtrent het vaststellen van examenprogramma's door de minister, zullen gehandhaafd moeten worden in verband met de outputsturing. Examenprogramma's hebben het karakter van eindtermen en moeten worden getoetst.

Ten aanzien van de bepalingen omtrent de basisvorming (duur, minimum aantal lessen etc.) is een beleid tot aanpassing ingezet.

De voorschriften omtrent samenwerkingsverbanden (art. 10h en 11 WVO) en profielen (art. 12 t/m 15 WVO) zouden kunnen vervallen. De abo's voorzien reeds in samenwerking met andere instellingen. Wat betreft de profielen (art. 12 t/m 15 WVO) wordt gezien in hoeverre deze meer ruimte voor variëteit moeten gaan bieden.

De regeling met betrekking tot het godsdienstonderwijs en het levensbeschouwelijk onderwijs op openbare en bijzondere scholen zou net als voor het primair onderwijs gehandhaafd kunnen worden. De mogelijkheid van toekenning van een vergoeding aan kerkelijke gemeenten en genootschappen kan evenwel vervallen: de Algemene wet bestuursrecht bevat hiervoor een voldoende basis.

## **5. Bekostiging**

### **5.1. Aanvang en einde bekostiging**

Een systeem van aanvang en einde van de bekostiging (planprocedure, stichtingsnormen en opheffingsnormen) zou gehandhaafd moeten worden vanwege de toegankelijkheid en de doelmatigheid. Wel worden voorstellen voor versoepeling van de planprocedure uitgewerkt (flexibilisering van het scholenbestand). Ook zouden de bestaande voorschriften kritisch kunnen worden gezien op mogelijkheden tot vereenvoudiging, betere leesbaarheid e.d.

Een overweging om het huidige systeem te handhaven is, dat het een goede waarborg biedt voor een adequaat en evenwichtig over het land verspreid geheel van onderwijsvoorzieningen. Het systeem voorkomt dat te kleine scholen of afdelingen ontstaan waarin de onderwijskwaliteit niet kan worden gewaarborgd en dat de vorming van een nieuwe school of afdeling leidt tot leegloop van een andere school of afdeling door overlapping van voedingsgebieden. Verder waarborgt het systeem de grondwettelijk vereiste aanwezigheid van "voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs".

### **5.2 Wijze van bekostiging**

#### **5.2.1. Voorschriften die zowel PO als VO betreffen**



De regelingen met betrekking tot de financiële gelijkstelling zullen vanuit grondwetsoogpunt moeten worden gehandhaafd.

Met betrekking tot de besteding kan ter vereenvoudiging gedacht worden aan:

- a. geen schotten tussen personeel en materiële instandhouding / exploitatiekosten,
- b. geen schotten tussen middelen voor personeel en materiële instandhouding/  
exploitatiekosten enerzijds en huisvesting anderzijds, althans in die zin dat middelen voor personeel en materiële instandhouding/exploitatiekosten ook mogen worden besteed aan huisvesting, en
- c. in beginsel geen oormerking (dus ook niet voor de onderbouw, voor nascholingsgelden en gelden voor management); een uitzondering kan gelden voor de vergoeding voor onderwijsachterstanden.

De art. 148 t/m 150 WPO en 99 en 100 WVO zouden dan kunnen vervallen.

Doelmatige besteding kan worden beoordeeld aan de hand van de abo's en de eindtermen/examenvoorschriften, die door de inspectie beoordeeld worden. Een positief oordeel van de inspectie geeft aan dat de middelen doelmatig zijn besteed. Onderlinge vergelijking van scholen (benchmarking) kan daarbij een functie vervullen.

Over de verplichte aansluiting bij het Participatiefonds en het Vervangingsfonds wordt thans een discussie gevoerd. Tot slot kunnen ook de bestaande voorschriften omtrent de wijze van bekostiging kritisch worden gezien op mogelijkheden tot vereenvoudiging, betere leesbaarheid e.d.

#### **5.2.2. Voorschriften voor PO**

De huidige berekening van de formatie en vergoeding voor materiële instandhouding waarborgt dat ook kleine scholen kunnen (blijven) bestaan. De systematiek van t-1 met groeiregeling en gewichtenregeling kan worden gehandhaafd. Wel zouden bevoegde gezagsorganen van een voldoende omvang qua leerlingen/scholen-ratio de mogelijkheid moeten kunnen krijgen om te kiezen voor een opting-out mogelijkheid naar een lump sum bekostiging voor personeel en materiële instandhouding (niet voor huisvesting want daarvoor geldt een afzonderlijke regeling via de gemeente). De gewichtenregeling zou in de lump sum bekostiging verdisconteerd kunnen worden.

#### **5.2.3. Voorschriften voor VO**

De wijze van berekening van de vergoeding voor personeel en exploitatiekosten kan worden gehandhaafd.

### **6. Overige bepalingen**

De volgende voorschriften voor PO en/of VO moeten waarschijnlijk worden gehandhaafd:

- een regeling van het leerlingenvervoer,
- instandhouding openbare school door openbare rechtspersoon/stichting,,
- instandhouding bijzondere school door rechtspersoon; een rechtspersoon is noodzakelijk als aanspreekpunt voor bekostiging,
- bestuursoverdracht openbare school,

- bestuursoverdracht bijzondere school; die voorschriften zijn noodzakelijk i.v.m. de verantwoordelijkheid voor het personeel en de continuïteit,
- bestuurlijke fusie,
- overblijfmogelijkheid (al is het de vraag of dit wel goed past in een gedereguleerde stelsel),
- centrale dienst; deze voorschriften hangen samen met de bekostiging van speciale scholen voor basisonderwijs; de beperkingen (bijv. verplichting verdeling zorgformatie, geen leraren aanstellen) zouden geschrapt kunnen worden,
- overdracht gebouw, terreinen en roerende zaken,
- schoolbegeleidingsdienst, en
- trekkende bevolking.

De voorschriften omtrent vertrouwensinspecteurs en inspectie kunnen vervallen omdat die in de Toezichtswet komen.