

Zorgplichtbepalingen in het primair onderwijs

Een rapport van de projectgroep ZPO

Den Haag, september 2005

Ten geleide

Dit rapport is opgesteld in het kader van het programma Bruikbare Rechtsorde. Een interdepartementale projectgroep van OCW en Justitie stelde het rapport op.

Het doel van het programma Bruikbare Rechtsorde is de regeldruk te beperken door het gebruik van alternatieve reguleringsmodellen die ruimte laten aan de burger en de maatschappelijke instellingen en deze modellen op concrete terreinen toe te passen. Daarnaast worden binnen het programma andere activiteiten verricht om het gedachtegoed van Bruikbare Rechtsorde verder te ontwikkelen en over te dragen aan belanghebbenden.

Een overzicht van overige publikaties van Bruikbare Rechtsorde vindt u achter in dit rapport. Voor informatie over het programma en het downloaden van publicaties kunt u terecht op de site www.bruikbaarerechtsorde.nl. Voor vragen over het programma kunt u zich wenden tot het programmabureau Bruikbare Rechtsorde van het Ministerie van Justitie, dhr. drs. D.P (Dick) van den Bosch (070 3706825) en mr. L.J. (Leo) Vester (070 3706721).

Inhoudsopgave

Ten geleide

Inhoudsopgave

Samenvatting

Hoofdstuk 1 Inleiding

- 1.1 Aanleiding: het onderwijsveld moet ruimte krijgen
- 1.2 Opdracht: onderzoek de mogelijkheden van zorgplichtbepalingen
- 1.3 Methode: het moest snel

Hoofdstuk 2 Zorgplichten

- 2.1 Zorgplichtbepalingen: een ander perspectief
- 2.2 Modaliteiten van zorgplichtbepalingen
- 2.3 Zorgplichten bieden mogelijkheden en kennen risico's
- 2.4 Het advies van Wildavsky: ga vooral voor de kansen
- 2.5 In beginsel zijn zorgplichtbepalingen mogelijk in het primair onderwijs

Hoofdstuk 3 Schets van het primair onderwijs

- 3.1 De structuur van het primair onderwijs
- 3.2 De diverse betrokkenen, hun deels uiteenlopende belangen en wensen
- 3.3 Conclusie

Hoofdstuk 4 Algemene knelpunten in het primair onderwijs

Hoofdstuk 5 Zorgplichten in het primair onderwijs

- 5.1 Inleiding
- 5.2 Het schoolbestuur (bevoegd gezag) als adressaat van zorgplichtbepalingen
- 5.3 Onderwijsspecifieke condities bij het gebruik van zorgplichtbepalingen
- 5.4 Zorgplicht in het domein Zorgstructuren WPO en WEC
- 5.5 Verkenning naar zorgplicht in de domeinen bestuurlijke inrichting, kwaliteitszorg- en beleid en rechtspositie en arbeidsvoorwaardenvorming

Hoofdstuk 6 Conclusie : samen verder

Bijlage Samenstelling projectgroep

Samenvatting

1. Zorgplichtbepalingen

In het kader van het programma Bruikbare Rechtsorde van het kabinet Balkenende II wordt het gebruik van zorgplichtbepalingen aanbevolen. Zorgplichtbepalingen zijn wat de term aangeeft: bepalingen in wetgeving waarbij de zorg voor een voorziening of (publiek) goed aan personen of organen in de samenleving wordt toebedeeld. De wijze waarop die zorg wordt vormgegeven en gerealiseerd, wordt overgelaten aan de drager van de zorgplicht. Dergelijke bepalingen kunnen gepaard gaan met aanvullende voorschriften omtrent de randvoorwaarden die moeten worden vervuld, zoals een doelbepaling of bepalingen omtrent medezeggenschap.

Zorgplichtbepalingen vormen de juridische gedaante van een belangrijk beleidsmatig uitgangspunt: de overheid moet niet alles willen regelen, maar moet slechts de randvoorwaarden scheppen waaronder de samenleving zelf zorg kan dragen voor een belang. Zorgplichtbepalingen kunnen daarom gemakkelijk tot gevolg hebben dat minder overheidsregels nodig zijn en zo bijdragen tot deregulering.

In het onderwijs zijn diverse ontwikkelingen gaande die aanleiding geven te bezien of zorgplichtbepalingen gebruikt kunnen worden: deregulering, herijking, vermindering van administratieve lasten, vergroting van de autonomie van de schoolbesturen, toepassing van het 'governance-concept'. De beleidsmatige inzet die hieruit spreekt, spoort met de inzet van zorgplichtbepalingen.

2. In het onderwijs is er alle reden voor het gebruik van zorgplichten

Het gebruik van zorgplichtbepalingen betekent in een aantal opzichten een omslag in het denken. Immers, de invulling van de zorg wordt overgelaten aan maatschappelijke actoren. Er moet daarom een noodzaak zijn tot een dergelijke omslag. Natuurlijk gaat er het nodige goed in het onderwijs, maar in de Beleidsnotitie Governance¹ heeft de regering een beeld geschetst van

¹ Beleidsnotitie Governance, Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren, Kamerstukken II 2004/2005,30 183, nr. 1

een onderwijssysteem dat zichzelf steeds vaster lijkt te draaien. Meer normen en regels leiden tot een groter risico op afwijkingen en die zijn aanleiding tot aanvullende regels. De diverse eisen en de aanwezigheid van de nodige betrokken organen leiden tot afstemmingsproblemen en tot een verbureaucratiseerde sector. De gewenste verbeteringen komen niet in de klas, terwijl de problemen daar wel groeien. Het beeld van een zichzelf vastdraaiend systeem van regelgeving is in alle scherpste van toepassing op de speciale leerlingenzorg, zo blijkt uit de evaluatie van de zorgtrajecten in het primair onderwijs die in december 2004 naar de Tweede Kamer is gestuurd.²

Gegeven die stand van zaken is er reden het gebruik van zorgplichten in het onderwijs ernstig te overwegen. Ook zijn in het onderwijs in redelijke mate de randvoorwaarden voor het gebruik van zorgplichten vervuld. Deze randvoorwaarden zijn: de overheid wil ruimte bieden voor gedragsalternatieven, de internationale regelgeving laat het toe, een zekere maatschappelijke overeenstemming over het gewenste gedrag, de homogeniteit van de doelgroep.

Door een zorgplicht geeft de rijksoverheid, dat wil zeggen regering en parlement, de verwerkelijking en uitvoering van het onderwerp van zorg in enige mate uit handen. Zij moet vertrouwen geven en vertrouwen hebben. Dat betekent dat zij in zekere mate moet accepteren dat er diversiteit is, dat er fouten gemaakt worden, dat de rekening en verantwoording meer op de rechtmatigheid en de procesmatigheid zijn gericht. Een schrale troost is dat ook het huidige beleid, zoals gezegd, niet verhindert dat er verschillen zijn en dat het nodige fout gaat.

Daarbij geldt het advies van de Amerikaanse hoogleraar Wildavsky voor beleidsmakers: richt je niet op het vermijden van risico's (ook dat levert de nodige risico's op) maar op het benutten van kansen. Een tweede advies is dat bij de aanwezigheid van een groot aantal betrokkenen, belangen en beleidswensen keuzes gemaakt moeten worden. Dat zal betekenen dat sommige beleidswensen minder aandacht zullen kunnen krijgen.

² Beleidsbrief Zorg, Kamerstukken II, 2004/2005, 27728, nr. 75

De mogelijke opbrengst is dat de betrokkenen meer ruimte krijgen om op maat gemaakte zorg (in casu: onderwijs) te bieden en dat middelen effectiever worden benut.

3. Het schoolbestuur als drager van de zorgplicht

Voor de projectgroep staat voorop dat bij de uitwerking van de verantwoordelijkheden die zorgplichten met zich meebrengen de school centraal staat. De invoering van zorgplichten moet ertoe leiden dat scholen beter in staat zijn maatwerk te leveren in de klas, op basis van de vragen van de leerlingen, in de school met zijn specifieke omgeving. Naar de mening van de projectgroep dient formeel juridisch het schoolbestuur als de adressaat van de zorgplicht te worden benoemd. Reden hiervoor is dat veel van de uitvoeringslast die de zorgplicht met zich mee brengt op deze manier wordt toebedeeld aan het schoolbestuur/ het bovenschools management, zodat wordt voorkomen dat dit ten koste gaat van het primaire proces op school. Om de centrale positie van de school te benadrukken, wordt in deze notitie het begrip 'school' gebruikt, formeel juridisch wordt hier echter het schoolbestuur bedoeld.

4. Zorgplichtbepalingen in het primair onderwijs

De mogelijkheden van zorgplichtbepalingen zijn bezien voor de zorgstructuren WPO en WEC. Nut en noodzaak van zorgplichten zijn afhankelijk van de knelpunten en van de bijzondere beleidswensen en belangen die de rijksoverheid wil dienen. De introductie van zorgplichten zal daarom gepaard moeten gaan met aanvullende (doel)bepalingen. Voor het primair onderwijs zijn, mede geïnspireerd door de Beleidsnotitie Governance³, vijf specifieke randvoorwaarden geformuleerd die gewaarborgd moeten zijn bij gebruik van zorgplichten: toegankelijkheid, beschikbaarheid en kwaliteit van onderwijs, toezicht, handhaving en verantwoording, financiële doelmatigheid en kostenbeheersing, voldoende bestuurskracht en vergroting schoolautonomie en vermindering van bestuurslast. Daarnaast wordt een korte schets gegeven van de mogelijkheden van zorgplichten op de domeinen bestuurlij-

³ Beleidsnotitie Governance, Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren, Kamerstukken II, 2004/ 2005, 30 183, nr. 1

ke inrichting, kwaliteitszorg en -beleid, en rechtspositie en arbeidsvoorwaardenvorming.

Gelet op de algemene en specifieke knelpunten op de diverse domeinen, meent de projectgroep dat het gebruik van zorgplichtbepalingen wenselijk is en mogelijk moet zijn. De bijzondere voorwaarden die voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van de overheid dienen via aanvullende bepalingen gewaarborgd te worden.

In het domein van de zorgstructuren WPO en WEC stelt de projectgroep zich een zorgplichtbepaling voor die inhoudt dat het schoolbestuur de taak krijgt een passend onderwijsaanbod te realiseren voor de leerlingen die zich aanmelden. De strikte scheiding tussen WPO en WEC kan daarbij vervallen. Scholen kunnen zelf het aanbod in een regio organiseren. Aanvullende bepalingen zijn wenselijk om

- de betrokkenheid van ouders te borgen, gecombineerd met een voorziening voor de behandeling van conflicten (een paritair samengestelde beroepscommissie),
- de samenwerking tussen scholen te borgen,
- de bekostigingssystematiek aan te passen aan het stelsel van zorgplichtbepalingen; in verband daarmee wordt het voorstel gedaan tot harmonisering van de bepalingen ten aanzien van zorgleerlingen;
- de controle op de zorg in het onderwijs te borgen, deels vanuit de ouders en deels door de Onderwijsinspectie.
- de kwaliteit te waarborgen; volstaan kan worden met een algemene bepaling met de vermelding van algemene beginselen van onderwijskwaliteit.

Bij een dergelijke constructie verandert het toezicht door de Onderwijsinspectie enigszins: meer een kwalitatief gesprek over de invulling van de zorgplicht dan het 'afvinken van scoringslijstjes'. Met de school kan worden gezien of de door de school bepaalde doelen en eisen ook worden gehaald.

De ruimte die scholen krijgen, dient gepaard te gaan met een aanpassing van de bekostiging. Om de ruimte te kunnen benutten en kwalitatief goed onderwijs te verzorgen dient ook een zekere vrijheid te bestaan in de besteding

van middelen. Dit betekent dat de aanbodstructurende elementen van de bekostiging vervallen. Datzelfde geldt ook op het terrein van de arbeidsvoorwaarden. De projectgroep pleit wat betreft dit laatste domein voor meer ruimte voor schoolbesturen bij de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden van het personeel. Indien de schoolbesturen een zorgplicht hebben voor goed onderwijs en een passend aanbod, moeten zij mede via de arbeidsvoorwaarden die doelen kunnen bereiken.

Regeling van het onderwijs via zorgplichtbepalingen levert, ook al worden nadere bepalingen geformuleerd om diverse belangen zeker te stellen, een breuk met het heden. De projectgroep bepleit om niet zonder meer in het diepe te springen. De Rijksoverheid, de vertegenwoordigende organisaties en andere betrokkenen zullen samen een plan van aanpak moeten opstellen voor de invoering van zorgplichten. Hierbij is enerzijds van belang een implementatietraject voor de scholen en hun besturen waarin volgorde, tempo, overgangsregels en middelen aan de orde komen. Anderzijds dient het plan zich te richten op de wijze waarop de steunstructuur voor de ouders wordt vormgegeven. Vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het onderwijs moeten zij samen verder.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding: het onderwijsveld moet ruimte krijgen

In het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer van 27 januari 2005 heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw Van der Hoeven, toegezegd in september 2005 concrete voorstellen voor te leggen aan de Tweede Kamer voor een herijking van de zorgstructuren in het funderend onderwijs.⁴ Uit evaluaties bleek dat sprake is van een complex wettelijk kader, waarin verschillende zorgstructuren naast elkaar en niet in samenhang met elkaar zijn geregeld. In de praktijk leidt dat tot problemen.

Het huidige onderwijsbeleid is onder meer gericht op deregulering en bevordering van de autonomie van de scholen. Het programma Bruikbare Rechtsorde biedt een denkkader dat inhoudt dat in wetgeving vooral de richting wordt aangegeven (zorgplichtbepalingen, doelbepalingen), terwijl betrokkenen in de samenleving ruimte wordt gelaten het instrumentarium te kiezen. Waar beide, onderwijsbeleid en programma, op elkaar aansloten, is besloten te bezien of en in hoeverre zorgplichtbepalingen de gewenste ruimte kunnen scheppen in het primair onderwijs (PO) om tot maatwerk en flexibiliteit te komen.⁵

1.2 Opdracht: onderzoek de mogelijkheden van zorgplichtbepalingen

Een projectgroep is ingesteld, bestaande uit ambtenaren van OCW en Justitie en een relatief onafhankelijke voorzitter. De projectgroep is gevraagd een verkenning uit te voeren van de mogelijkheid de verschillende zorgstructuren in het PO door middel van zorgplichten te herijken. Deze verkenning vloeit voort uit de hierboven aangehaalde toezegging van de minister van

⁴ Kamerstukken II 2004-2005, 27 728, nr. 80.

⁵ In de literatuur is al eerder, bijvoorbeeld door Zoontjens, Frissen en Eijlander, gepleit voor meer autonomie van de scholen en het gebruik van zorgplichten en/ of het gebruik van algemene beginselen van behoorlijk onderwijs.

OCW aan de Tweede Kamer dat zal worden gezien of het huidige complexe regelkader op het terrein van leerlingenzorg kan worden vereenvoudigd. De eigen verantwoordelijkheid van de scholen voor een sluitend onderwijsaanbod aan alle leerlingen vormt daarbij het uitgangspunt. De vereenvoudigingen moeten uitmonden in ruimte voor maatwerk, voor samenwerking binnen regio's en in aandacht voor ouders en leerlingen. Mede gezien de verwevenheid met andere door de PO-wetten geregelde belangen, is de projectgroep gevraagd de haalbaarheid van zorgplichten ook voor andere onderdelen van de PO-wetgeving onderzoeken, zoals op het terrein van de kwaliteit van het onderwijs, het beleid van scholen en bestuur en verantwoording (governance).⁶

Gezien deze opdracht omvat de verkenning de volgende elementen:

- Vaststellen welke wetgeving belemmerend werkt voor scholen en / of ouders of andere belanghebbenden/betrokkenen.
- Nagaan welke onderwerpen zich in het bijzonder lenen voor de toepassing van de zorgplichtbenadering.
- Bepalen van kansen en risico's van de zorgplichtbenadering.
- Vaststellen van randvoorwaarden (zoals verantwoording en geschillenbeslechting).
- Ontwikkelen van concrete voorstellen voor vervanging van bestaande wettelijke bepalingen door zorgplichten.
- Vaststellen van de betekenis van zorgplichtbepalingen voor de verhouding tussen het Ministerie van OCW en de actoren in de onderwijssector.

Daarbij heeft de opdrachtgever twee kanttekeningen gemaakt. De eerste is dat enkele aspecten slechts zeer globaal aan de orde zouden komen: de professionaliteit van de schoolbestuurders, de attitude van de verschillende actoren in de onderwijssector en de bekostiging van het onderwijs.

De tweede was dat het gaat om aanbieden van een kader, waarin de mogelijkheden van zorgplichtbepalingen in hoofdlijnen worden geëxploreerd; het is niet nodig (en mogelijk) al tot het ontwerpen van concrete wetsteksten te komen.

⁶ 'Governance' is een aanduiding voor deugdelijk bestuur in brede zin: een raamwerk van afspraken over bestuur, toezicht, verantwoording en transparantie.

In het kader van deze verkenning wordt onder PO tevens het (voortgezet) speciaal onderwijs verstaan. Hoewel binnen de discussie over de herijking van de zorgstructuren ook het voortgezet onderwijs wordt meegenomen, beperkt deze notitie zich tot het primair onderwijs. Voor de WVO wordt aparte verkenning van de mogelijkheden van de invoering van zorgplichten uitgevoerd. Gelet dient te worden op de afstemming tussen beide onderwijs-terreinen.

1.3 Methode: het moest snel

Bovenstaande opdracht is nogal omvattend. Gelet op de beperkte tijd die de projectgroep ter beschikking stond – in eerste instantie twee maanden, waarbij het gewone werk gewoon doorging - is het duidelijk dat niet een empirisch of anderszins diepgravend onderzoek kon worden uitgevoerd. Gebruik moest worden gemaakt van bestaande kennis. Dat was mogelijk omdat de opdracht aansloot op bestaande ontwikkelingen in de onderwijs-sector, waar ook enkele -empirische- onderzoeken zijn uitgevoerd en omdat in het programma Bruikbare Rechtsorde inmiddels diverse inzichten zijn gegroeid in de betekenis en toepasbaarheid van zorgplichten.

Uiteraard kan met een onderwerp als het onderhavige ‘het veld’, en dat is een breed geschakeerd veld in dit geval, niet buiten beeld blijven. Gelet op de beschikbare tijd kon evenwel slechts gebruik gemaakt worden van genoemde evaluatiestudies en gesproken worden met enkele personen uit de wereld van het onderwijs. Prioriteit is gegeven aan een verkenning van de mogelijkheden voor de invoering van zorgplichten in het PO. Op enkele punten worden voorbeelden tot nadere concretisering gegeven. Met de diverse vertegenwoordigende organisaties zal nader overleg moeten worden gevoerd over mogelijkheden, plan van aanpak en middelen.

Hoofdstuk 2 Zorgplichten

2.1. Zorgplichtbepalingen: een ander perspectief

De gedachte om in de wetgeving gebruik te maken van zorgplichtbepalingen heeft als achtergrond het algemeen gedeelde besef dat er teveel regels zijn en dat er teveel gedetailleerde regels zijn. De WRR heeft dat in zijn rapport over de rechtsstaat omstandig betoogd, maar de klacht is breed en luid te horen. Een woud van regels is maatschappelijk onwenselijk: het scheidt tegenstrijdigheden en onoverzichtelijkheid, het beperkt maatschappelijke actoren in hun autonomie en ondernemingszin. De wettelijke regels gaan in de weg staan aan maatschappelijke ontwikkelingen. Een van de oorzaken van de toename in de regelgeving is, zo wordt gesteld, dat de overheid steeds meer de verantwoordelijkheid voor het functioneren van de samenleving op zich genomen of gekregen heeft. De overheid moet terugtreden.

De zorgplichtbepaling is de juridische vorm en uitdrukking van een beleidsmatige en bestuurlijk andere invalshoek dan de laatste jaren gebruikelijk is. Bestuurlijk is sprake van wat men een ‘paradigma-wisseling’ kan noemen: het uitgangspunt is geworden dat de samenleving of beter de burgers in al hun betrekkingen, zelf verantwoordelijk zijn voor het reilen en zeilen van de samenleving. De overheid treedt niet op, tenzij dat werkelijk noodzakelijk is en effectief.⁷

De overheid behoudt de taak om een richting te geven aan de ontwikkeling van de samenleving en diverse belangen te beschermen, daartoe democratisch aangestuurd. Een samenleving heeft ook behoefte aan een rechtsorde: een zekere voorspelbaarheid van het gedrag van burgers en van de overheden alsmede een structuur voor vredige geschilbeslechting maken samenleven en ondernemen mogelijk. Wetgeving blijft dus nodig voor de infrastructuur van de samenleving (privaatrecht, bestuursrecht, strafrecht, proces-

⁷ Vgl. ook J.J.W.M. Rietveld en P.J.J. Zoontjes, Naar educational governance door wetgeving, in: F.H.J.G. Brekelmans en P.W.A. Huisman (red.), *Educational Governance*. Bijdragen naar aanleiding van het NVOR en AVS-congres over Educational Governance van november 2004 te Utrecht (Nog te verschijnen).

recht, ordening op deelterreinen), maar zeker bij de ordening van deelterreinen van de samenleving dient de wetgever sober te zijn.

Een mogelijkheid daartoe is het gebruik van zorgplichtbepalingen. Dat zijn bepalingen die de betrokkenen in algemene bewoordingen verplichten om zorg te betrachten ten aanzien van bepaalde belangen. De kern van een zorgplicht is dat de normadressaat, degene tot wie de norm is gericht, ruimte heeft voor gedragsalternatieven om het bepaalde belang te beschermen. Een zorgplicht schrijft niet het wenselijke gedrag voor, maar de zorg die tot dat gedrag zou moeten motiveren: er wordt een appel gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de adressaten.

Het rapport “Ruimte voor zorgplichten”⁸ preciseert de definitie van een zorgplichtbepaling als volgt. Het is een gedragsnorm:

1. die zich niet uitsluitend tot de overheid richt,
2. die verplicht tot het betrachten van zorg voor een bepaald, door de wetgever geformuleerd belang,
3. die zodanig algemeen geformuleerd is dat de normadressaat meerdere, zelf te kiezen, rechtmatige gedragsalternatieven openstaan en
4. waarvan het de bedoeling is deze langs publiekrechtelijke weg te handhaven.

Een voorbeeld van een zorgplichtbepaling is art. 2 van de Kwaliteitswet zorginstellingen:

De zorgaanbieder biedt verantwoorde zorg aan. Onder verantwoorde zorg wordt verstaan zorg van goed niveau, die in ieder geval doeltreffend, doelmatig en patiëntgericht wordt verleend en die afgestemd is op de reële behoefte van de patiënt.

Daarbij zijn dan nog enkele aanvullende, proceduregerichte bepalingen geformuleerd en toezichtbepalingen.

Zo kent overigens ook de huidige Wet op het primair onderwijs in art. 10 een zorgplichtbepaling: ‘Het bevoegd gezag draagt zorg voor de kwaliteit

⁸ Rapport Ruimte voor zorgplichten, Kamerstukken II, 2003-2004, 29279, nr. 14.

van het onderwijs op de school.’ In dit geval is de bepaling omgeven door tamelijk veel regels die dit verder uitwerken.

Er zijn ook negatieve zorgplichtbepalingen, zoals in het milieurecht. Na de bepaling van art. 1.1 a, eerste lid, van de Wet milieubeheer dat een ieder voldoende zorg voor het milieu in acht neemt, zegt het tweede lid dat die zorg in elk geval inhoudt dat ieder verplicht is dat handelen na te laten waarvan hij kan vermoeden dat het nadelige gevolgen voor het milieu heeft.

2.2 Modaliteiten van zorgplichtbepalingen

Zoals gezegd, heeft de overheid eigen verantwoordelijkheden. Zeker op onderwijsgebied is dat het geval, gelet op art. 23 van de Grondwet. Om deze verantwoordelijkheid te realiseren kan het nodig zijn, dat zorgplichtbepalingen gepaard gaan met een toezichts- en handhavingsmechanisme. Afhankelijk van de verwachting over de naleving en de betrokkenheid van derden zijn er enkele varianten om een zorgplicht in te richten:⁹

a. Zorgplicht zonder nadere invulling

In deze variant volstaat de zorgplicht als zodanig. Het is aan de rechts-subjecten en aan de handhavende instanties daar nader invulling aan te geven.

b. Invulling zorgplicht (mede) door private partijen via zelfregulering

In deze variant wordt een verdere concretisering bereikt door de rechts-subjecten onderling. Dit kan door onderling afspraken te maken en eigen eisen te stellen (bijvoorbeeld in de vorm van een certificeringsregeling) of door anderszins aan te geven hoe de zorgplicht uitgevoerd kan worden (bij voorbeeld in de vorm van een handboek). In de onderwijswereld is dit al bekend, getuige de code Goed Bestuur Primair Onderwijs.¹⁰

⁹ Dit is een variant op de vier varianten in het rapport *Zorgplichten in milieuwetgeving* (juni 2005)

¹⁰ Als bijlage bij Kamerstukken II 2004/2005, OCW 0401319.

De overheid kan in een dergelijke situatie nog een rol spelen door bijvoorbeeld in een convenant afspraken met de desbetreffende private partijen te maken.

c. Gedeeltelijke invulling zorgplicht door de overheid of aanvullende overheidsregels

Vaak zal de overheid concreter moeten aangeven wat de zorgplicht inhoudt. Dit kan door nadere regels in de vorm van doelvoorschriften te stellen¹¹. Ook kan de overheid nadere regels stellen over de besturing, zoals een plan of geregelde betrokkenheid van andere belanghebbenden bij de invulling van de zorg. Tenslotte kan de overheid aanvullende regels stellen ter waarborging van bepaalde overheidsdoelen.

Als (de)reguleringsinstrument dat in aanmerking kan komen, staat het concept 'zorgplicht' niet op zichzelf. Naast de zorgplicht onderscheidt het programma Bruikbare Rechtsorde de volgende (de)reguleringsmodellen: alternatieve toezichtsinstrumenten, afspraken tussen burgers en instellingen in plaats van kwaliteitseisen van de overheid, erkenning van zelfzorgsystemen, doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften, bestuurlijke boetes, afschaffen van planverplichtingen, aansprakelijkheid en verzekeringsplicht en alternatieve geschillenbeslechting. Al dan niet in samenhang met de invoering van zorgplichten zouden bovengenoemde modellen een functie kunnen vervullen bij de herijking en vereenvoudiging van de zorgstructuren. In de beleidsnotitie 'Governance in het onderwijs' (hierna: beleidsnotitie Governance) die de minister van OCW namens het kabinet op 7 juli 2005 aan de Tweede Kamer heeft gezonden¹², zijn verschillende modellen genoemd die in dat verband goede diensten zouden kunnen bewijzen, zoals andere sturingsarrangementen, waarbij tussen de rijksoverheid en het scho-

¹¹ Art. 8, eerste lid, van de Wet primair onderwijs kan men als zodanig beschouwen: 'Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Het wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.' De terminologie is niet concreet.

¹² Beleidsnotitie Governance, Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren, Kamerstukken II 2004/2005, 30 183, nr. 1

lenveld prestatieafspraken worden gemaakt over de hoofddoelstellingen; via toezicht wordt dan achteraf nagegaan of de resultaten zijn behaald.

Voor een nadere uitleg van deze modellen verwijzen wij op deze plaats korthedshalve naar de nota Bruikbare Rechtsorde¹³.

2.3 Zorgplichtbepalingen bieden mogelijkheden en kennen risico's.

Zoals de bekende Amerikaanse hoogleraar Aaron Wildavsky al schreef¹⁴, kennen alle verschijnselen en maatregelen mogelijkheden maar evenzeer risico's. Dat geldt ook voor zorgplichten

I. Zorgplichten kunnen een nuttige rol vervullen.¹⁵

a. Genoemd is al dat door zorgplichtbepalingen de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor de behartiging of het ontzien van bepaalde belangen geactiveerd wordt.

b. Een effect ervan kan zijn dat de regeldruk vermindert. Gedetailleerdheid van regelgeving wordt onder meer veroorzaakt door de wens om met allerlei verschillende situaties rekening te houden. Het gebruik van zorgplichten, in wetgevingscomplexen die zich daarvoor lenen kan voorkómen dat (een deel van) een regeling te gedetailleerd wordt.

c. Een zorgplicht kan voorkomen dat regelingen steeds dienen te worden aangepast. In de nota "zicht op wetgeving" van 1991 wordt gesteld dat wetgeving bestendig behoort te zijn en continuïteit te verzekeren¹⁶. De maatschappelijke werkelijkheid is echter divers en dynamisch, waardoor regels in sommige gevallen sneller achterhaald zijn dan voorzien. Een zorgplicht biedt instellingen de ruimte om hun uitvoering af te stemmen op maatschap-

¹³ Nota Bruikbare Rechtsorde, Kamerstukken II, 2003/04, 29279, nr. 9

¹⁴ A. Wildavsky, Searching for Safety, Boston etc, 1989-3

¹⁵ zie nota Bruikbare Rechtsorde, Kamerstukken II 2003-2004, 29279, nr. 9.

¹⁶ Kamerstukken II, 1990/1991, 22008, nrs. 1-2.

pelijke ontwikkelingen, zonder dat steeds wijziging van regelgeving nodig is.

d. De professionaliteit van de betrokkenen en hun kennis van de concrete omstandigheden kunnen meer tot uitdrukking komen.

e. Het gebruik van zorgplichtbepalingen geeft ruimte en vergroot daarmee de kans op maatwerk en diversiteit. Zij verminderen de kans op lacunes in de wetgeving.

II. Bij zorgplichten zijn de volgende risico's denkbaar.

a. Een risico is dat de diversiteit in de uitvoering die door de onbepaaldheid van de norm mogelijk wordt, vanuit het perspectief van de overheid of andere betrokkenen leidt tot een ratjetoe.

b. Vanuit de betrokkenen 'in het veld' gezien, bestaat het risico dat de onbepaaldheid van de norm tot onvoorspelbaar gedrag van de rijksoverheid leidt, direct of via het toezicht. De Raad van State wees in een advies al op het gevaar dat de potentiële macht van de overheid door zorgplichtbepalingen juist wordt vergroot.¹⁷

In dit verband geldt ook het risico dat het overheidstoezicht bij gebrek aan richting eigen eisen gaat stellen of juist voor onzekerheid zorgt door de eigen taakopvatting van de individuele toezichthoudende ambtenaar. Het risico is daarbij dat nieuwe verantwoordingsvormen tot nieuwe lasten leiden.

c. De relatieve onbepaaldheid van de norm vergt inspanning van betrokkenen om deze norm in te vullen en het instrumentarium te bedenken. Dat is leuk en spannend, maar ook lastig en inspannend.

Immers, men mist de houvast van de regel en er zijn diverse betrokkenen en diverse belangen. Het kan zo zijn dat de verantwoordelijke burgers/ instellingen zelf nadere regels over de uitvoering gaan opstellen. Er ontstaan an-

¹⁷ Advies Raad van State bij het kabinetsstandpunt op het door de toenmalige Commissie voor de Toetsing van wetgevingsprojecten (CTW) uitgebrachte rapport over de toepassing van zorgplichtbepalingen, no. WO3.93.0317, d.d. 3 mei 1994.

dere verhoudingen tussen de betrokkenen. Die zullen bereid moeten zijn met elkaar tot overeenstemming te komen over de invulling van de zorgplicht.

De onbepaaldheid van de norm kan leiden tot aanvullende eigen regulering door bestuurders in het betreffende veld. Er is een risico dat de overregulering door de overheid vervangen wordt door overregulering door het veld zelf.

De kans bestaat dat partijen het niet eens zijn over de invulling van de zorgplicht of over de naleving en dan zullen ze onderling het geschil moeten beslechten, eventueel met tussenkomst van de rechter. De overheid heeft als taak er op toe te zien dat daadwerkelijk tot een invulling van de zorgplicht wordt gekomen. Het toezicht zal zich richten op het resultaat en de wijze waarop instellingen tot bepaalde concrete wijze van naleving van de wettelijke bepalingen komen. De instellingen zullen moeten aantonen dat de procedure waarlangs zij aan de zorgplicht proberen te voldoen, zodanig is ingericht dat het leidt tot de borging van het in de zorgplicht neergelegde belang. Het lijkt voor de hand liggend dat het toezichtbeleid van de overheid zich meer zal richten op de procedures om te voldoen aan de zorgplicht.

2.4 Het advies van Wildavsky: ga vooral voor de kansen

Volgens genoemde Wildavsky gaat het erom dat men een beleid voert, gericht op de kansen en niet op het vermijden van risico's. De reden is dat elk beleid risico's kent en mogelijkheden. Door je te richten op het vermijden van risico's en repareren van missers (een reparatie die ook onverwachte risico's herbergt), mis je de voordelen van de kansen en mogelijkheden.

De gerichtheid op het afdekken van risico's is op dit terrein niet denkbeeldig. Onderwijs is economisch en ideologisch een belangrijk terrein met een bijzondere traditie van overheidsregulering. De opdracht aan de centrale overheid ten aanzien van het onderwijs en de veelheid aan belangen en wensen die het onderwijs moet dienen hebben geleid tot de hoge detailgraad van de wetgeving in het PO. In de Beleidsnotitie Governance wordt in dit kader aangegeven dat een systeem is ontstaan dat zichzelf steeds vaster lijkt te

draaien: meer normen en regels leiden tot een groter risico op afwijkingen en daarmee op incidenten, naar aanleiding waarvan vervolgens weer aanvullende normen en regels worden gesteld, enzovoort.

De overheid verliest met zorgplichtbepalingen mogelijk het gevoel van een zekere greep op wat er in onderwijsland gebeurt.¹⁸ Politiek, bestuurlijk en bureaucratisch bestaat dan het risico dat de ruimte via toezichtbepalingen wordt ingesnoerd of dat bij incidenten te snel ingegrepen wordt (met nieuw beleid en/ of nieuwe regelgeving). De politiek onderschreven wens dat de overheid een stap terug doet in de ordening en regulering en het gebruik van zorgplichten daarbij brengen mee dat men moet aanvaarden dat er naast ‘winsten’ ook ‘verliezen’ (gedefinieerd vanuit de overheid of sommige betrokkenen) te verwachten zijn. Niet elk verlies zou moeten leiden tot maatregelen in de hoop de risico’s daarop te beperken. Het is een wijziging in aanpak en attitude, in -politieke- cultuur. Dat gaat langzaam en vergt politieke wil. Bij deze sociaal-psychologisch te duiden weerstand tegen het gebruik van zorgplichtbepalingen valt een enkele aanvullende opmerking te maken.

a. Stel geen hogere eisen aan de zorgplichtdrager

Zoals men kan waarnemen, wordt beleid met de beste bedoelingen gemaakt maar wil het niet altijd lukken met de realisering van het beleid (zie hoofdstuk 4 en 5). Volgens sommige auteurs is het slagen van beleid zelfs een kwestie van gelukkig toeval, niet van het beleid zelf.¹⁹ Beleid is afhankelijk van zoveel beslissingen van zoveel en zozeer verschillende mensen en instituten, met ook binnen henzelf uiteenlopende opvattingen, wensen en belangen. Het gaat dus om de richting. Inherent aan zorgplichten is dat juist de houder ervan beziet hoe hij de zorg het beste inhoud kan geven. Een eerlijke kans brengt mee dat men van het beleid van degenen op het gekozen niveau evenmin mag verwachten dat het perfect werkt.

¹⁸ Het gaat vooral om het gevoel. Met alle beleid en regulering is thans de greep op wat er concreet gebeurt in het onderwijs ook beperkt. Volgens Frissen is centrale sturing überhaupt niet mogelijk.

¹⁹ J. van Mierlo, De wereld gaat aan beleid ten onder, oratie UM, 2000. Deze mismatch houdt verband met het gebrek aan goede beleidstheorieën (de moeilijke causale relatie tussen doelen en instrumenten) en doordat de afstand tussen het beleid en de werkelijkheid waar dat beleid gerealiseerd moet worden, nogal groot is (bij een ingewikkeld veld).

Ook de voorspelling dat zorgplichtbepalingen zullen leiden tot grote verschillen in het onderwijsveld moet in dit verband met enige relativering worden gezien. Het is nog zeer de vraag of dat zal gebeuren, maar binnen dezelfde wettelijke randvoorwaarden en condities scoren scholen en samenwerkingsverbanden van scholen - zoals samenwerkingsverbanden WSNS - heel verschillend. De huidige wetgeving kan die verschillen niet voorkomen, net zo min als het systeem van toezicht en handhaving dat in het onderwijs wordt toegepast.

b. Kies voor een beperkt aantal doelen.

Het is een triviale wijsheid dat niet alles kan en zeker niet alles tegelijk. Gelet op de praktijk dat de overheid gemakkelijk veel en uiteenlopende doelstellingen tegelijk formuleert en nastreeft, moet het toch worden gezegd. Ook in het onderwijsbeleid bestaat een veelheid van belangen en een veelheid van doelen. Dat betekent eenvoudigweg dat er beleidskeuzen moeten worden gemaakt. Beleidskeuzen brengen mee dat er winnaars en verliezers zijn. Of anders gezegd: hoe jammer ook, men kan aan sommige belangen minder recht doen omdat men andere belangrijker vindt.

2.5 In beginsel zijn zorgplichtbepalingen mogelijk in het primair onderwijs

Niet altijd zijn zorgplichtbepalingen nuttig. Globaal gesproken, ligt volgens het rapport Ruimte voor zorgplichten het gebruik van zorgplichtbepalingen (meer) in de rede²⁰:

- indien de overheid de burger ruimte wil laten voor gedragsalternatieven;
- indien Europese en/of internationale regelgeving niet gedetailleerd is zodat ruimte bestaat voor het gebruik van zorgplichtbepalingen; dit is mede van belang om te zorgen dat er een gelijk speelveld ontstaat;

²⁰ rapport Ruimte voor zorgplichten, Kamerstukken II, 2003-2004, 29279, nr. 14.

- naarmate de invloed van de techniek op de regelgeving van een bepaald rechtsgebied groter is (waardoor gedetailleerde regels steeds aan de stand van de techniek zouden moeten worden aangepast);
- indien er een zekere maatschappelijke overeenstemming is over het gewenste gedrag en indien de doelgroep de maatschappelijke opvatting onderkent/begrijpt;
- indien de zorgplichtbepaling betrekking heeft op de kernactiviteiten van de normadressaat;
- naarmate de doelgroep homogener is.

Rietveld en Zoontjens hebben aangegeven dat naar hun oordeel deze randvoorwaarden vervuld zijn op het terrein van het onderwijs, met uitzondering van de derde, de technologische die in het onderwijs nauwelijks speelt.²¹ De projectgroep onderschrijft die conclusie, met dien verstande dat zij hierbij de volgende kanttekeningen plaatst.

- De eerste is dat de politiek weliswaar op het niveau van wenselijk beleid zich heeft uitgesproken voor deregulering, vermindering van de bureaucratie, vergroting van de ruimte voor onderwijsinstellingen voor gedragsalternatieven, en de centrale plaats van de leerling. Maar de attitude is er een van regulering en aanvulling van regelgeving naar aanleiding van incidenten. Daarop speelt in dat er op centraal niveau tal van beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd, zodat er immer een draaiende motor voor regelgeving is. In de beleidsnotitie Governance merkt de minister op dat politiek en bestuur onderhevig zijn aan ‘incidentalisme’, dat wil zeggen de neiging om direct te reageren op incidenten met nieuw beleid of algemene regels.²² Als gevolg hiervan is volgens de Raad Maatschappelijk Ontwikkeling sprake van een ‘cyclus van afnemend vertrouwen’. Het veelvuldig ingrijpen zou volgens de Raad leiden tot beleidsonrust en wantrouwen tussen onderwijsgevend, afnemers en de centrale overheid. Resumerend stelt het kabinet vast: ‘de

²¹ A.w., p. 6.

²² Overigens hecht de projectgroep eraan op te merken dat het probleem niet zozeer zit in het incidentalisme van de politiek (het is het recht en mogelijk zelfs de plicht van de volksvertegenwoordiging om problemen in de samenleving te signaleren en te kanaliseren). Het springende punt is dat niet automatisch met beleid en wetgeving wordt gereageerd op signalen, dat de regering beziet of er sprake is van een structureel probleem en of dat probleem groot en ernstig genoeg is er met beleidsmaatregelen op te reageren.

interactie rond de onderwijsinstellingen en met de centrale overheid is gaandeweg belast met een op wantrouwen gebaseerde bureaucratie die een belemmering vormt voor maatschappelijke betrokkenheid. Daarmee wordt de afstand tussen burgers en deze publieke dienst op een weinig productieve manier overbrugd.’

De bestuurlijke koers van de vertegenwoordigende organisaties is eveneens niet zomaar te voorspellen. Ten dele komen zorgplichtbepalingen tegemoet aan wensen die in het onderwijsveld leven. Tegelijk echter, betekent een stelsel van zorgplichtbepalingen dat de rol van de vertegenwoordigende organisaties waarschijnlijk verandert. De organisaties kunnen derhalve zorgplichtbepalingen zien als een welkome mogelijkheid maar ook als een bedreiging van een gevestigde positie.

- De tweede kanttekening is dat artikel 23 Grondwet het tableau bepaalt. Daarin is neergelegd het recht op gelijke bekostiging van het openbaar en bijzonder onderwijs, behoudens bij wet te stellen deugdelijkheidseisen. Het artikel verklaart het onderwijs de aanhoudende zorg van de overheid. De overheid maakt derhalve de onderwijsregels. Dat laat onverlet dat die regels ruimte kunnen bieden aan het onderwijsveld.

- De derde kanttekening betreft de randvoorwaarde van ‘normbewustzijn en cohesie doelgroep’. Het normbewustzijn is in het PO aanwezig in de breed gedeelde opvatting dat de leerling het onderwijs en de (aanvullende) zorg ontvangt die hij of zij behoeft. Discussie is er wel over waar de vraag waar deze zorg geboden moet worden, in het (voortgezet) speciaal onderwijs of in het regulier onderwijs (“inclusief onderwijs”). Dit kan worden opgelost door scholen de ruimte te bieden meer tussenvormen te organiseren, zoals speciale klassen in een reguliere school.

Over de cohesie kan worden opgemerkt dat dit in bestuurlijk opzicht nog geen vanzelfsprekendheid is. Binnen de huidige organisatie van het onderwijs kunnen besturen bijvoorbeeld een (financieel) belang hebben bij het afwijzen of verwijzen van leerlingen die meer aandacht vragen. Het bewustzijn van de noodzaak tot samenwerking neemt wel toe. Ook zijn er de grote

verschillen in bestuurlijke schaal die besturen ten opzichte van elkaar en hun omgeving in een verschillende positie kunnen plaatsen.

Hoofdstuk 3 Schets van het primair onderwijs

3.1 De structuur van het primair onderwijs

De organisatie van het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs is vastgelegd in twee wetten: de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op de expertisecentra (WEC). Deze wetten vormen de basis voor het onderwijs dat dagelijks aan ruim anderhalf miljoen kinderen in meer dan 7000 scholen wordt verzorgd.

Blijkens de wettenbank hangen onder de WPO zo een 100 lagere regelingen, terwijl zo'n 100 regelingen verwijzen naar de WPO. Deze regelingen hebben betrekking op de verschillende domeinen van het primair onderwijs. In het kader van de onderhavige verkenning onderscheidt de projectgroep de volgende domeinen: de kwaliteitszorg en -beleid, de bestuurlijke inrichting en verantwoordingsrelaties, de zorgstructuren WPO en WEC, de toelating, verwijdering en vroegtijdig schoolverlaten, en het domein van de rechtspositie en arbeidsvoorwaardenvorming. Hieronder volgt per domein een korte schets van de bestaande situatie. De bekostiging zal daarbij buiten beschouwing blijven.

3.1.1 Kwaliteitszorg en -beleid

In dit domein zijn de schooltypen te vinden die in het PO voor bekostiging in aanmerking komen. Het betreft basisscholen, speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. De wet regelt de uitgangspunten, doelstellingen en inhoud van het onderwijs aan die scholen. Voor het onderwijs in het PO geldt dat dit zich dient te richten op de emotionele en verstandelijke ontwikkeling, de ontwikkeling van creativiteit, het verwerven van noodzakelijke kennis en het verwerven van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden. Uitgangspunt daarbij is een ononderbroken ontwikkelingsproces. Het onderwijs dient er verder van uit te gaan dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving. Het onderwijs aan speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor (voortgezet) onderwijs is er (tevens) op gericht leerlingen zo mogelijk tot het volgen van on-

derwijs in reguliere basisscholen of scholen voor voortgezet onderwijs te brengen. Ten aanzien van leerlingen van basisscholen en speciale scholen voor basisonderwijs die extra zorg behoeven, is het onderwijs gericht op individuele begeleiding die is afgestemd op de behoeften van de leerling.

De inhoud van het onderwijs omvat Nederlands, rekenen, Engels, kennisgebieden, expressie-activiteiten en sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden. Voor het basisonderwijs zijn deze onderwijsactiviteiten uitgewerkt in zogenoemde kerndoelen. De kerndoelen geven een overzicht van de kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover leerlingen moeten beschikken bij het verlaten van een basisschool. Naar aanleiding van de constatering dat zij scholen onvoldoende houvast bieden voor de inrichting van het onderwijsprogramma en onvoldoende ruimte voor het maken van eigen keuzes en voor maatwerk, worden de kerndoelen ingeperkt en geconcretiseerd. De inwerkingtreding van de vereenvoudigde kerndoelen is voorzien voor januari 2006. In datzelfde jaar worden naar verwachting ook de kerndoelen voor het (voortgezet) speciaal onderwijs vastgesteld.

Scholen in het PO zijn vrij in het bepalen van de verdeling van tijd over de onderwijsactiviteiten. In de wetten staan voorschriften voor minimaal te geven onderwijsuren per schooljaar (WEC) dan wel onder-, respectievelijk bovenbouw (WPO). Daarnaast mogen leerlingen per dag maximaal 5,5 uur onderwijs ontvangen, tenzij afwijking van dit maximale aantal van belang is in verband met activiteiten in het kader van het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden. Een wijzigingsvoorstel op deze onderdelen ligt ter behandeling in de Eerste Kamer²³.

De PO-wetten leggen het bevoegd gezag een zorgplicht op voor de kwaliteit van het onderwijs op hun scho(o)l(en). Onder die zorg wordt in elk geval verstaan een adequate uitvoering van het beleid in het zogenoemde schoolplan dat de scholen elke vier jaar moeten vaststellen. Dit plan is het beleidsdocument waarin de school beschrijft hoe ze aan bewaking en verbetering

²³ Kamerstukken I, 2004/2005, 29 733, A.

van de kwaliteit werkt. De verplichte beleidsaspecten die moeten worden opgenomen in het schoolplan zijn: het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en de interne kwaliteitszorg. Met het schoolplan legt een school ook verantwoording af aan de inspectie over het gevoerde beleid.

De schoolgids is een verplichte jaarlijkse uitgave voor ouders en leerlingen. Hierin beschrijft de school de doelen die ze nastreeft, het eigen functioneren en rapporteert zij over bereikte resultaten. Verder geeft de school in de schoolgids informatie over de vrijwillige ouderbijdrage en de rechten en plichten van ouders en leerlingen.

Het schoolplan kan pas worden vastgesteld en de schoolgids pas gepubliceerd als de medezeggenschapsraad daarmee heeft ingestemd. De medezeggenschap is geregeld in de Wet medezeggenschap scholen 1992. Thans is wetgeving in voorbereiding die voorziet in de vervanging van de WMO 1992 door een Wet medezeggenschap scholen.

Als aanvulling op bestaande mogelijkheden van inspraak en meebesturen bevatten de PO-wetten ook een regeling van het klachtrecht voor ouders en personeelsleden. Het schoolbestuur is wettelijk verplicht een klachtenregeling op te stellen. Tevens moet iedere school een klachtencommissie hebben onder leiding van een onafhankelijke voorzitter.

De school rapporteert over de vorderingen van de leerlingen aan hun ouders. Over iedere leerling die de school verlaat, stelt de directeur, na overleg met het onderwijzend personeel een rapport op over hun schoolvorderingen en leermogelijkheden. Dit 'onderwijskundig rapport' is bedoeld om de nieuwe school waar de leerling heen gaat (veelal een school voor voortgezet onderwijs) te informeren over de leerling. Een afschrift van dit rapport wordt aan de ouders van de leerling verstrekt.

3.1.2 Bestuurlijke inrichting en verantwoordingsrelaties

De centrale overheid stuurt, met inachtneming van de bepalingen in de Grondwet (vrijheid van onderwijs en financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs), het onderwijs door middel van wet- en regelgeving. De sturing door onderwijswetgeving geldt voor zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs. Voor het openbaar onderwijs gelden de wettelijke bepalingen als regels en voor het bijzonder onderwijs als bekostigingsvoorwaarden.

Het bestuur van de openbare en bijzondere onderwijsinstelling wordt gevormd door een bevoegd gezag (schoolbestuur). Het bevoegd gezag is de instantie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de wet- en regelgeving in de scholen. Het bestuur van de openbare onderwijsinstelling ligt bij de gemeente. De gemeente kan sinds 1997 kiezen uit meerdere bestuursvormen voor de openbare onderwijsinstelling.

Het bestuur van een bijzondere school is een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid; deze rechtspersoon moet zich het geven van onderwijs ten doel stellen, zonder daarbij het maken van winst te beogen.

Het bestuur van een openbare school heeft dezelfde taken/bevoegdheden als het bestuur van een bijzondere school. De taken/bevoegdheden van het bevoegd gezag omvatten bijvoorbeeld de benoeming en het ontslag van het personeel, toelating en verwijdering van leerlingen en vaststelling van het beleid terzake.

Sinds 1997 zijn schoolbesturen verplicht de evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies in het onderwijs te bevorderen. In geval van ondervertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende en hogere functies, stellen zij eenmaal in de vier jaar een document met streefcijfers en een tijdpad op, waarin zij hun beleid en de resultaten daarvan vastleggen. Deze verplichting vervalt zodra vrouwen in leidinggevende functies evenredig vertegenwoordigd zijn.

De dagelijkse leiding van een basisschool of van een school voor speciaal onderwijs is in handen van een directeur. Scholen voor basisonderwijs heb-

ben vaak één of meer adjunct-directeuren. De directeur werkt samen met leraren en onderwijsondersteunend personeel. Zij vormen samen het schoolteam. Het bevoegd gezag stelt een directiestatuut vast, waarin de taken en bevoegdheden van de schoolleiding beschreven staan. In toenemende mate wordt de bovenschoolse schoolleiding ingevoerd. Een bovenschoolse schoolleiding is een directie die leiding geeft aan meerdere scholen en zich vooral bezighoudt met het voorbereiden en uitvoeren van bovenschools (schooloverstijgend) beleid. Aan elke school moet wel minimaal een directeur verbonden zijn bij wie onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, de onderwijskundige, organisatorische en huishoudelijke leiding berust. Een recente ontwikkeling betreft de mogelijke invoering van het 'Raad van Toezicht-model' waarin bestuur en intern toezicht worden gescheiden en waarin de (bovenschoolse) directeur als bestuurder fungeert.

3.1.3 Zorgstructuren WPO en WEC

Binnen het PO worden drie zorgstructuren onderscheiden:

- Onderwijsachterstandenbeleid (OAB), voor leerlingen met een leerachterstand die het gevolg is van de sociaal-economische of culturele achtergrond van de leerling.
- Weer samen naar school (WSNS), voor leerlingen die (tijdelijk) extra zorg nodig hebben. Het gaat vaak om kinderen die moeilijk leren, kinderen die hoog begaafd zijn of kinderen die gedrags- en opvoedingsproblemen hebben (bijvoorbeeld leerlingen met ADHD, dyslexie of bepaalde vormen van autisme).
- Speciaal onderwijs/ leerlinggebonden financiering (LGF) voor leerlingen met een zintuiglijke, lichamelijke, verstandelijke handicap of (gedrags)stoornis die een speciale voorziening nodig hebben om het onderwijs te kunnen volgen.
- *Onderwijsachterstandenbeleid (OAB)*

Per 1 augustus 1998 is de gemeente verantwoordelijk voor het onderwijsachterstandenbeleid voor alle scholen op haar grondgebied, zowel die van het openbaar als van het bijzonder onderwijs. In overleg met die scholen stelt de gemeente voor een periode van telkens 4 jaar een onderwijsachterstandenplan vast. Dit plan beschrijft de lokale aanpak voor vier jaar. Dit gemeentelijk plan moet in overeenstemming zijn met het landelijk beleidskader dat telkens voor een periode van 4 jaar bij algemene maatregel van bestuur (amvb) wordt vastgesteld en waarin de landelijke doelstellingen van het OAB zijn opgenomen. Thans is wetgeving in voorbereiding om het onderwijsachterstandenbeleid te herzien.

Naast een specifieke uitkering voor de bestrijding van onderwijsachterstanden (die de gemeenten ontvangen) wordt het OAB gefinancierd uit de zogenoemde 'gewichtenregeling' (die de scholen ontvangen). Op grond van die regeling worden in het basisonderwijs gewichten toegekend aan kinderen die vanwege het opleidingsniveau, beroep of etnische afkomst van de ouders een onderwijsachterstand riskeren. De gewichten variëren van 0,25 tot 0,9 en geven de school een met die gewichten corresponderende aanspraak op extra formatie indien een bepaalde drempel wordt overschreden. Thans is een amvb in voorbereiding waarbij de gewichtenregeling wordt herzien.

- ***Weer samen naar school (WSNS)***

Vanaf 1991 is het onderwijsbeleid gericht op integratie in de basisschool van leerlingen die extra zorg nodig hebben. Reguliere en speciale scholen voor basisonderwijs werken samen in samenwerkingsverbanden WSNS. Aan het bestuur van (de centrale dienst van) deze samenwerkingsverbanden wordt een vast leerlinggerelateerd budget toegekend waaruit de speciale school voor basisonderwijs en de speciale zorg in de basisschool moeten worden bekostigd. De plaatsing van leerlingen op de speciale school voor basisonderwijs loopt via een permanente commissie leerlingenzorg. Via ambulante begeleiding en adviezen stellen deze scholen hun deskundigheid beschikbaar aan het reguliere onderwijs zodat zorgleerlingen zoveel mogelijk in dat onderwijs kunnen worden opgevangen. Een deel van het budget, dat tot de 'formatie' van het regulier onderwijs behoort moet worden over-

gedragen aan het speciaal basisonderwijs bij deelname boven de 2%. Als de verwijzingen naar speciale scholen in een samenwerkingsverband beperkt wordt gehouden, kan dat budget worden besteed op de reguliere (basis)scholen ten behoeve van de leerlingen die extra zorg behoeven. Sinds enkele jaren daalt het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs en worden meer leerlingen opgevangen in het basisonderwijs.

- ***Leerlinggebonden financiering (LGF)***

De wettelijke regeling van leerlinggebonden financiering (LGF) biedt ouders van gehandicapte kinderen de mogelijkheid te kiezen tussen basis- en speciaal onderwijs. LGF is per 1 augustus 2003 in werking getreden. Voor leerlingen, die als gevolg van een zintuiglijke, lichamelijke of verstandelijke handicap een speciale voorziening nodig hebben om regulier onderwijs te volgen, kunnen ouders een indicatie aanvragen. Een onafhankelijke commissie voor indicatiestelling (CvI), in stand gehouden door een regionaal expertisecentrum (REC: omvat alle scholen voor speciaal onderwijs van een bepaald cluster die zijn gelegen in het gebied waar het regionaal expertisecentrum werkzaam is), beoordeelt op grond van landelijk vastgestelde criteria of een kind in aanmerking komt voor speciale voorzieningen. Een Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI) houdt vervolgens toezicht op de uitvoeringspraktijk van de CvI's. Bij een positieve beschikking zijn de ouders vervolgens vrij om te kiezen tussen inschrijving in het regulier- of het (voortgezet) speciaal onderwijs. Bij inschrijving in het regulier onderwijs krijgt de leerling een leerlinggebonden budget toegekend, ook wel 'rugzak' genoemd. Het budget is bedoeld voor personele en materiële voorzieningen en aanpassingen die voor de opvang nodig zijn. Het budget voor de leerling wordt toegekend aan de school waar de leerling wordt ingeschreven. Met dit geld wordt de extra hulp aan het kind, zoals extra leermiddelen, betaald. Ook de scholing van de leerkracht kan uit dit budget worden betaald. Een deel van de rugzak moet worden besteed aan ambulante begeleiding door een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Voor de leerling wordt een handelingsplan opgesteld dat jaarlijks met de ouders wordt geëvalueerd. Voor scholen voor blinde en slechtziende kinderen (cluster 1) loopt de aanmelding niet via de CvI, maar via de scholen zelf.

3.1.4 Toelating, verwijdering en voortijdig schoolverlaten

In Nederland bestaat vrije schoolkeuze. Ouders kunnen kiezen voor openbaar of bijzonder onderwijs. Indien ouders kiezen voor een openbare school is die school in beginsel gehouden de leerling toe te laten. Internationale regelgeving legt de basis voor toegankelijk onderwijs. De PO-wetten verklaren het openbaar onderwijs toegankelijk voor alle kinderen zonder onderscheid van godsdienst of levensbeschouwing. Een soortgelijke bepaling bestaat niet voor bijzondere scholen. Wel verbiedt de wet voor al het onderwijs de toelating van leerlingen afhankelijk te stellen van een geldelijke bijdrage (een bepaling die zowel voor openbare als bijzondere scholen geldt). Ook mogen leerlingen niet zonder toestemming van de ouders worden overgeplaatst van een basisschool naar een school voor speciaal basisonderwijs en vice versa. Verder beperkt de wetgever het recht op toelating tot een speciale school voor basisonderwijs dan wel een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs tot leerlingen die door de permanente commissie leerlingenzorg, respectievelijk de commissie voor de indicatiestelling naar een dergelijke school zijn verwezen. Als die verwijzing eenmaal heeft plaatsgevonden mag een bevoegd gezag de toelating niet weigeren op de grond dat een leerling niet is aangewezen op het onderwijs van de desbetreffende school. De toegang tot een speciale school voor basisonderwijs dan wel een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs mag voorts ook niet worden geweigerd op grond van godsdienst of levensbeschouwing, tenzij de ouders weigeren te verklaren dat zij de grondslag van de school zullen respecteren. Indien binnen redelijke afstand van de woning van de leerling geen gelegenheid bestaat tot het volgen van openbaar onderwijs mag de toelating tot een bijzondere school niet worden geweigerd op grond van godsdienst of levensbeschouwing. Verwijdering van een leerling kan pas na overleg met de betrokken groepsleraar en nadat een vervangende school is gevonden, dan wel nadat acht weken vergeefs naar een dergelijke school is gezocht. De wet verbindt (zorgvuldigheids)eisen aan de totstandkoming van een besluit tot toelating of verwijdering. Alvorens een leerling te verwijderen, dienen de

ouders gehoord te worden. Ook opent de wet de mogelijkheid van een bezwaarschriftprocedure.

Het basisonderwijs is bestemd voor kinderen van ongeveer vier tot ongeveer twaalf jaar. Leerlingen moeten het basisonderwijs uiterlijk verlaten aan het einde van het schooljaar waarin zij de leeftijd van veertien jaar hebben bereikt. Afhankelijk van de onderwijssoort is het (voortgezet) speciaal onderwijs bestemd voor leerlingen van drie respectievelijk vier jaar oud. De leeftijd waarop de leerling het (voortgezet) speciaal onderwijs moet verlaten, is twintig jaar.

De wet verklaart de gemeenten verantwoordelijk voor het bijhouden van een registratie van niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters. Voorts dienen gemeenten zorg te dragen voor een systeem van doorverwijzing naar onderwijs of arbeidsmarkt. Voor de vervulling van deze taken werken gemeenten samen binnen bij amvb vastgestelde regio's. De samenwerking strekt zich mede uit tot scholen en andere betrokken instanties.

3.1.5 Rechtspositie en arbeidsvoorwaardenvorming

Met betrekking tot bovengenoemde onderwerpen is een traject ingezet dat moet uitmonden in een decentralisatie van de secundaire arbeidsvoorwaarden in het PO. In plaats van de minister van OCW zullen dan de organisaties van schoolbesturen het overleg over die onderwerpen voeren met de personeelsorganisaties. Het is de bedoeling dat de primaire arbeidsvoorwaarden per 1 augustus 2008 zullen worden gedecentraliseerd. Vooruitlopend op deze decentralisatie is in de wet een bepaling opgenomen die schoolbesturen de 'zorg' opdraagt voor de regeling van de rechtspositie van hun personeel (die voor gemeentebesturen in een verordening moet worden opgenomen). De intentie achter deze zorgplicht is dat de rechtspositie van het onderwijspersoneel wordt versterkt door schoolbesturen ruimte te bieden voor maatwerk. Deze ruimte zou dan moeten worden ingevuld binnen algemene ka-

ders die (organisaties van) schoolbesturen en personeelsorganisaties bij collectieve arbeidsovereenkomst vaststellen.

3.2 De diverse betrokkenen, hun deels uiteenlopende belangen en wensen²⁴

Het veld van het primair onderwijs bestaat uit vele betrokkenen met deels parallelle maar deels ook verschillende belangen en verantwoordelijkheden.²⁵ Voorts geldt dat ook als de belangen parallel lopen, men verschillende visies kan hebben op de behartiging van dat belang, zoals bij het belang van de integratie van leerlingen met een handicap in het reguliere onderwijs.

De hieronder genoemde belangen kunnen dus spanning opleveren met andere belangen waarvoor de betrokkenen ook verantwoordelijk zijn. Dat is zeker het geval voor Rijk en gemeente, en voor scholen.

a. De rijksoverheid

De rijksoverheid heeft de grondwettelijke plicht voor de zorg voor onderwijs. Vanuit het gezichtspunt van economische en maatschappelijke ontwikkeling is kwalitatief hoogwaardig onderwijs en benutting van talent wettelijk. De overheid stelt eisen aan de kwaliteit van het onderwijs.

- De overheid heeft de zorg dat ieder kind onderwijs kan krijgen en krijgt. Om zeker te stellen dat kinderen dat onderwijs tot een bepaalde leeftijd ook volgen, is er een Leerplichtwet.
- Het kernelement van het onderwijsbeleid is dat goed onderwijs aansluit bij de mogelijkheden en behoeften van de leerlingen. Voor leerlingen met een handicap kunnen bijzondere maatregelen nodig zijn (zoals het beschikbaar stellen van een leerlinggebonden budget). Het betekent ook een goede aansluiting van opleidingen en toegankelijkheid voor iedereen.
- De rijksoverheid moet met de belangen van de diverse betrokkenen rekening houden. Dat geldt in de eerste plaats de verhouding tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs. Maar, in de tweede plaats, ook anderen betrokkenen spelen een rol. Zo hebben de ouders de

²⁴ Bij deze beschrijving is niet scherp onderscheiden tussen feiten, vermoede belangen en wensen.

²⁵ Zie ook P.J.J. Zoontjens, Algemene beginselen van behoorlijk onderwijs? Een intrigerend concept, Ts voor de onderwijspraktijk, 45/80, no.2, februari 2001, p. 20-23.

primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van kinderen en vindt de rijksoverheid dat hun betrokkenheid bij het onderwijs zeker gesteld moet zijn.

- De rijksoverheid stelt middelen beschikbaar voor het onderwijs. Vanwege de inhoudelijke en financiële verantwoording aan bijvoorbeeld het parlement, is een adequaat systeem van rekenschap van de besteding van middelen een vereiste. De overheid houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en de besteding van de middelen.
- De regering moet verantwoording afleggen aan het parlement, de regering is samen met het parlement de primaire wetgever, het parlement controleert de regering en gebruikt -met reden- signalen vanuit de samenleving of incidenten als empirisch materiaal. Regering en parlement worden beide inhoudelijk mede gevoed vanuit de verschillende belangenbehartigers.

b. De leerlingen

- Kinderen gaan primair naar school om te leren. Dat willen zij meestal, zij moeten het ook. Cognitief leren zij niet alleen op grond van hun intelligentie, maar ook op basis van de band met de leraar. Betrokken, zorgzame leraren zijn voor hen van belang. Daarbij hoort aandacht voor hun persoonlijke mogelijkheden en onmogelijkheden. Kinderen verschillen zeer, naar intellectuele en sociale mogelijkheden en hun belang is dat het onderwijs is afgestemd op hun mogelijkheden. Dat kan wrikken bij zowel de bijzonder getalenteerde als intellectueel of sociaal juist niet getalenteerde kinderen.
- Goede interactie met de medeleerlingen en sociale en emotionele veiligheid zijn voor leerlingen van belang, mede met het oog op hun leerprestaties.
- De persoonlijke betrokkenheid van ouders bij het onderwijs kan om pedagogische of didactische redenen (naast financiële) voor de kinderen goed zijn .

c. De ouders

- De ouders hebben de verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van hun kinderen. De verantwoordelijkheid voor ouders en wettelijk plicht hun kind in te schrijven bij een school en daaraan onderwijs te laten volgen is daarvan een onderdeel.
- Goed onderwijs, zorg en veiligheid alsmede aandacht voor de sociaal-emotionele ontwikkeling en voor de bijzondere kenmerken van hun kind zowel in uitblinkende als in andere zin, zijn alle van belang voor hen.
- Ouders kiezen in het algemeen de school voor hun kinderen niet alleen om onderwijskundige redenen, maar zeker ook om praktische (de nabijheid van de school) en de sfeer op school.
- Zoals gezegd, persoonlijke betrokkenheid van de ouders bij het onderwijs aan hun kinderen is ook van belang.
- Ouders kunnen daarnaast andere belangen hebben. Voorzieningen als dagopvang (of brede school) kunnen de aantrekkelijkheid van een school voor henzelf vergroten. Ouders verschillen sterk in hun betrokkenheid bij de school. Zij kunnen verschillen van opvatting hebben met het onderwijspersoneel over de aanpak en zorg voor hun kind- soms leidt dat tot agressie.
- Ouders hebben, met het personeel van de school, zitting in de medezeggenschapsraad.

d. De scholen/ schoolbesturen

- Scholen hebben primair tot taak goed onderwijs te verzorgen. Zij schrijven (al dan niet geïndiceerde) leerlingen in en ontvangen bekostiging voor het verzorgen van onderwijs. Zij dienen hun onderwijsaanbod eveneens te richten op individuele leerlingen. Zij dienen maatwerk te bieden.
- Daarnaast zijn de schoolbesturen werkgever en hebben zij de zorg voor hun personeel in allerlei opzichten, de zorg voor de veiligheid op school voor kinderen en leerkrachten, voor voldoende en adequate huisvesting en leermiddelen.

- Schoolbesturen moeten voldoen aan de nodige regels die gesteld worden en dienen verantwoording af te leggen over de besteding van de hen toebedeelde publieke middelen.
- Scholen moeten bij de toelating van leerlingen rekening houden met de mogelijkheden van de school. Scholen zijn gericht op continuïteit en voortbestaan, letten op hun aantrekkelijkheid voor hun doelgroepen. In dat verband zijn de aansluiting van het basisonderwijs op het speciaal onderwijs en andersom, bovenschoolse voorzieningen en het voortgezet onderwijs van belang.
- Schoolbesturen hebben te maken met ouders die verantwoording eisen, met medezeggenschapsraden, met gemeenten, met ondersteunende diensten.

e. Het personeel

- Het eerste belang of doel van het onderwijzend personeel is het goed lesgeven aan de kinderen.
- Andere belangen die het personeel heeft, zijn: voldoende ruimte en middelen om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, ruimte voor professionalisering en loopbaanontwikkeling, inspraak in het schoolbeleid en een goede rechtspositie.
- Het staat onder de spanning van het lesgeven aan zeer verschillende kinderen en onder die van ouders die soms het onmogelijke eisen.
- Het moet werken met onderwijsondersteuners, verantwoordelijkheden delen.
- Het personeel heeft zitting in de medezeggenschapsraad.

f. De gemeentelijke overheid

- De gemeente heeft in het bestaande stelsel de zorg voor een voldoende aanbod van openbaar onderwijs in de gemeente, voor het bestuur van de openbare scholen, alsmede voor de huisvesting van zowel de openbare als de bijzondere scholen.
- De gemeente coördineert het onderwijsachterstandenbeleid in de gemeente.

- De gemeente is verantwoordelijk voor de handhaving van de leerplicht.
- Ook voor de gemeenten geldt dat de besteding van de gelden adequaat verantwoord moet worden. Zij dragen de zorg voor doelmatige besteding van middelen, conform de voorschriften

g. Overige spelers

De belangrijkste primair betrokkenen zijn hiermee genoemd. Er zijn meer betrokkenen.

- Sociale en educatieve omgeving van de scholen

Het basisonderwijs heeft zowel een band met organisaties voor vóór- en vroegschoolse educatie enerzijds en het vervolgonderwijs anderzijds. In het kader van de zorg zijn er zorgstructuren voor de jeugd, waarin diverse instellingen voor bijvoorbeeld jeugd- en jongerenwerk participeren.

- Het georganiseerde onderwijsveld

Er zijn organisaties van schoolbesturen, schooldirecteuren, onderwijspersoneel, ouders, leerlingen en bedrijven. Al deze organisaties zijn ingericht om de deelbelangen zo goed mogelijk te behartigen. Zij wensen hun stempel op het beleid te drukken en de posities van hun achterban en eigen organisatie te beschermen. Het onderwijsbeleid en de financiering ervan, komt tot stand in nauw overleg met de betrokkenen.

3.3 Conclusie

Uit dit overzicht blijkt dat er weliswaar parallelle belangen zijn, maar dat de belangen ook kunnen verschillen. Dat geldt eveneens voor de verantwoordelijkheden. Voeg daaraan toe dat er verschillende inhoudelijke opvattingen zijn over de inhoud, organisatie, financiering van het onderwijs, dan is duidelijk dat sprake is van een gecompliceerd veld. Krachtens artikel 23 Grondwet en in overeenstemming met het legaliteitsbeginsel is het onderwijsbeleid in regelgeving vastgelegd. De huidige regelgeving is het gestolde compromis in deze baaiert van belangen.

Hoofdstuk 4 Algemene knelpunten in het primair onderwijs

Het gebruik van zorgplichtbepalingen betekent, zoals gezegd, een ander uitgangspunt voor beleid. In beginsel wordt de uitwerking en verwerkelijking van een zorgplicht overgelaten aan de drager(s) van de zorgplicht. Er is des te meer reden een dergelijk uitgangspunt te overwegen, als zich binnen een sector de nodige knelpunten en problemen voordoen. Uit de evaluatie van de zorgtrajecten in het primair onderwijs (WSNS, LGF en OAB) die, met een beleidsreactie in december 2004 aan de Tweede Kamer is gestuurd, blijkt dat er diverse zijn.²⁶

- Een belangrijke beleidsdoelstelling is, kort gezegd: maatwerk voor de leerling in het onderwijs. Deze doelstelling, welke moet worden gerealiseerd op de school, in de klas, wordt onvoldoende bereikt. De beleidsmaatregelen die voor dit doel (en andere) getroffen zijn, zijn gericht op samenwerking tussen de scholen, op zoveel mogelijk integratie van zoveel mogelijk zorgleerlingen in het reguliere primair onderwijs. In sommige gevallen is ook sprake van bezuiniging en kostenbeheersing. De maatregelen zijn voor een belangrijk deel gericht op de infrastructuur. Uit de evaluaties komt naar voren dat er inderdaad verbeteringen te signaleren zijn op bestuurlijk gebied. Tegelijkertijd wordt waargenomen dat in de klas nog onvoldoende positieve veranderingen te signaleren zijn.
- Wij zien dat er sprake is van een cumulatie van wensen en doelen: maatwerk, integratie, bestuurlijke samenwerking, opheffing achterstanden, modernisering onderwijs, bezuiniging²⁷, verantwoording van bestede gelden. Voor het bereiken van deze doelen zijn verschillende partners nodig. Die zijn ingebed in een eigen organisatorische

²⁶ Op zich is er immer een discrepantie tussen beleid en de realisering ervan. Op een aantal onderdelen van het beleid blijkt vooruitgang geboekt te zijn. Zo op het bestuurlijke vlak en op het vlak van het inhalen van de onderwijsachterstand van enkele allochtone groepen.

²⁷ Soms is de bezuiniging een expliciet doel, soms werkt het zo: als sprake is van onderwijsvernieuwing maar de voorzieningen worden niet mede gefinancierd, leidt dat tot een lastenverzwaring van de scholen.

en bestuurlijke structuur. De -financiële- middelen volgen de bestaande bestuurlijke structuur. Dat betekent dat allerlei afstemmingsmechanismen moeten worden geschapen om de aansluiting te bevorderen. Dat leidt tot een ingewikkelde infrastructuur, tot een diffuse verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, en dus tot afstemmingsfricties.

Een probleem is, in dit verband, de territoriale afbakening van de verschillende onderwijsvoorzieningen. De eisen die zijn gesteld aan samenwerking verschillen per onderwijsvoorziening, waardoor ook de regio's die per onderwijsvoorziening zijn gevormd verschillen. Er zijn samenwerkingsverbanden WSNS, LGF (de zogenaamde regionale expertisecentra) en bij het achterstandenbeleid speelt de gemeente een rol, bij jeugdzorg de provincie, enzovoort. Dit belemmert de afstemming en samenwerking tussen de verschillende trajecten en werkt ten nadele van de ouders en de kinderen. De relatie met het vervolgonderwijs beïnvloedt eveneens de geografische eenheid voor beleid.

- De bestuurlijke schaalvergroting in het onderwijs waarop van overheidswege is aangestuurd, heeft een aantal voordelen, zoals meer differentiatie binnen een samenwerkingsverband van scholen en meer mogelijkheden om te voldoen aan de eisen die aan het onderwijs worden gesteld. Er zijn ook nadelen waargenomen. Het risico bestaat dat sprake is van bestuurlijke bolwerken, die weinig gevoelig zijn voor signalen vanuit de maatschappelijke omgeving van de school en van de ouders. Omgekeerd bestaat er dan weinig behoefte aan verantwoording aan die maatschappelijke omgeving.
- Er bestaat een spanning tussen de autonomie van de schoolbesturen en de precies voorgeschreven bestuurlijke samenwerking die nodig is om voor alle leerlingen een passend onderwijsaanbod te realiseren. De bestuurskracht van de samenwerkingsverbanden lijkt gering te zijn vanwege de spanning met die autonomie; de voor samenwer-

king benodigde informatie-uitwisseling blijkt niet altijd gemakkelijk gerealiseerd te worden.

Een ander dilemma zit in de vrije schoolkeuze. In het beleid wordt sterk gehecht aan integratie van zeer verschillende leerlingen, in het bijzonder de integratie van leerlingen met een handicap in het regulier onderwijs. In de praktijk blijkt er een spanning tussen de wensen en verwachtingen van de ouders en de scholen. Scholen zijn niet altijd bereid (of in staat) een leerling met een (zware) handicap toe te laten terwijl ouders dit soms wel wensen.

- Algemeen erkend is dat in het onderwijsveld sprake is van een forse beleids- en regelproductie. Er zijn daarnaast nog regels van andere overheidsinstellingen, zoals de arbowetgeving en de regels van gemeenten. Daar worden scholen gek van. Een overmaat aan regels kan meebrengen dat regels niet meer werken, de facto non-existent zijn. Een ander effect is dat schoolbesturen expertise moeten inhuren om hen wegwijs te maken in het woud van financieringsregels, hetgeen betekent dat gelden niet aan het primaire proces van het onderwijs kunnen worden besteed.

Een dilemma is in dit verband dat op zich begrijpelijke eisen om voor financiering in aanmerking te komen en de verantwoording achteraf tot een veelheid van administratieve handelingen aanleiding geven.

In de Beleidsnotitie Governance van de minister van OCW wordt bovengestane pregnant omschreven:

“Het resultaat [i.e. van het huidige onderwijsstelsel] is een systeem dat zich zelf steeds vaster lijkt te draaien: meer normen en regels leiden tot een groter risico op afwijkingen en daarmee op incidenten, naar aanleiding waarvan vervolgens weer aanvullende normen en regels worden gesteld, met het zojuist beschreven effect van het verhoogde risico. Dit geheel leidt tot risicomijdend gedrag: conformisme, overdreven aandacht voor procedures, standaardisering en gemiddelden. Herkenbaarheid, uniciteit, authenticiteit van

de docent en betrokkenheid van bestuurders zijn van oudsher kwaliteitsbepalend voor het onderwijs, maar lijken steeds minder een rol te spelen. De behoefte van de individuele leerling en student, maar ook van de maatschappelijke omgeving van de onderwijsinstellingen is vaak precies tegengesteld: daar is de wens tot maatwerk en dus variëteit juist erg groot. Deze tegenstelling levert vanzelfsprekend dilemma's op."²⁸

Er is derhalve voldoende reden te bezien of een andere inzet, namelijk van zorgplichtbepalingen, mogelijk is. Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

²⁸ Beleidsnotitie Governance, Kamerstukken II 2004/2005, 30183, nr. 1, blz. 6

Hoofdstuk 5 Zorgplichten in het primair onderwijs

5.1 Inleiding

In het onderhavige hoofdstuk worden de mogelijkheden voor zorgplichtbepalingen in het domein van de zorgstructuren WPO en WEC beschreven. Voordat inhoudelijk wordt ingegaan op de mogelijkheden voor zorgplichten wordt eerst aandacht besteed aan de adreesaat van de zorgplicht (par.5.2). Dit is het uitgangspunt bij de verdere uitwerking. Bij de inhoudelijke verkenning wordt, na een beschrijving van de knelpunten in het domein van de zorgstructuren WPO en WEC, aan de hand van het afwegingskader invoering zorgplichten bezien of en zo ja, hoe de knelpunten met behulp van zorgplichtbepalingen zouden kunnen worden opgelost en welke aanvullende bepalingen nodig zijn in verband met beleidsdoelen waaraan de rijksoverheid uitdrukking wil geven. Daarbij wordt ook ingegaan op mogelijk nadelige neveneffecten van de invoering van zorgplichten en maatregelen om deze effecten te mitigeren. Aan deze bespreking ligt een afwegingskader ten grondslag dat wordt gepresenteerd in paragraaf 3 van dit hoofdstuk. Randvoorwaardelijk voor de invoering van zorgplichten is naar de mening van de projectgroep in ieder geval ‘governance’, welk begrip wij hier zouden willen vertalen als deugdelijk, transparant en verantwoord bestuur. Onder verantwoord bestuur verstaan wij bestuur dat adequaat wordt verantwoord aan de betrokken ‘stakeholders’, waaronder in het bijzonder de overheid en de ouders/leerlingen. De omgeving van de school zal reële invloed moeten hebben op de strategie en het beleid van de school.

Overeenkomstig de opdracht aan de projectgroep staan de overwegingen rond zorgplichtbepalingen in het domein zorgstructuren WPO en WEC centraal. Minder uitgebreid wordt ingegaan op andere domeinen in het primair onderwijs

Opgemerkt zij daarbij dat de projectgroep uitsluitend over evaluaties beschikte ten aanzien van het domein Zorgstructuren WPO en WEC. Met betrekking tot de andere domeinen heeft de projectgroep zich bij de inventari-

satie van knelpunten gebaseerd op lopende wetgevingstrajecten en recente (onderwijs)beleidsbrieven van het kabinet en de minister van OCW aan de Tweede Kamer.

5.2 Het schoolbestuur (bevoegd gezag) als adressaat van zorgplichtbepalingen

Zorgplichtbepalingen delen verantwoordelijkheden toe. Zij brengen mee dat in beginsel de rijksoverheid niet meer inhoudelijk het beleid vaststelt en in regels vastlegt, maar dat degenen aan wie de verantwoordelijkheid is toebedeeld, een beleid voeren en activiteiten verrichten ter uitvoering van die verantwoordelijkheid. Het is daarom van cruciaal belang, wie de verantwoordelijkheid wordt toebedeeld. Het lijkt niet verstandig zorgplichtbepalingen ongericht voor alle betrokkenen van toepassing te verklaren. Dan is niemand verantwoordelijk meer. Bovendien wordt de verantwoording dan ook diffuus.

Er zijn in het kader van de zorg voor het onderwijs diverse betrokkenen en daarmee mogelijkheden van toedeling van verantwoordelijkheden, zoals de ouders, de scholen, de schoolbesturen en de gemeenten.

De projectgroep heeft stilgestaan bij de keuze van de adressaat van de zorgplicht. De bestuurlijke inrichting van het PO wordt gekenmerkt door variëteit en complexiteit. Er zijn besturen met één school, de zogenaamde éénpiters, besturen met meerdere scholen (van enkele scholen tot meer dan 50), met verschillende vormen van (bovenschools)management, openbaar en bijzonder onderwijs, enzovoort. Voor de projectgroep staat voorop dat bij de uitwerking van de verantwoordelijkheden die zorgplichten met zich meebrengen, de school centraal staat. De invoering van zorgplichten moet er toe leiden dat scholen beter in staat zijn maatwerk te leveren in de klas, op basis van de vragen van de leerlingen, in de school met zijn specifieke omgeving. De projectgroep kiest echter toch niet voor de school maar voor het schoolbestuur als de adressaat van de zorgplicht. De reden hiervoor is dat veel van de uitvoeringslast die de zorgplicht met zich mee brengt op deze manier

wordt toebedeeld aan het schoolbestuur/ het bovenschools management, zodat wordt voorkomen dat dit ten koste gaat van het primaire proces op school. Om de centrale positie van de school te benadrukken, wordt in deze notitie het begrip ‘school’ gebruikt, formeel juridisch wordt hier echter het schoolbestuur bedoeld.

De centrale positie voor de school wordt ingegeven door de wens dat het onderwijsbeleid in de klas terecht komt en dat maatwerk kan worden geleverd. De school vormt veelal ook het aanspreekpunt van de ouders waar het gaat om de aanmelding, het realiseren van een passend onderwijsaanbod en de vorderingen van hun kind. In aansluiting daarop nog het volgende.

a. De laatste jaren is het onderwijsbeleid gericht op aansluiting bij de mogelijkheden van de leerling, op maatwerk anders gezegd in het onderwijsproces zoals dat in de klas vorm krijgt. De projectgroep meent dat dit ook een uitgangspunt zou moeten zijn voor een beleid dat juridisch vertaald wordt in zorgplichtbepalingen. Extra beslisruimte heeft namelijk alleen zin als die het primaire proces, dat wil zeggen het onderwijs in de klas, ten goede komt. Die ruimte dient dus beschikbaar te komen voor de leraren en directie van een school of in nauw overleg met die leraren en directie ingevuld te worden (en uiteraard de ouders voor zover het hun kinderen aangaat).

Deze gedachte is terug te vinden in de beleidsnotitie Governance. Dit bestuurlijk uitgangspunt heeft ten doel de voorwaarden te scheppen waaronder docenten alsmede hun leidinggevenden en bestuurders de ruimte hebben om keuzes te maken en creatieve oplossingen te vinden voor vraagstukken waarmee ze te maken hebben. Het gaat erom dat meer dan nu het geval is, gebruik wordt gemaakt van de inhoudelijke betrokkenheid en inspiratie van alle betrokken partijen om het onderwijs te verbeteren. Daarmee is governance nadrukkelijk gericht op een vergroting van de autonomie op schoolniveau.

b. Als gevolg van de interbestuurlijke samenwerking in het PO (LGF, OAB en WSNS), bestuurlijke schaalvergroting en bovenschools management verschuift de focus van bestuur en management meer en meer van de indivi-

duale school naar clusters van scholen en - een stap verder - clusters van schoolbesturen. Tot op zekere hoogte is dit een onontkoombare consequentie van samenwerking. Om tot besluiten te kunnen komen die voor alle betrokken individuele scholen van belang zijn, moeten die scholen een deel van hun autonomie prijsgeven. Er bestaat dan een kans dat school en bestuur/ bovenschools management van elkaar ‘vervreemd’ raken, wat de motivatie van zowel bestuur/ bovenschools management als school kan ondermijnen. Op zichzelf kunnen zorgplichten dit proces niet keren. Zorgplichten die de individuele school als vertrekpunt nemen kunnen misschien wel bijdragen aan het bewustzijn dat het management van het onderwijs zo laag en zo integraal mogelijk belegd moeten worden.²⁹

Ook in de beleidsnotitie Governance is de schaal van het onderwijs aan de orde gesteld. Hoewel geen verbinding wordt gelegd tussen governance en de bestuurlijke schaal die nodig is om governance adequaat vorm te kunnen geven, wordt er ook in die notitie op gewezen dat een grote bestuurlijke schaal naast voordelen, zoals verbeterde mogelijkheden in te spelen op toenemende maatschappelijke eisen aan het onderwijs, ook nadelen kent. De beleidsnotitie Governance noemt in dit verband het risico van een afnemende keuzevrijheid en invloed van ouders en leerlingen en afnemende beïnvloedingsmogelijkheden van de omgeving van de school (die verantwoording als bestuurlijke ballast ziet).

5.3 Onderwijsspecifieke condities bij het gebruik van zorgplichtbepalingen

Rietveld en Zoontjens wijzen erop dat zorgplichten in het onderwijs naast de in hoofdstuk 2 genoemde algemene voorwaarden, nog aan bepaalde nadere voorwaarden dienen te voldoen. Dat komt omdat de normen in het onder-

²⁹ Denkbaar is dat schoolbesturen via een zorgplichtbepaling verantwoordelijk worden gesteld voor een inrichting van bestuur en management die individuele scholen maximale beslisruimte laat.

wijs, anders dan bijvoorbeeld de zorgplichten in het milieurecht (voorkomen van milieuschade), vooral een positieve doelstelling moeten dienen (het verzekeren van een adequate toegang en kwaliteit van de voorzieningen) en dus in aanleg een meer 'voorschrijvend' en conditionerend karakter moeten hebben.

De voorschriften zijn noodzakelijk om scholen daadwerkelijk in de positie te plaatsen dat zij de geboden ruimte adequaat kunnen benutten.³⁰

De projectgroep is voorts van mening dat, gegeven de context waarin en de voorwaarden waaronder verantwoordelijkheden thans worden toebedeeld, aan onderstaande onderwijsspecifieke randvoorwaarden moet worden voldaan om een succesvolle invoering van zorgplichten in het onderwijs te realiseren. Daarin zijn de voorwaarden die in de beleidsnotitie Governance zijn genoemd, verwerkt.

De onderwijsspecifieke randvoorwaarden zijn:

- *Toegankelijkheid, beschikbaarheid en kwaliteit onderwijs:* zijn de toegankelijkheid, beschikbaarheid en kwaliteit van het onderwijs in voldoende mate gewaarborgd? De toegankelijkheid van het onderwijs dient gewaarborgd te zijn voor alle kinderen.
- *Specificatie van de (minimum) normen voor kwaliteit en opbrengst* is nodig, alsmede toezicht houden op die kwaliteit en opbrengsten. Zo kunnen de prestaties van het bestel in beeld worden gebracht en dat inzicht kan de verdere ontwikkeling en innovatie van het bestel bevorderen.
- *Financiële doelmatigheid en kostenbeheersing:* Kunnen de kosten na invoering van een zorgplicht beheersbaar en voorspelbaar worden gehouden?
- *Toezicht, handhaving en verantwoording:* Biedt een zorgplicht voldoende aanknopingspunten voor toezicht en effectieve verticale en/of horizontale handhaving bij niet-naleving ervan?

³⁰ J.J.W.M. Rietveld en P.J.J. Zoontjens, Naar educational governance door wetgeving, blz. 7

Vanuit het Governance-concept dat naar de mening van de projectgroep randvoorwaardelijk is bij de invoering van zorgplichten, is het nodig dat waar scholen door middel van zorgplichten meer ruimte krijgen, ouders, personeel en andere betrokkenen bij de school reële invloed krijgen op de strategie en het beleid van de school. Besturen dienen verantwoording af te leggen aan alle (interne en externe) betrokkenen bij de school waaronder in het bijzonder de ouders en de overheid. Specificatie waarover besturen en scholen (horizontaal en verticaal) rekenschap en verantwoording moeten afleggen, is daarbij een hulpmiddel.

- *Bestuurskracht*: Beschikken scholen over voldoende mensen en middelen om een zorgplicht effectief uit te kunnen voeren, of zijn zij daarvoor aangewezen op samenwerking met andere scholen? En is die samenwerking in het laatste geval ook haalbaar? Vanuit het Governance-concept vereist dat goede ondersteuning voor de posities van bestuur, onderwijsgevenden, ouders en leerlingen (waaronder waarborging van goede medezeggenschap).
- *Vergroting schoolautonomie en vermindering bestuurslast*: Is de verwachting realistisch dat een zorgplicht daadwerkelijk zal leiden tot een vergrote autonomie op schoolniveau en een verminderde bestuurslast (gezien de feitelijke ruimte voor gedragsalternatieven)? Moet er rekening mee worden gehouden dat schoolbesturen of hun organisaties de vrijvallende ruimte zullen invullen met eigen regels?

Bovenstaand afwegingskader zal worden toegepast op de domeinen zorgstructuren WPO en WEC. De toepassing van dit afwegingskader zal voor de andere domeinen minder uitgebreid worden verkend. De haalbaarheid en wenselijkheid van zorgplichten zullen worden verkend op basis van een inventarisatie van de belangrijkste knelpunten in dat domein.

5.4 Zorgplicht in het domein zorgstructuren WPO en WEC

Het PO kent zoals gezegd de volgende drie zorgstructuren: WSNS, OAB en LGF. Hieronder zal per zorgstructuur een schets worden gegeven van de knelpunten. In par. 5.4.2 zal worden verkend of, en zo ja, in hoeverre de knelpunten kunnen worden weggenomen met behulp van zorgplichten. Bij de bespreking van dit domein wordt ook ingegaan op het domein toelating, verwijdering en voortijdig schoolverlaten. Reden hiervoor is dat de knelpunten die zich voordoen binnen genoemd domein voor een groot deel gerelateerd zijn aan de inrichting van de zorgstructuren. Een belangrijk knelpunt is dat er leerplichtige kinderen zijn die - terwijl zij en hun ouders dat willen - geen onderwijs volgen. De belangrijkste categorie betreft leerlingen met ernstige gedragsproblemen. Daarnaast zijn er leerlingen met een handicap die geen onderwijs kunnen volgen op de (reguliere) school van hun keuze, omdat die school zich niet voldoende toegerust acht om die leerling onderwijs te geven. Een ander belangrijk knelpunt dat zich mede binnen dit domein beweegt, betreft de concentratie van achterstandsleerlingen (zoals zogenaamde ‘zwarte scholen’).

5.4.1. Knelpunten

- *Onderwijsachterstandenbeleid (OAB)*

Met betrekking tot het OAB is gebleken dat Turkse en Marokkaanse leerlingen nog behoorlijk achterblijven en dat de ontwikkeling van autochtone achterstandsleerlingen stagneert. Scholen hebben vaak geen heldere visie op achterstandsbestrijding en er wordt in het onderwijs nog onvoldoende ingespeeld op specifieke behoeften van leerlingen met achterstanden. Tenslotte ligt er de vraag naar het realiteitsgehalte van de doelen in het landelijk beleidskader, gezien het feit dat niet bekend is in hoeverre achterstanden ongedaan gemaakt kunnen worden.

- *Weer samen naar school (WSNS)*

Uit de evaluatie van het WSNS-beleid blijkt dat de grootste knelpunten zitten in de kracht van de samenwerkingsverbanden WSNS en het handelen

van de leraren. Als gevolg van de autonomie van de deelnemende schoolbesturen hebben de samenwerkingsverbanden te weinig bestuurskracht. Slechts weinig schoolbesturen hebben bestuursbevoegdheden overgedragen aan het samenwerkingsverband. Een andere zwakke stee is dat het in veel verbanden ontbreekt aan een effectieve beleidscyclus. Met betrekking tot de leraren is uit de evaluaties naar voren gekomen dat zij het omgaan met zorgleerlingen niet altijd als een integraal onderdeel van hun taak zien.

- ***Leerlinggebonden financiering (LGF)***

Uit de evaluatie van LGF komt naar voren dat er zich knelpunten voordoen bij de effectuering van de keuzevrijheid van ouders (tussen speciaal onderwijs en regulier onderwijs op basis van LGF). Deze knelpunten zijn voor een belangrijk deel terug te voeren op een inadequate informatievoorziening van zowel scholen als ouders. Ook komt de ondersteuning van de ouders door het REC nog niet goed uit de verf en lopen ouders soms op tegen het toelatingsbeleid van de scholen. Voorts dreigen kinderen tussen wal en schip te vallen door de stringente clusterindeling en de eisen die aan de REC's en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs worden gesteld³¹. Tot slot is vastgesteld dat de werkzaamheden van de Landelijke commissie toezicht indicatiestelling (LCTI) teveel bureaucratie genereren. Met het oog daarop is in de Kamer een motie aangenomen die ertoe strekt dat de LCTI wordt opgeheven.

Uit de evaluatie van de zorgtrajecten is verder naar voren gekomen dat de huidige aanbodgestuurde organisatie van de zorg, in verschillende zorgstructuren voor met name leerlingen met gedragsproblemen een belangrijk obstakel vormt voor een onderwijsaanbod dat is afgestemd op hun noden. Van deze leerlingen zit een relatief grote groep thuis. Goede zorg en begeleiding op maat van leerlingen vereisen dat samenwerking bestaat tussen de verschillende voorzieningen binnen het onderwijs en ook tussen de onderwijsvoorzieningen enerzijds (doelstelling project herijking zorg) en de

³¹ Voorbeelden hiervan zijn dat een REC in principe alle scholen van alle soorten in de regio die tot hetzelfde cluster of dezelfde clusters behoren dient te omvatten, scholen die alleen leerlingen mogen toelaten die zijn geïndiceerd voor de onderwijssoort die door de school wordt verzorgd, etc.

voorzieningen in de jeugdzorg en in de justitiële sfeer anderzijds (doelstelling project JONG). Volgens de Beleidsbrief Zorg van 20 december 2004 lukt dat niet wanneer nieuwe structuren of blauwdrukken voor samenwerking van bovenaf worden opgelegd. Er zal ruimte moeten komen om rekening te houden met de verschillen die er in het land zijn tussen regio's en gemeenten.

Een andere klacht betreft het feit dat zorgregio's (REC's), samenwerkingsverbanden WSNS en OAB-verbanden verschillend zijn gedefinieerd in de WEC en WPO. Daarnaast hebben scholen te maken met regio's uit hoofde van andere wetgeving, zoals jeugdzorg en AWBZ-zorg die ook weer anders zijn gedefinieerd. Dit bemoeilijkt de onderlinge samenwerking.

5.4.2 Wenselijkheid en haalbaarheid van zorgplichten in het domein zorgstructuren WPO en WEC

Gezien de algemene knelpunten verwoord in hoofdstuk 4 en bovengenoemde specifieke knelpunten lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de gedetailleerde wetgeving het gewenste gedrag niet heeft gerealiseerd. Gegeven deze situatie ligt een verkenning naar alternatieve vormen van regelgeving, in casu zorgplichten voor de hand, zorgplichtbepalingen die scholen faciliteren en uitnodigen om het onderwijs aan 'zorgleerlingen' goed vorm te geven.

Zoals eerder al aan de orde is geweest, kunnen zorgplichten gepaard gaan met doelbepalingen, kaders of uitwerkingen omtrent de te bereiken resultaten om de verantwoordelijkheden die de overheid heeft te kunnen waarborgen. Het gaat daarbij om nadere specificatie van (minimum)normen voor kwaliteit en opbrengst, mede met het oog op het toezicht op de kwaliteit van de opbrengsten. Hoewel de projectgroep van mening is dat voorzichtig moet worden omgesprongen met nadere invulling van zorgplichtbepalingen, kan het wenselijk zijn binnen het domein zorgplichten te zoeken naar bepalingen waarmee de verantwoordelijkheden van de overheid kunnen worden geborgd.

Een zorgplicht zou zo geformuleerd kunnen worden dat het schoolbestuur de verantwoordelijkheid krijgt ten aanzien van alle leerlingen die zich aanmelden bij de school, een voor elke leerling passend onderwijsaanbod aan te bieden.

De scholen worden via de zorgplicht in positie gebracht om op basis van de mogelijkheden van de leerling een onderwijsprogramma aan te bieden dat past bij de visie, de mogelijkheden en de omgeving van de school. Ook kan daarmee een einde worden gemaakt aan het ‘doorschuiven’ van leerlingen. Scholen kunnen niet langer ouders/ leerlingen verwijzen met het argument dat de school geen passend aanbod voor de leerling kan bieden. Binnen het ‘netwerk’ of in overleg met scholen in het netwerk met de benodigde expertise kan de school dan een arrangement voor de leerling samenstellen. Gegeven de uitvoeringslast die is gemoeid met het samenstellen van arrangementen in de regio en de samenwerking die daarvoor nodig is, ligt het voor de hand dat het (geprofessionaliseerde) bestuur/ bovenschools management hiervoor zorgdraagt.

Door te stellen dat het schoolbestuur waar de leerling wordt aangemeld de plicht heeft een onderwijsaanbod te bieden kan de toegankelijkheid van het onderwijs worden geborgd.

Met een dergelijke zorgplichtbepaling zouden diverse regels kunnen verdwijnen, zoals:

- het verplicht opstellen van een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan door gemeenten (OAB);
- de voorgeschreven samenwerkingsvormen in het kader van WSNS en de eisen die worden gesteld aan de samenwerking (waaronder het opstellen van een zorgplan op het niveau van het samenwerkingsniveau);
- de voorgeschreven samenwerkingsvormen van scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs per cluster in regionale expertisecentra (REC's) en de eisen die daaraan worden gesteld.

Dit betekent ook dat de strikte scheiding tussen WEC en WPO kan komen te vervallen. De zorgplicht biedt scholen voor (speciaal) basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs de mogelijkheid zelf een flexibel en gevari-

eerd onderwijsstelsel te ontwikkelen (specialisering; combinaties met ambulante hulp; diversiteit binnen de school of scholen). Immers, de formulering van een zorgplicht biedt ruimte aan scholen in een regio een aanbod te creëren dat past bij de specifieke vragen en kenmerken van die regio. Doordat de regels ten aanzien van bijvoorbeeld de “clusterindeling” binnen de WEC op grond waarvan onderwijssoorten zijn gegroepeerd in 4 clusters, het inrichten van “nevenvestigingen” en “verbrede toelating” dan vervallen (beide met voorschriften omgeven maatregelen om de spreiding van het (voortgezet) speciaal onderwijs te verbeteren), ontstaan mogelijkheden om voorzieningen in te richten die passen bij de concrete situatie in de regio. Zo kan ervoor worden gekozen een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs te creëren waar leerlingen met verschillende handicaps onderwijs kunnen volgen (is in huidige systematiek gebonden aan clusters). Ook kunnen scholen er voor kiezen om speciale klassen binnen de reguliere school in te richten. De ervaring die is opgedaan binnen het Experiment Gewoon Anders in Almere, waar geëxperimenteerd wordt met verschillende vormen van integratie van leerlingen met een handicap kan hierbij als voorbeeld dienen. Door de scholen de ruimte te bieden om met elkaar verschillende arrangementen te ontwikkelen waarmee voor alle leerlingen een passend aanbod gecreëerd kan worden, kunnen de middelen efficiënter en doelmatiger worden ingezet.

Samenwerking

Van schoolbesturen/ bovenschools management en –directeuren mag worden verwacht dat zij de organisatie van de door hen bestuurde en geleide scholen op een professionele wijze inrichten en aansturen, zodat de scholen leerlingen het onderwijs kunnen bieden waar deze behoefte aan hebben. Maar ook als die voorwaarde is vervuld, zullen scholen niet alle voorzieningen kunnen bieden waar leerlingen en ouders om vragen, zoals de begeleiding van leerlingen met een handicap door een gespecialiseerde leerkracht. Daarvoor zijn zij afhankelijk van samenwerking met andere scholen. Indien op voorhand duidelijk is dat scholen een belang alleen in onderlinge samenwerking kunnen behartigen, kan de samenwerking uitgewerkt te worden in te bereiken resultaten of kunnen kaders voor samenwerking worden op-

gesteld. Zelf doen is echter het uitgangspunt en dan zoveel mogelijk op schoolniveau.

Ook in de Beleidsbrief Zorg³² wordt opgemerkt dat vrijwillige samenwerking betere perspectieven opent op toelating van moeilijk plaatsbare leerlingen, zoals leerlingen met gedragsproblemen. Over een passend onderwijsaanbod voor alle leerlingen wordt in die brief opgemerkt: 'Echter alleen de scholen zelf kunnen dit effectief realiseren. Als we willen dat voor alle leerlingen het recht op onderwijs wordt waargemaakt, dan zullen scholen gezamenlijk verantwoordelijkheid moeten nemen voor alle leerlingen.' Als scholen die verantwoordelijkheid willen - en volgens de Beleidsbrief Zorg is dat het geval - dan kan het recht op onderwijs van leerlingen worden versterkt door tegenover dat recht een toelatingsplicht te stellen die rust op een samenwerkend collectief van schoolbesturen. Dit betekent ook dat het passende aanbod op een andere school gerealiseerd kan worden dan de school te zijn die de ouders wensen.

Toelating en verwijdering, spreiding

De invoering van de eerder geformuleerde zorgplicht verandert de situatie rondom toelating en verwijdering. De school/ het schoolbestuur krijgt de plicht om voor elke leerling die wordt aangemeld een passend onderwijsprogramma aan te bieden. Indien een school zich niet voldoende toegerust acht om het onderwijs aan de leerling vorm te geven, moet de school in dat geval in samenwerking met andere scholen een passend onderwijsprogramma aanbieden. Dit kan ook een aanbod zijn dat (deels) op een andere school wordt verzorgd. Verder moet in aansluiting op bestaande bepalingen in de WPO en WEC (artt. 40, vierde lid) gelden dat de denominatie van de school geen reden kan zijn een zorgleerling te weigeren, tenzij de ouders weigeren te verklaren dat zij de grondslag van het onderwijs van de school zullen respecteren dan wel onderschrijven.

Ten aanzien van verwijdering kan worden opgemerkt dat het functioneren van de leerling op de school kan leiden tot een aanpassing van het geboden

³² Beleidsbrief Zorg, Kamerstukken II, 2004/ 2005, 27728, nr. 75

onderwijsprogramma. Ook in dat geval geldt dat dit ook kan betekenen dat (een deel van) het onderwijs op een andere school wordt verzorgd. Net als bij de toelating van een leerling geldt, dat de school, indien zij de expertise niet zelf in huis heeft, in samenwerking met andere scholen in de regio beziet hoe het onderwijsprogramma kan worden vormgegeven.

Naar de mening van de projectgroep kan een zorgplicht een oplossing bieden voor ouders die nu diverse scholen langs moeten, voordat een school wordt gevonden die hun kind wil toelaten.

Eerder is opgemerkt dat zich niet alleen problemen voordoen bij de toelating van leerlingen met ernstige gedragsproblematiek en/ of handicaps, maar zijn er ook scholen met een concentratie van achterstandsleerlingen. Deze concentratie van achterstandsleerlingen met de eventuele gevolgen hiervan voor de kwaliteit van het onderwijs en de kansen van de leerlingen is een terugkerend onderwerp van (maatschappelijke) discussie. De projectgroep heeft zich daarom de vraag gesteld of een zorgplicht op dit terrein een oplossing kan bieden. Naar haar oordeel dient de vraag van spreiding primair vanuit een onderwijskundig perspectief worden gezien. Ervan uitgaande dat de met het geven van onderwijs belaste organisaties en personen beter weten dan de overheid hoe ze, gegeven de specifieke situatie van de school problemen het best op kunnen lossen, doet de wetgever er dus goed aan de scholen de vrije hand te laten binnen zo ruim mogelijke wettelijke kaders, zij het onder het voorbehoud van adequaat toezicht van overheidswege. Tegen deze achtergrond is het lastig om bij de zorgplicht een doelbepaling op te nemen welke beoogt dat scholen in onderlinge samenwerking zorgdragen voor een evenwichtig spreiding van leerlingen in een achterstandspositie.

Harmonisatie bekostiging extra zorg in de drie zorgstructuren

Als de huidige eisen ten aanzien van samenwerking vervallen en de scholen op basis van de zorgverplichting de ruimte krijgen om voor elke leerling een passend onderwijsaanbod te realiseren, dan ligt het voor de hand om ook de bekostigingssystematiek die hoort bij de verschillende zorgstructuren te wijzigen. Dit betekent dat de aanbodstructurende elementen in de bekostiging

kunnen vervallen, zoals bijvoorbeeld de zogenaamde 2%-regeling in het Weer samen naar school beleid³³ en de herbestedingsverplichting die geldt voor LGF-geïndiceerde leerlingen³⁴. De huidige gedwongen winkelnering bij de REC's zou daarmee beëindigd worden. De middelen voor extra zorg voor leerlingen zouden leerlinggerelateerd (op basis van een geobjectiveerde indicatiestelling) toegekend moeten worden aan de scholen die de leerlingen inschrijven. Een leerlinggerelateerde bekostiging kan naar mening van de projectgroep gepaard gaan met een doelmatiger en efficiëntere inzet van middelen.

Geen garantie

De projectgroep heeft niet de verwachting dat de invoering van zorgplicht en doelbepaling alleen positieve gevolgen heeft. Ook zorgplichten kennen nadelen en risico's. Hoewel niet langer wordt voorgeschreven 'hoe' samenwerking vorm gegeven moet worden, de noodzaak 'om' samen te werken met partners in de regio blijft overeind. Dit geldt ook voor de bestuurlijke last die hiermee is gemoeid. Gerelateerd aan de bestuurslast is de bestuurskracht. Zijn de schoolbesturen in het primair onderwijs wel professioneel genoeg om de verantwoordelijkheden die de zorgplicht met zich mee brengt waar te maken? De professionalisering in het primair onderwijs die thans wordt bevorderd door de invoering van lumpsumfinanciering is een eerste stap. Naar verwachting van de projectgroep is een goede ondersteuning (scholing en begeleiding) van de besturen noodzakelijk om alle besturen in staat te stellen de zorgplichten waar te maken.

Omgekeerd bestaat het risico dat de regelgeving van de overheid wordt vervangen door regels van het schoolbestuur waardoor de ruimte die met de invoering van zorgplichten kan ontstaan op de scholen niet wordt gevoeld op de scholen. Dan kunnen vraagtekens worden gezet bij de wenselijkheid van de ingrijpende wijzigingen en implementatieproces van de zorgplichten.

³³ Op grond van deze regeling ontvangt het samenwerkingsverband WSNS voor 2% van de leerlingen een hogere bekostiging voor plaatsing in het speciaal basisonderwijs. Indien het samenwerkingsverband meer leerlingen verwijst, dan moeten de gezamenlijke scholen de extra middelen die hiermee zijn gemoeid betalen.

³⁴ Een deel van de leerlinggebonden financiering moet worden besteed bij het (v)so ten behoeve van ambulante begeleiding.

Een ander belangrijk risico betreft de vraag of de scholen hun verantwoordelijkheid daadwerkelijk zullen nemen. Zijn zij bereid om maatwerk te realiseren en daarvoor, indien de vraag van de leerling hiertoe aanleiding geeft samenwerking in de regio te zoeken zodat voor elke leerling een passend onderwijsaanbod kan worden gerealiseerd. “Marktwerking” in de zin dat de schoolkeuze van de ouders en de aansluiting op het VO een stimulans kunnen zijn, maar daarvoor bestaat geen garantie. De overheid zal vanuit haar verantwoordelijkheid de praktijk moeten blijven controleren. Dit wordt gerealiseerd door het verticale toezicht dat de inspectie uitvoert. Het inspectietoezicht moet worden aangepast aan de eisen van zorgplichten. Verderop in deze paragraaf wordt nader ingegaan op het verticale toezicht door de inspectie.

Voorts geldt dat een “passend aanbod” gezien vanuit de (samenwerkende) scholen een ander aanbod kan zijn dan het beeld dat ouders daarvan hebben. Zo kunnen ouders “inclusief onderwijs” (integratie van leerlingen met een handicap in het regulier onderwijs) wensen, terwijl de scholen een aanbod in een speciale voorziening voorstellen. In het verlengde hiervan bestaat het risico dat niet alle belangen (van school, leerlingen en ouders) evenwichtig tot uitdrukking worden gebracht. Om de ouders te ondersteunen bij de beoordeling van het onderwijsprogramma dat door de school wordt voorgesteld zou een (regionale) steunstructuur voor de ouders ingericht kunnen worden. Deze begeleiding van ouders moet resulteren in een evenwichtiger gesprek over het onderwijsprogramma dat wordt geboden.

Formele positionering betrokken partijen

Het doel van de nadere invulling van de zorgplicht moet zijn dat de betrokken partijen zodanig in positie worden gebracht dat zij op adequate wijze invulling kunnen geven aan de zorgplicht. Enerzijds gaat het hierbij om de scholen te equiperen ten einde de ruimte die zij krijgen effectief te benutten. Anderzijds gaat het hierbij om het positioneren van belanghebbenden, de horizontale actoren in de omgeving van de school (waaronder ouders, personeel en andere scholen (voor voortgezet onderwijs in de regio) waarmee

de betrokkenheid bij de school kan worden geborgd. Zoals in de Beleidsnotitie Governance is aangegeven, is het nodig waarborgen te scheppen dat er aandacht is voor bijvoorbeeld de positie van de ouders, zonder daarbij precies voor te schrijven hoe die vorm krijgt. Daarbij moet, wat betreft de projectgroep, zowel aan de ouder als individu als aan de ouders als groep worden gedacht. In de vorige alinea is al aangegeven dat de versterking van de positie van een individuele ouder met name van belang is voor een evenwichtige positie van de ouder ten opzichte van de scholen. Naast de genoemde (regionale) steunstructuur, zou, om een oplossing te bieden in die gevallen waar men er onderling niet uitkomt, een beroepscommissie ingericht kunnen worden. Als die commissie paritair is samengesteld (vertegenwoordigers van ouders en schoolbesturen) is een evenwichtige afweging van de in het geding zijnde belangen zeker gesteld. Aanvullend kan, om de positie van de ouders te waarborgen, eraan worden gedacht de Wet gelijke behandeling chronisch zieken en gehandicapten, die op het beroepsgerichte onderwijs al van toepassing is, van overeenkomstige toepassing te verklaren in het funderend onderwijs.

Een andere optie is om de positie van de ouders als groep (maar ook de versterking van de positie van het personeel) te verzekeren door bijvoorbeeld de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 aan te vullen. Een alternatief hiervoor is schoolbesturen meer in het algemeen bij wet verantwoordelijk te stellen voor goede communicatie en afstemming met belanghebbende partijen rond de school (ouders maar bijvoorbeeld ook scholen voor voortgezet onderwijs). Naar het oordeel van de projectgroep hebben ouders en leerlingen meer te verwachten van een in algemene termen geformuleerde verantwoordelijkheid van het schoolbestuur in een zorgplichtbepaling dan van een gedetailleerde beschrijving van die verantwoordelijkheid in wettelijke bepalingen. De wettelijke regeling van de ondersteuning waarop ouders bijvoorbeeld jegens REC's aanspraak maken, heeft niet kunnen voorkomen dat die ondersteuning onvoldoende uit de verf komt. Effectiever lijkt die aanspraak op ondersteuning om te zetten in een zorgplicht van de scholen die in overleg dan wel overeenstemming met de ouders wordt geëffectueerd. Ouders zijn dan niet beperkt tot de aanspraken die in de wet genoemd worden en

kunnen een school - ook op individuele basis - rechtstreeks aanspreken indien die aanspraken niet gehonoreerd worden.

Toezicht

Een netwerk van ouders en mogelijk andere betrokkenen vervult in zekere mate de functie van toezicht (het horizontale toezicht kan hiermee worden afgedekt). Daarnaast blijft, zoals gezegd, vanwege de grondwettelijke plicht van de overheid voor de zorg voor het onderwijs ook verticaal toezicht nodig. Binnen het domein van de zorgstructuren is een rol voor de inspectie weggelegd waar het gaat om de wijze waarop invulling is gegeven aan de zorgplichtbepaling welke stelt dat voor elke leerling een passend onderwijsaanbod gerealiseerd moet worden. De inspectie kan daarbij nagaan of de uitwerking van de zorgplicht tot stand is gekomen in samenspraak met horizontale actoren (personeel, ouders en scholen (voor voortgezet onderwijs) in de regio) en nagaan of inderdaad voor elke leerling een passend aanbod wordt aangeboden. Wanneer de inspectie wordt gevraagd te beoordelen of de zorgplicht effectief, efficiënt en kwalitatief goed wordt ingevuld, bestaat het risico dat de inspectie hiertoe kaders formuleert die de ruimte van de scholen beperken. Gegeven het doel van de zorgplichten, om scholen nu juist meer ruimte te geven, moet worden opgepast met het formuleren van dergelijke kaders. Dit betekent dat het toezicht het karakter moet hebben van een kwalitatief gesprek over de door de school geformuleerde doelen, de wijze waarop die worden nagestreefd en de resultaten die worden gemeten.

5.5 Verkenning naar zorgplicht in andere domeinen

De projectgroep heeft zich niet uitvoerig kunnen beraden op onderstaande domeinen. Zij wil zich beperken tot de volgende opmerkingen.

5.5.1. De bestuurlijke inrichting en verantwoordingsrelaties

Knelpunten

Het onderhavige domein staat centraal in de discussie die op dit moment wordt gevoerd in het kader ‘governance’ in het onderwijs. In de Beleidsnotitie Governance wordt opgemerkt dat de rollen van de verschillende spelers in het onderwijs (onderwijsgevende, besturen, ouders, jeugdzorg, etc.) zodanig ingevuld dienen te worden dat de onderwijsgevende in staat zijn zich volledig op het onderwijs te richten. De spelers dienen gezamenlijk een omgeving te scheppen waarin docenten en hun leidinggevenden en bestuurders de ruimte hebben om keuzes te maken en creatieve oplossingen te vinden voor vraagstukken waarmee ze te maken hebben. Het onderwijsstelsel voldoet op dit moment niet aan dit ideaalbeeld.

Wenselijkheid en haalbaarheid van een zorgplicht

In de Beleidsnotitie Governance wordt uitgebreid ingegaan op de bestuurlijke inrichting in onder meer het primair onderwijs. Aangegeven wordt dat de vraag om verduidelijking van de bestuurlijke inrichting regelmatig terug komt. Een eerste stap is gezet met het Wetsvoorstel lumpsum PO³⁵ waarin is bepaald dat de taakverdeling tussen bestuur en management in een managementstatuut moet worden vastgelegd.

In ‘Educational governance’ gaan Rietveld en Zoontjens in op verschillende mogelijkheden om ten aanzien van bestuur en beheer een zorgplicht in te voeren.

Naar mening van de projectgroep staat voorop dat de bestuurskracht in het primair onderwijs verbeterd moet worden. Immers, ‘governance’ is als randvoorwaarde geformuleerd voor de introductie van zorgplichten in welk domein dan ook. De professionalisering van de besturen krijgt naar verwachting een stimulans door de invoering van lumpsumfinanciering in het primair onderwijs. De invoering van een zorgplicht, ook binnen het domein van de bestuurlijke inrichting zou een andere stimulans zijn om de bestuurskracht van de schoolbesturen in het primair onderwijs te vergroten. Zoals ook is aangegeven bij het domein van de zorgstructuren, zal de invoering van een zorgplicht naar verwachting niet leiden tot een vermindering van de bestuurslast. Een zorgplicht biedt ruimte, er kunnen keuzes worden gemaakt

³⁵ Kamerstukken I, 2004/ 05, 29 736, A)

en creatieve oplossingen worden gevonden voor vraagstukken waarmee de school te maken krijgt. Echter, het (zelfstandig) uitvoering geven aan de zorgplicht veronderstelt een omslag in denken en handelen van scholen en hun besturen. Een zorgvuldig implementatietraject is dan ook noodzakelijk. Per saldo is de projectgroep positief over een zorgplicht binnen dit domein.

5.5.2 Kwaliteitszorg- en beleid

Thans kent artikel 13 WPO reeds een zorgplichtbepaling over de kwaliteit van het onderwijs. Er zijn evenwel diverse wettelijke regelingen die nadere bepalingen bevatten gerelateerd aan de kwaliteit van het onderwijs. Zie bijvoorbeeld de voorschriften omtrent de inhoud van het onderwijs en kerndoelen, de verplichting tot het opstellen van een schoolplan en schoolgids waarin de visie en het beleid van de school wordt beschreven, bevoegdheidseisen voor onderwijsgevend personeel, het aantal uren onderwijs dat verzorgd moet worden, etc.

Knelpunten

Het belangrijkste knelpunt binnen dit domein vormen de administratieve lasten die voor schoolbesturen verbonden zijn aan het voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit de wet- en regelgeving in dit domein. Het betreft bijvoorbeeld de verplichtingen die gelden ten aanzien van de schoolgids, het schoolplan en het onderwijskundig rapport. Er bestaan (zeer) grote verschillen in de lasten die voor individuele scholen verbonden zijn aan het meegeven, bijhouden, ontvangen en verwerken van de verschillende plannen/ rapporten. Uit het onderzoek naar de administratieve lasten (hierna: AL) in het PO is gebleken dat een belangrijk deel hiervan is terug te voeren op verschillen in efficiency waarmee scholen omgaan met het onderwijskundig rapport.

Voorts doen zich knelpunten voor rond de uitvoering van de bepalingen over de klachtenregeling in het PO. Die uitvoering zou bij tal van scholen te wensen overlaten zonder dat de wettelijke regeling ouders en personeel aan-

knopingspunten biedt de desbetreffende scholen effectief tot de orde te roepen.

Wenselijkheid en haalbaarheid van zorgplichten in het domein

Uit een steekproef van de Algemene Rekenkamer bleek dat diverse scholen geen visie en beleid ontwikkelen. Een reden kan zijn dat het beleid al grotendeels in de wet is vastgelegd. Met een zorgplichtbepaling en een beperkte nadere omschrijving van onderwijsdoelen ontstaat bij de scholen mogelijk wel behoefte aan een nadere eigen visie en beleid, mede met het oog op de betrokkenheid van en verantwoording aan de ouders alsmede op de aansluiting op het VO. De opdracht blijft dat scholen een effectief en toetsbaar beleid vaststellen.

Een eerste mogelijkheid is te volstaan met de zorgplichtbepaling van art. 13 WPO en de algemene maatregel van bestuur die de kerndoelen van het PO vastlegt.³⁶ Overigens is in de regelgeving het aantal kerndoelen al gereduceerd. Rietveld en Zoontjens geven in hun ‘Naar educational government’ verschillende varianten van een zorgplichtbepaling die de plaats inneemt van de bestaande voorschriften ten aanzien van kwaliteit, de leraren, schoolplan en schoolgids in de WPO en WEC.

Daarnaast is het mogelijk de voorschriften die betrekking hebben op het onderwijskundig rapport te vervangen door een zorgplicht. Deze zou ertoe moeten strekken dat, indien een leerling de school verlaat, informatie over de leerling wordt verstrekt in overleg met de ontvangende school. Scholen zouden alleen die informatie moeten vastleggen die voor de ontvangende scholen - in het bijzonder scholen voor VO - relevant is. De informatie die voor ontvangende scholen van belang is, is informatie die deze scholen in staat stelt een leerling een ononderbroken ontwikkelingsproces te laten doorlopen (conform de wettelijke opdracht van die strekking). Op deze manier kan de doelmatigheid van het onderwijskundig rapport worden verbeterd. Indien de scholen daarnaast ook informatie uitwisselen over wat de relevante gegevens zijn voor een ‘ononderbroken ontwikkelingsproces’ zou

³⁶ Vgl. ook Eijlander, Rietveld en Zoontjens die ervoor pleiten scholen een zorgplicht op te leggen om algemene beginselen van goed onderwijs nader uit te voeren en kwalitatief goed onderwijs te verzorgen. Scholen kan ruimte worden gelaten zelf in te vullen wat onder kwalitatief goed onderwijs wordt verstaan

een zorgplichtbepaling bovendien een aanzienlijke reductie van lasten te zien kunnen geven.

Samenwerking

In paragraaf 5.4 is aangegeven dat het bij een zorgplichtbepaling in de rede ligt dat scholen het beleid vormgeven in samenspel met andere scholen en instanties waarvan zij afhankelijk zijn voor het bieden van adequaat onderwijs aan leerlingen die extra zorg behoeven. Ook binnen het domein kwaliteitsbeleid en-zorg kunnen vormen van samenwerking wenselijk zijn. Men denke aan het gezamenlijk ontwikkelen van kwaliteitsstandaarden. Daarnaast moet, naar verwachting, afstemming plaatsvinden van het onderwijsprogramma met het voortgezet onderwijs. Een ononderbroken ontwikkeling van het leerproces moet immers centraal staan.

Toezicht

Gegeven de grondwettelijke plicht van de overheid ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs, blijft verticaal toezicht door de inspectie belangrijk. Bovengenoemde zorgplichtvarianten bieden in principe dezelfde aanknopingspunten voor toezicht, effectieve verticale en/of horizontale controle en handhaving als de huidige bepalingen over kwaliteit, schoolplan en schoolgids. Vervanging van die bepalingen door zorgplichten doet derhalve op zichzelf geen afbreuk aan de mogelijkheden scholen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor adequate kwaliteitszorg. De aanknopingspunten zijn formeel van aard. De rol van het toezicht zal zijn, zoals ook nu al het geval is, in gesprek met de school te bezien of de doelen bereikt worden. Daarbij maakt de projectgroep de kanttekening dat een belangrijk doel van (het grootste deel van) het PO is een goede aansluiting op het vervolgonderwijs te realiseren. Dat doel kan in het toezicht worden meegenomen. Dat betekent dat de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend zal veranderen, daar waar de school meer ruimte krijgt. Het toezicht wordt meer kwalitatief dan het 'afvinken van scoringslijstjes'. Centraal in het toezicht komt de vraag hoe de school de zorgplichten heeft ingevuld en welke resultaten worden behaald.

Met betrekking tot de vormgeving van het toezicht wordt in de Beleidsbrief Zorg opgemerkt dat de regelcomplexiteit kan worden teruggebracht als scholen meer en gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen. Dan ontstaat ruimte voor andere sturingsinstrumenten waarbij tussen de rijksoverheid en het scholenveld prestatieafspraken worden gemaakt over de hoofddoelstellingen. Achteraf kan dan via het toezicht worden nagegaan worden of de resultaten behaald zijn.³⁷ Evenals de zorgplicht past een dergelijk sturingsinstrument goed in het concept van de bruikbare rechtsorde dat de eigen verantwoordelijkheid van de burger centraal stelt. Naast de minister en de – onder de minister ressorterende - controlerende instanties (Inspectie, departementale auditdienst en agentschap CFI) en de instellingsaccountant, kan de naleving van een zorgplicht ook worden gecontroleerd door de direct belanghebbenden.

5.5.3. Arbeidsvoorwaarden

Knelpunten

Een knelpunt op dit terrein is dat de huidige rechtspositieregeling onvoldoende ruimte laat voor maatwerk. De cao met betrekking tot de primaire arbeidsvoorwaarden wordt landelijk, tot in detail vastgesteld; het schoolbestuur heeft geen mogelijkheden om te differentiëren in de beloning van docenten.

Wenselijkheid en haalbaarheid van een zorgplicht

Op dit moment loopt een traject dat in twee stappen (per 1 augustus 2006, respectievelijk 1 augustus 2008) naar verwachting zal uitmonden in een volledige decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in het PO. Op basis van een zorgplichtbepaling die schoolbesturen de ‘zorg’ opdraagt voor de regeling van de rechtspositie van hun personeel (die voor gemeentebesturen in een verordening moet worden opgenomen), zullen (organisaties van) schoolbesturen en personeelsorganisaties straks zelfstandig de arbeidsvoor-

³⁷ Beleidsbrief Zorg, Kamerstukken II, 2004/ 2005, 27728, nr. 75, blz. 12

waarden vaststellen van het personeel in het PO. De verwachting is dat genoemd knelpunt zal kunnen worden weggenomen zodra schoolbesturen en personeelsorganisaties de rechtspositieregeling zelfstandig kunnen vaststellen. De bestaande regeling kan dan worden vervangen door bij cao vast te stellen algemene kaders die schoolbesturen ruimte laten voor maatwerk. De toedeling van verantwoordelijkheden aan de school via zorgplichtbepalingen brengt mee dat de school een zekere mate van ruimte moet hebben om op het terrein van de arbeidsvoorwaarden te differentiëren. Als scholen een zorgplicht krijgen om voor alle leerlingen een passend onderwijsaanbod te realiseren, moeten ze daarvoor het geschikte personeel hebben. De inzet van het instrument ‘arbeidsvoorwaarden’ is daarbij onontbeerlijk.

Hoofdstuk 6 Conclusie: samen verder

Afgaande op de beleidsdocumenten die de afgelopen jaren het licht hebben gezien in het PO, zijn de ambities van kabinet en minister van OCW gericht op de vergroting van de autonomie van scholen in het PO. Scholen dienen over meer ruimte te beschikken zodat zij hun zorg voor het onderwijs gericht en daardoor effectiever kunnen waarmaken. Tot op heden lijkt dat onvoldoende te lukken. Er blijken zowel algemene als specifieke knelpunten. De problemen worden als tamelijk groot ervaren en het veld vertoont een beeld van overregulering. De regulering bereikt kennelijk niet de beoogde doelen, leidt tot bureaucrativering en gelatenheid. Dat is een negatieve reden het gebruik van zorgplichten in het PO ernstig te overwegen.

Er is ook een positieve reden. Als gevolg van het sterk sturende karakter van de huidige wet- en regelgeving is in het PO een flink stuk potentieel en dynamiek latent gebleven. In combinatie met andere instrumenten uit het programma Bruikbare Rechtsorde kunnen zorgplichten dat potentieel en die dynamiek activeren. Inherent aan de idee van de zorgplichtbepaling is dat de betrokkenen zelf het beste weten hoe zij onderwijs moeten geven en dat structureren. Daartoe dient de overheid hen de ruimte te geven.

Er is daarbij sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. Immers, krachtens artikel 23 van de Grondwet heeft en houdt de rijksoverheid de zorg voor het onderwijs. Dat leidt naar het oordeel van de projectgroep tot aanvullende wettelijke bepalingen, bijvoorbeeld bepalingen om de noodzakelijke samenwerking te stipuleren, de betrokkenheid op de ouders en de aansluiting op het vervolgonderwijs. De wijze van invulling kan vervolgens weer overgelaten worden aan de direct betrokkenen.

De invoering van zorgplichten betekent evenmin, en mag dat ook niet betekenen, dat de overheid de zorg voor het onderwijs als het ware 'over de schutting gooit'. Dat brengt de projectgroep tot het volgende.

Het gebruik van zorgplichtbepalingen in het primair onderwijs betekent een radicale breuk met de bestaande structuur. Het brengt mee dat vele wettelijke regelingen geschrapt worden en dat ruimte wordt geboden. Daarmee ont-

staat een situatie van onzekerheid. Weliswaar biedt de huidige regulering ook geen garantie dat het in de werkelijkheid gaat zoals in regelingen is opgeschreven, het is evenmin goed voorspelbaar wat de gevolgen zullen zijn van een invoering van zorgplichtbepalingen. Voor alle betrokkenen zou dat in hoge mate een experiment zijn.

Men kan een voorstander zijn van de sprong in het diepe, de projectgroep meent dat die sprong wel goed voorbereid moet zijn. Om die reden bepleit de projectgroep dat de rijksoverheid samen met de diverse betrokkenen, de vertegenwoordigende organisaties maar ook anderen (zoals afzonderlijke scholen en gemeenten), een plan van aanpak opstelt. Daarin moeten in elk geval de volgorde van invoering van zorgplichtbepalingen en intrekking van bestaande regelingen wordt bepaald, het tijdpad daarvoor, de overgangsregels die daarbij nodig zijn en de benodigde middelen. En vervolgens dat allen dit samen uitvoeren, met de vinger aan de pols.³⁸

Dat er samengewerkt wordt, is niet meer revolutionair. Wel vergt de invoering van zorgplichten een omkering van de huidige politieke attitude. Geen poging tot zekerstelling via regulering, maar ruimte bieden tot eigen invulling van de professionele zorg voor het onderwijs door de scholen zelf. Een dergelijke verandering van attitude vraagt vertrouwen. Gelet op de berichten over de grote betrokkenheid van onderwijzend personeel en scholen bij het onderwijs verdient het primair onderwijs in Nederland dat vertrouwen.

³⁸ Dit spoort met de lerende aanpak, zoals die beschreven is in de beleidsnotitie Governance.

Bijlage

Samenstelling projectgroep

prof. dr. G.J. Veerman - voorzitter

hoogleraar wetgeving en wetgevingskwaliteit UM
hoofd Kenniscentrum Wetgeving (ministerie van Justitie)

mr. J.W.G. Kooistra - projectsecretaris

Juridisch Ondersteuner, ministerie van Justitie

mw. mr. K. van den Berg

wetgevingsjurist, directie Wetgeving en Juridische Zaken, ministerie van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

mr.drs. N.M. Bond

coördinerend beleidsmedewerker, directie Primair onderwijs, ministerie van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

mw. mr. J.J. van Borselen- Struijlaart

senior beleidsmedewerker, directie Primair onderwijs, ministerie van On-
derwijs, Cultuur en Wetenschappen

mw. drs. D. van der Elst

senior beleidsmedewerker, directie Primair onderwijs, ministerie van On-
derwijs, Cultuur en Wetenschappen

dr.mr. G.J.M. Evers

wetgevingsjurist, ministerie van Justitie