

---

Vergaderjaar 1996–1997

---

**25 167**

**Aanpassing scholenbestand**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR  
EN WETENSCHAPPEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 9 december 1996

Hierbij zend ik u de beleidsnotitie aanpassing scholenbestand, «**De identiteit van de school in een pluriforme samenleving**». In deze notitie doet het kabinet voorstellen om de identiteit van het scholenbestand beter te laten aansluiten bij de voorkeuren van ouders. Met deze voorstellen komt het kabinet tegemoet aan de motie De Cloe c.s. (TK 1993–1994, 23 070, nr. 29).

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

# **DE IDENTITEIT VAN DE SCHOOL IN EEN PLURIFORME SAMENLEVING**

## **beleidsnotitie aanpassing scholenbestand**

### **1. Inleiding**

Een goede aansluiting tussen opvoeding en onderwijs is van groot belang voor de ontwikkeling van een kind. Aan de wijze waarop ouders hun kinderen opvoeden ligt doorgaans – impliciet of expliciet – een complex van pedagogische inzichten en levensbeschouwelijke noties ten grondslag. De vorming van kinderen vindt voor een belangrijk deel op school plaats. Daarom moeten ouders een school kunnen kiezen die aansluit bij hun opvoedkundige en levensbeschouwelijke opvattingen. De vrijheid van onderwijs, die in de Grondwet is vastgelegd, biedt ouders hiertoe de mogelijkheid.

De laatste decennia hebben zich ontwikkelingen in onze samenleving voorgedaan waardoor de identiteit van de scholen niet overal meer goed aansluit bij de wensen van ouders. Ontwikkelingen als secularisatie, individualisering en de komst van allochtonen naar Nederland hebben ertoe geleid dat de culturele, godsdienstige en levensbeschouwelijke diversiteit van de Nederlandse samenleving aanzienlijk is toegenomen. Deze ontwikkelingen hebben zich maar ten dele vertaald in het scholenbestand.

Het is daarom de vraag of er voldoende mogelijkheden zijn om het onderwijs af te stemmen op de voorkeuren van ouders. Daarbij gaat het niet alleen om de formele grondslag van de school, maar ook om de wijze waarop de school in de dagelijkse praktijk gestalte geeft aan haar identiteit. Een goede aansluiting tussen opvoeding en onderwijs betekent dat scholen bij de vormgeving van hun onderwijs rekening houden met de achtergrond van de leerlingen en de opvattingen van hun ouders. Een school voor bijzonder onderwijs heeft het recht leerlingen de toegang te weigeren, of om van ouders van leerlingen te eisen dat zij de grondslag van de school respecteren of onderschrijven. Als een school echter een leerling toelaat, zonder nadere voorwaarden te stellen aan de ouders, kan het niet zo zijn dat de school vervolgens geen rekening houdt met hun voorkeuren.

#### *Huidige belemmeringen*

Eind 1993 heeft het parlement ingestemd met de regeling «Toerusting en Bereikbaarheid» (T&B), die op 15 december 1993 is gepubliceerd in het Staatsblad. Dit voorstel beoogde te komen tot een betere toerusting van basisscholen door een schaalvergrotingsoperatie, waarvan de opbrengsten weer aan het basisonderwijs ten goede zouden komen. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel heeft de Tweede Kamer de motie De Cloe c.s. (TK 1993–1994, 23 070, nr. 29) aangenomen met de volgende inhoud:

*«De Kamer, gehoord de beraadslaging: van oordeel, dat de voorkeur van ouders niet altijd goed aansluit bij het feitelijke scholenbestand; verzoekt de regering in 1994 een voorstel aan de Kamer voor te leggen dat aanpassing van het scholenbestand aan veranderende voorkeuren mogelijk maakt, en gaat over tot de orde van de dag».*

De Kamer heeft gevraagd bij de beantwoording van de motie ook in te gaan op het in 1993 verschenen rapport «Schoolkeuze en scholenplanning in het basisonderwijs» van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Daarin wordt voorgesteld om de lagere opheffingsnormen voor de laatste school van een richting binnen een bepaalde afstand te laten vervallen, het

begrip openbaar onderwijs te verruimen tot alle scholen die wensen te voldoen aan wettelijke eisen met betrekking tot algemene toegankelijkheid, democratisch bestuur en eerbiediging van ieders godsdienst of levensbeschouwing en de positie van de «onderwijsconsument» te versterken door het zichtbaar maken van de kwaliteit van scholen en het treffen van een regeling voor de medezeggenschap van alle «gebruikers» op school- en bestuursniveau. Bij de toelichting op de motie is ook aandacht gevraagd voor directe meting, het peilen van de voorkeuren van ouders voor een bepaalde grondslag, als mogelijke oplossing.

Directe achtergrond van deze motie is dat de met Toerusting en Bereikbaarheid voor het basisonderwijs geïntroduceerde plannings-systematiek een aantal belemmeringen bevat om het scholenbestand aan te passen aan de voorkeuren van ouders. Vanwege verhoging van de stichtingsnormen kan aanpassing van het scholenbestand nog maar in beperkte mate plaatsvinden via schoolstichting. Bovendien geldt voor schoolstichting een tijdelijke ondergrens van 200 leerlingen.

Daarnaast wordt gewerkt met een lange-termijnprognose. Een basisschool moet na 5 jaar en daarna gedurende tenminste 15 jaar aan de stichtingsnorm voldoen. De belangstelling voor een nieuwe school wordt daarbij bepaald op grond van de bestaande verdeling over het openbaar onderwijs en de diverse richtingen binnen het bijzonder onderwijs in een gemeente. Deze verdeling is een belangrijk uitgangspunt bij de planning van nieuwe scholen. In aanvulling hierop kan ook gebruik worden gemaakt van resultaten van directe meting, het peilen van de voorkeuren van ouders voor een school van een bepaalde richting. Het begrip «richting» heeft in de huidige planningsystematiek een strikte betekenis: alleen godsdienstige of levensbeschouwelijke stromingen worden als richting aangemerkt. Om van een afzonderlijke richting te kunnen spreken moet sprake zijn van een brede, van de bestaande richtingen in het onderwijs te onderscheiden, geestelijke stroming in de Nederlandse samenleving.

De belemmeringen hebben niet alleen betrekking op stichting van nieuwe scholen, maar ook op de mogelijkheid voor bestaande bijzondere scholen om van richting te veranderen en voor omzetting van de grondslag van bijzondere scholen in openbare scholen en vice versa. In het stelsel van opheffingsnormen voor het basisonderwijs zijn lagere normen opgenomen voor de laatste school van een richting of de laatste openbare school binnen een bepaalde afstand. Om te voorkomen dat verandering van richting of omzetting wordt gebruikt om op grond van deze uitzonderingsnormen voor bekostiging in aanmerking te blijven komen, moet bij verandering van richting en bij omzetting aan de stichtingsnorm worden voldaan. Ook bij «kleurverschieten» of omzetting wordt de belangstelling bepaald aan de hand van de verdeling van de voorkeuren over openbaar onderwijs en de richtingen van het bijzonder onderwijs. Deze regels maken het voor scholen zeer lastig om tot verandering van hun «kleur» te komen.

In het voortgezet onderwijs wordt verandering van richting van bestaande scholen niet getoetst. Voor het overige gelden dezelfde belemmeringen als in het basisonderwijs. In het wetsvoorstel tot wijziging van de WBO, de ISOVSO en de WVO inzake samenwerkingsscholen (TK 24 137) wordt voorgesteld om voor het voortgezet onderwijs eenzelfde procedure te hanteren als voor het basisonderwijs en «kleurverschieten» ook in het voortgezet onderwijs aan toetsing door de overheid te onderwerpen. Daarbij zal getoetst worden aan de opheffingsnorm.

Zowel via stichting van nieuwe scholen als via verandering van de identiteit van bestaande scholen is het dus moeilijk om het scholenbestand aan te passen aan veranderende voorkeuren van ouders.

Het kabinet wil hiervoor een oplossing bieden door, in navolging van het advies van de Onderwijsraad, het richtingselement geen rol meer te laten spelen bij stichting en instandhouding van scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Een dergelijke systematiek wordt wel aangeduid met de term «richtingvrije planning». Onder richtingvrije planning wordt een systematiek van stichting en opheffing van scholen verstaan waarin het begrip «richting» geen rol meer speelt bij beslissingen inzake de toekenning en stopzetting van de overheidsbekostiging. Met zo'n systematiek wordt een aantal belemmeringen in de huidige regelgeving weggenomen voor aanpassing van het scholenbestand door schoolstichting, verandering van richting («kleurverschieten») en omzetting. In beginsel biedt richtingvrije planning maximale mogelijkheden om de identiteit van de school – door schoolstichting, maar vooral ook door verandering van de kleur van bestaande scholen – af te stemmen op de voorkeuren van ouders. Naar het oordeel van het kabinet wordt hiermee gevolg gegeven aan het verzoek in de motie De Cloe c.s.

Voor gevallen waarin bevoegd gezag en ouders van mening verschillen, biedt een richtingvrije planning geen oplossing. Onder het huidige regime kan het bevoegd gezag in dat geval de voorkeuren van ouders naast zich neerleggen, waardoor de aansluiting tussen onderwijs en opvoeding in het gedrang kan komen. Daarom wil het kabinet de mogelijkheden verkennen voor versterking van de invloed van ouders op het besturen van scholen, met name waar het gaat om de besluitvorming op essentiële punten zoals de identiteit van de school.

Het kabinet kiest er voor om bij invoering van een richtingvrije planning ook in de regeling voor het leerlingenvervoer het richtingselement los te laten.

Deze notitie is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt ingegaan op de adviezen die naar aanleiding van de motie zijn uitgebracht en de discussie die heeft plaatsgevonden. Paragraaf 3 beschrijft het voorstel van het kabinet om voor basis- en voortgezet onderwijs het richtingselement los te laten bij stichting en instandhouding. In paragraaf 4 worden de mogelijkheden verkend om de invloed van ouders op het besturen op school te versterken. Paragraaf 5 bevat een voorstel voor een richtingvrije regeling van het leerlingenvervoer voor basis- en (voortgezet) speciaal onderwijs. In paragraaf 6 worden de voorstellen van het kabinet samengevat.

## **2. Adviezen en gesprekken**

Naar aanleiding van de motie De Cloe c.s. is in maart 1994 de «Commissie aanpassing scholenbestand» (CAS) geïnstalleerd.

De commissie had de taak advies uit te brengen over de mogelijkheden om te komen tot een optimale afstemming tussen het scholenbestand en maatschappelijke ontwikkelingen. De CAS adviseert te kiezen voor een beleid gericht op wat zij noemt «praktische relativering van het richtingbegrip» in plaats van een nieuwe poging tot verabsolutering daarvan. De commissie staat afwijzend tegenover een geforceerd kleur bekennen door scholen, waarbij scholen zouden worden gedwongen expliciet vorm te geven aan hun grondslag. Ze ziet meer heil in het ruimte maken voor vernieuwingen aan de basis zoals die her en der in het land al plaatsvinden, waaronder het naast elkaar bestaan van verschillende richtingen binnen één school of één bestuur (coëxistentieschool of -bestuur). Ze pleit daarnaast voor een richtingvrije planningssystematiek. Stichting (toekenning en beëindiging van bekostiging) en richting zouden moeten

worden ontkoppeld, zoals aanvankelijk ook onder de Lager Onderwijswet van 1920 het geval was.

Het rapport van de commissie, getiteld «De school voor de samenleving», is op 29 juni 1994 aan de Tweede Kamer gezonden. Daarbij werd aangegeven dat een landelijke conferentie zou worden georganiseerd waarin het onderwijsveld in de gelegenheid zou worden gesteld zijn licht te laten schijnen op het advies. De resultaten van de conferentie zouden benut kunnen worden om te bepalen welke elementen van het advies van de CAS verder zouden moeten worden uitgewerkt. Over de fundamentele aspecten van deze problematiek zou de Onderwijsraad om advies worden gevraagd.

Tijdens de conferentie, die op 7 december 1994 plaatsvond te Leusden, is geconstateerd dat de mate van discrepantie tussen het scholenbestand en de voorkeuren van ouders geen eenduidig, objectief gegeven is. Ouders hebben niet altijd een even sterke voorkeur voor een bepaalde identiteit. Ook de mate waarin scholen hun grondslag waarmaken kan sterk verschillen. Toch leefde bij de meeste deelnemers aan de conferentie wel de opvatting dat er tenminste in een aantal concrete situaties sprake is van een problematische discrepantie. In het bijzonder geldt dit voor allochtone bevolkingsgroepen, wier voorkeuren onvoldoende in het scholenbestand tot uitdrukking komen. Daarnaast zijn er problematische situaties op lokaal en regionaal niveau, onder meer voor het openbaar onderwijs in Zuid-Nederland. Voor deze gevallen is er reden om tot oplossingen te komen. De conferentie heeft geen concrete oplossingen opgeleverd – hetgeen ook niet de inzet was – maar wel geleid tot een scherper zicht op de problematiek. De door de Commissie Aanpassing Scholenbestand voorgestelde lijn – praktische relativering van het richtingbegrip – bleek bij velen op sympathie te kunnen rekenen. Het verslag van de conferentie is op 24 februari 1995 aangeboden aan de Kamer (PO/B-95 004 009).

Op grond van het CAS-advies en de uitkomsten van de conferentie is in mei 1995 advies gevraagd aan de Onderwijsraad. De Raad is verzocht met name aandacht te besteden aan de volgende twee thema's:

- De haalbaarheid van herinvoering van een systematiek van richtingvrije planning, zoals die aanvankelijk gold onder de Lager Onderwijs-wet. In deze systematiek werd de belangstelling voor een nieuwe school uitsluitend vastgesteld met behulp van ouderverklaringen. Als er voldoende verklaringen werden ingediend, diende schoolstichting plaats te vinden. Toetsing van hetgeen de betrokkenen inhoudelijk bond, vond daarbij niet plaats.

- De vraag of, uitgaande van de veronderstelling dat het mogelijk blijkt om door een richtingvrije planningsystematiek scholen maximale vrijheid te bieden betreffende de identiteitsontwikkeling, dit voldoende is om tot daadwerkelijke kleurverandering te komen. Meer toegespitst gaat het hier om de vraag hoe via aanvullende mechanismen alsnog verandering tot stand kan worden gebracht als schoolbesturen niet bereid blijken tegemoet te komen aan verlangens van ouders met betrekking tot kleuraanpassing.

De adviesaanvraag is op 2 mei 1995 toegezonden aan de Kamer (PO/B-95 011 418).

De Onderwijsraad adviseert een richtingvrije planning in te voeren. De Raad concludeert dat richtingvrije planning een authentieke uitwerking vormt van de bedoelingen van de Grondwetgever. Die hanteerde een open richtingbegrip dat ook betrekking had op het niet-confessioneel bijzonder onderwijs. Het was aan het bijzonder onderwijs zelf om haar grondslag nader in te vullen. De Raad acht een wettelijk afgedwongen

versterking van de invloed van ouders op beslissingen van het bevoegd gezag in strijd met de Grondwet. Het advies van de Onderwijsraad is op 31 januari 1996 toegezonden aan de Tweede Kamer (PO/B-96 003 030).

### **3. Richtingvrije planning: ruimte voor verandering van kleur**

Het kabinet stelt in navolging van de Commissie Aanpassing Scholenbestand en de Onderwijsraad voor om voor het basis- en voortgezet onderwijs een richtingvrije planningsystematiek in te voeren. In een richtingvrije planningsystematiek speelt het richtingselement geen rol meer in de besluitvorming over de vraag of een school voor bekostiging door het rijk in aanmerking komt. Bovendien vervallen de op richting gebaseerde uitzonderingsnormen.

Bij stichting, en in het basisonderwijs ook bij «kleurverschieten» of omzetting, moet een school voldoen aan de stichtingsnorm. In de huidige planningsystematiek wordt de belangstelling voor een school bepaald met behulp van een prognose die is gebaseerd op de leerlingontwikkeling en de verdeling van de belangstelling over openbaar onderwijs en de richtingen voor bijzonder onderwijs. In verband met de op richting gebaseerde uitzonderingsnormen moet de overheid vaststellen of er sprake is van een aparte, van andere godsdiensten en levensbeschouwingen onderscheiden, richting. In de praktijk blijkt dat het steeds moeilijker wordt om dit te beoordelen. Met name bij levensbeschouwingen die geen traditie hebben in de Nederlandse samenleving, verschillen de deskundigen hierover van mening. Aan de beoordeling of sprake is van een aparte richting zijn niet alleen praktische bezwaren verbonden. Meer principieel is het kabinet van mening dat het de overheid eigenlijk niet past een oordeel uit te spreken over de vraag welke levensbeschouwing wel en welke niet als aparte richting wordt aange-merkt.

Het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs blijft bij een richtingvrije planning wel gehandhaafd, vanwege de in de Grondwet verankerde opdracht voor de overheid om te zorgen voor voldoende openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen.

#### *3.1 Ruimte om aan te sluiten bij veranderende voorkeuren*

Met een richtingvrije planningsystematiek wordt een aantal belemmeringen in de huidige regelgeving weggenomen om te komen tot aanpassing van het scholenbestand aan de voorkeuren van ouders. Deze belemmeringen hebben betrekking op schoolstichting en op verandering van de identiteit van bestaande scholen.

In een richtingvrije planningsystematiek komt een school in aanmerking voor bekostiging als uit de aanvraag blijkt dat zij aan de stichtingsnorm zal voldoen. Er vindt geen toetsing plaats van wat de aanvragers inhoudelijk bindt. Een richtingvrije planning biedt ouders de mogelijkheid een school te stichten die aansluit bij hun opvoedkundige opvattingen, ook als deze niet specifiek tot een bepaalde godsdienst of levensbeschouwing zijn te herleiden. Daarnaast wordt het voor aanhangers van levensbeschouwingen die geen traditie in de Nederlandse samenleving hebben, eenvoudiger om een eigen school te stichten. Er kan dus beter rekening worden gehouden met de levensbeschouwelijke verscheidenheid in de Nederlandse samenleving. Zo wordt bijgedragen aan de vermindering van de bestaande discrepantie tussen het scholenbestand en de voorkeuren van allochtone ouders.

Aanpassing van het scholenbestand aan de voorkeuren van ouders door schoolstichting is, gegeven de hoogte van de stichtingsnormen, maar in beperkte mate mogelijk. Verlaging van de stichtingsnormen leidt tot toename van het aantal scholen. Dat zou betekenen dat de opbrengst van de schaalvergrotingsoperatie gedeeltelijk teniet zou worden gedaan. Verlaging van de stichtingsnormen in combinatie met verhoging van de opheffingsnorm zou voor bestaande scholen een nieuwe schaalvergrotingsoperatie betekenen. De dynamiek in het scholenbestand zal dan ook vooral verkregen moeten worden door de aanpassing van de identiteit van bestaande scholen. Schoolstichting zal ook in de toekomst nog slechts in beperkte mate voorkomen, zodat langs deze lijn aanpassing van het scholenbestand maar in beperkte mate mogelijk is.

Daarom is het vooral van belang dat belemmeringen worden weggenomen voor verandering van de identiteit van bestaande basisscholen. Binnen een richtingvrije planningssystematiek kunnen scholen van «kleur» veranderen zonder dat dit toetsing door de overheid behoeft. Daarbij komt dat zij bij kleurverschieten niet meer aan de stichtingsnorm hoeven te voldoen, maar dat het voldoende is dat zij aan de opheffingsnorm voldoen. Als de lagere opheffingsnormen voor de laatste school van een richting of de laatste openbare school binnen een bepaalde afstand komen te vervallen, kan een school namelijk niet meer door van kleur te veranderen voor een lagere opheffingsnorm in aanmerking komen. Om dezelfde reden is het ook bij verplaatsing voldoende als een school aan de opheffingsnorm voldoet.

Onder het huidige regime kunnen basisscholen het onderwijs uitbreiden met onderwijs van één of meer richtingen. Daarbij geldt als voorwaarde dat hiertoe een met redenen omkleed verzoek moet worden ingediend bij de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en dat de school na uitbreiding gedurende tenminste 20 jaar aan de opheffingsnorm zal voldoen. De mogelijkheden tot uitbreiding zijn beperkt tot die godsdienstige en levensbeschouwelijke stromingen die als richting aangemerkt zijn. In een richtingvrije planningssystematiek vervalt deze beperking. Bovendien vervalt het voorschrift dat voor uitbreiding een met redenen omkleed verzoek moet worden ingediend bij de minister.

De gevolgen van dit voorstel zijn ingrijpend. In een richtingvrije planningssystematiek ontstaat er maximale ruimte om de godsdienstige, levensbeschouwelijke en pedagogische identiteit van de school aan te passen aan (veranderingen in) de voorkeuren van ouders of de leerlingpopulatie, zoals verzocht in de motie.

Het wordt eenvoudiger voor een school om «van kleur te verschieten» en de ene identiteit verruilen voor de andere, bijvoorbeeld als de leerlingpopulatie zich wijzigt door een sterke toename van het aantal allochtone leerlingen en de grondslag van de school daardoor niet meer aansluit bij de voorkeuren van de ouders. De Commissie Aanpassing Scholenbestand geeft aan dat wijzigingen in de bevolkingssamenstelling in principe op twee manieren kunnen worden opgevangen in het basisonderwijs. De eerste mogelijkheid is interne differentiatie, het vergroten van de culturele differentiatie binnen bestaande denominaties. De tweede mogelijkheid is externe differentiatie, de toename van het aantal denominaties. Door bij stichting en instandhouding het richtings-element geen rol meer te laten spelen wordt externe differentiatie eenvoudiger.

Een school kan ook kiezen voor «kleuraanvulling», waarbij elementen van verschillende grondslagen met elkaar worden gecombineerd. Zelfs kan een school kiezen voor het samengaan van verschillende pedago-

gische of levensbeschouwelijke stromingen binnen één school. Deze laatste mogelijkheid wordt door de Commissie Aanpassing Scholenbestand aangeduid als de coëxistentieschool. De CAS geeft aan dat er vele manieren zijn om de coëxistentie vorm te geven, bijvoorbeeld door differentiatie in de inrichting van de organisatie en het curriculum en de keuze van methoden en leerstofinhouden.

Binnen de eenheid van de school kan dus differentiatie tot stand worden gebracht op levensbeschouwelijk en pedagogisch gebied, zodat ook rekening kan worden gehouden met de voorkeuren van een minderheid van de ouders in een school. Zo kunnen scholen beter inspelen op de toenemende levensbeschouwelijke en culturele verscheidenheid in de Nederlandse samenleving.

Een richtingvrije planning biedt dus maximale ruimte voor ontwikkeling van de identiteit van onderop. Daarmee wordt ook recht gedaan aan het gegeven dat de identiteit van scholen niet statisch hoeft te zijn, maar mede als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen in de loop van de tijd veranderingen kan ondergaan.

De betekenis van een richtingvrije planningssystematiek kan worden verhelderd aan de hand van de stichting van de tweede Hindoeschool te Den Haag.

Een protestants-christelijke school in Den Haag gaf onderdak aan een groep hindoe-leerlingen, waarvoor apart onderwijs werd verzorgd. Deze vorm van coëxistentie paste niet binnen de huidige regelgeving, omdat een protestants-christelijke school geen Hindoe-onderwijs kan geven.

Vervolgens verzocht de Vereniging Algemeen Hindoe-onderwijs Nederland om bekostiging van een school in Den Haag voor hindoe-onderwijs op Karmavidische grondslag. Naar aanleiding van dit verzoek is deskundigen gevraagd na te gaan of sprake is van een aparte richting, vergeleken met de reeds bestaande Hindoeschool in Den Haag. Daarbij bleek sprake te zijn van verschil van mening tussen de deskundigen. Uiteindelijk is besloten de school te bekostigen. Bij de aanvragen voor bekostiging van de integrale yogaschool te Rotterdam en een aantal evangelische scholen deed zich eenzelfde beoordelingsprobleem voor.

Een richtingvrije planningssystematiek biedt een oplossing voor deze knelpunten. Mits wordt voldaan aan de opheffingsnorm kan een school van kleur veranderen en haar identiteit afstemmen op de voorkeuren van ouders. Bij verandering van kleur en bij schoolstichting is toetsing van de richting door de overheid niet meer nodig.

Ook binnen een richtingvrije planningssystematiek geldt de grondwettelijke zorg voor voldoende openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen. Daarom is omzetting van een openbare school in een bijzondere school alleen mogelijk als dat naar het oordeel van de gemeente niet tot gevolg heeft dat binnen redelijke afstand geen openbaar onderwijs meer aanwezig is.

In een richtingvrije planningssystematiek blijft het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs gehandhaafd. Samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs kan wel aan de orde zijn. Het voorstel tot wijziging van de WBO, de ISOVSO en de WVO inzake samenwerkingscholen zal hiervoor, wanneer het tot wet verheven is, een juridische basis bieden.

Verandering van de kleur heeft ook consequenties voor het personeel. Bij de besluitvorming over kleuraanpassing moeten daarom de belangen van alle betrokkenen worden afgewogen. Daarbij speelt naast het



bevoegd gezag en de ouders ook het personeel, dat het onderwijs in de praktijk gestalte moet geven, een belangrijke rol. Verandering van «kleur» heeft gevolgen voor de inrichting van het onderwijs. Het personeel moet in staat worden gesteld deze overgang mee te maken, bijvoorbeeld door scholing op het gebied van identiteit.

Met het voorstel om het richtingselement geen rol meer te laten spelen bij besluitvorming over stichting, kleurverschieten, omzetting en verplaatsing ontstaat maximale vrijheid om de identiteit van nieuwe en bestaande scholen zowel in levensbeschouwelijk als in pedagogisch opzicht aan te passen aan de voorkeuren van ouders. Daarmee wordt gevolg gegeven aan het verzoek in de motie De Cloe c.s. Voor schoolstichting in het basisonderwijs geldt een ondergrens van 200 leerlingen. Verlaging van deze ondergrens acht het kabinet niet nodig. Toerusting en Bereikbaarheid heeft geresulteerd in een schaalvergroting, waardoor basisscholen beter in staat zijn kwalitatief goed onderwijs te verzorgen, zonder dat de toegankelijkheid daarbij in de knel is gekomen. De T&B-opbrengst is opnieuw geïnvesteerd in het basisonderwijs. Over de besteding van deze opbrengst zijn afspraken gemaakt in het akkoord «Weer samen Naar school: de volgende fase». Een groot deel van de middelen (f 90 miljoen per jaar structureel) wordt gebruikt om het zorgbudget voor basisscholen te verhogen, met name ten behoeve van de onderbouw. Als de ondergrens voor schoolstichting zou worden verlaagd, zou deze opbrengst teniet worden gedaan door een groot aantal nieuwe schoolstichtingen. Dat is niet gewenst. Bij een richtingvrije planning nemen de mogelijkheden voor bestaande scholen om «van kleur te veranderen» toe. Daarom is het ook niet nodig de ondergrens voor schoolstichting te verlagen om meer dynamiek in het scholenbestand te brengen. Tegen deze achtergrond kiest het kabinet er voor de ondergrens van 200 leerlingen bij schoolstichting in het basisonderwijs te continueren.

#### Uitwerkingsaspecten

In de huidige planningssystematiek voor basis- en voortgezet onderwijs wordt de belangstelling voor scholen bepaald met behulp van een lange-termijn-prognose. Deze prognoses vervallen in een richtingvrije planningssystematiek. Voorgesteld wordt de stichting van nieuwe scholen voortaan te baseren op ouderverklaringen, verklaringen van ouders dat zij hun kind(eren) naar de nieuw te stichten school wensen te sturen. Dat vereist dat ouderverklaringen een betrouwbare indicatie geven van de belangstelling voor de kortere termijn. Zij zijn echter juridisch niet bindend. Er is dus geen garantie dat ouders die een verklaring ondertekenen, hun kind daadwerkelijk op de nieuwe school zullen inschrijven als deze gesticht wordt. De Onderwijsraad adviseert daarom na te gaan hoe de betrouwbaarheid en de prognostische waarde van ouderverklaringen kan worden vergroot. In dat verband beveelt de Raad aan om gedurende drie achtereenvolgende jaren een ouderverklaring in te laten dienen.

In samenwerking met externe deskundigen van het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, het Sociaal en Cultureel Planbureau en SGBO, onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, zijn voorstellen uitgewerkt om de betrouwbaarheid van de ouderverklaringen te optimaliseren door nadere voorwaarden te verbinden aan de afzonderlijke verklaringen en de aanvraag als geheel, zoals ondertekening van de verklaring ten overstaan van een gemeenteambtenaar, beperking van de geldigheid van de verklaringen en eisen ten aanzien van de leeftijdsopbouw en de afstand tussen woonadres en school.

### 3.2 *Uitwerking voor het basisonderwijs*

Het kabinet stelt voor de richtingvrije planning voor het basisonderwijs uit te werken langs de volgende lijnen.

De huidige gemeentelijke stichtings- en opheffingsnormen worden gecontinueerd. De huidige lagere opheffingsnormen voor de laatste school van een richting binnen een bepaalde afstand vervallen. Het blijft voor scholen die niet meer in aanmerking komen voor bekostiging als zelfstandige school mogelijk om onder bepaalde voorwaarden in aanmerking te komen voor bekostiging als nevenvestiging. Het feit dat een school de laatste openbare school of de laatste school van een richting binnen een bepaalde afstand is, vormt echter geen grond meer voor bekostiging als nevenvestiging. De mogelijkheid om in aanmerking te komen voor bekostiging als nevenvestiging door deel te nemen aan een samenwerkingsverband, waarvan de gemiddelde schoolgrootte overeenkomt met de stichtingsnorm in de betreffende gemeente of tenminste 260 leerlingen bedraagt blijft wel bestaan.

In verband met de garantiefunctie van het openbaar onderwijs gelden voor openbare scholen, conform de huidige regeling, aanvullende voorschriften voor stichting, opheffing en omzetting. Als ouders kenbaar hebben gemaakt dat er behoefte is aan een openbare school en er binnen een afstand van 10 kilometer over de weg geen openbare school is, kan een openbare school gesticht worden zonder dat daarvoor aan de stichtingsnormen hoeft te worden voldaan. Omzetting van een openbare school in een bijzondere school is niet toegestaan als daarna binnen een afstand van 10 kilometer over de weg geen openbare basisschool meer aanwezig is. Tot slot geldt voor de bekostiging van een openbare nevenvestiging geen ondergrens voor het aantal leerlingen als binnen een afstand van 10 kilometer over de weg geen openbare school aanwezig is.

De belangstelling voor een nieuwe school wordt bepaald met behulp van ouderverklaringen. Om de betrouwbaarheid van deze plannings-systematiek te vergroten worden de volgende eisen gesteld aan de afzonderlijke verklaringen en de aanvraag als geheel.

In de eerste plaats moet voorkomen worden dat verklaringen worden geronseld. Daarom wordt voorgesteld dat elke verklaring moet worden ondertekend ten overstaan van een ambtenaar van de gemeente, die de gegevens van de ondertekenaar controleert in het bevolkingsregister.

De kans dat ouders hun kind daadwerkelijk naar een school sturen neemt af naarmate de periode tussen ondertekening van de verklaring en het moment van schoolstichting langer duurt. Daarom wordt voorgesteld de geldigheid van de verklaringen te beperken tot een periode van een jaar. Dat wil zeggen dat de gemeente verklaringen die langer dan een jaar geleden zijn ingediend niet mag meetellen bij het bepalen van de belangstelling voor een nieuwe school.

Als een kind langer op een andere school zit, neemt de kans dat het daadwerkelijk wordt ingeschreven op een nieuw te stichten school af. Daarom wordt voorgesteld dat alleen verklaringen mogen worden ingediend die betrekking hebben op kinderen die jonger zijn dan 8 jaar. Om te zorgen voor een evenwichtige leeftijdsopbouw van de leerlingpopulatie van de nieuwe school wordt voorgeschreven dat tenminste de helft van deze kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar oud moet zijn.

Voor schoolstichting in nieuwe wijken acht de Onderwijsraad ouderverklaringen minder geschikt. De eerste jaren woont immers maar een

deel van de toekomstige ouders in de wijk, zodat onvoldoende verklaringen kunnen worden ingediend om aan de stichtingsnorm te voldoen. Om dezelfde reden biedt de suggestie van de Raad om dan via een verlangd-onderwijsenquête de voorkeuren van ouders te peilen geen oplossing.

Het is immers de vraag of de resultaten een betrouwbaar beeld geven van de toekomstige voorkeuren in de wijk, als de enquête wordt afgenomen als nog maar een gering deel van de bewoners in de wijk woont. Wanneer in een nieuwe wijk stichting van een bijzondere school uitblijft, beveelt de Raad aan te starten met een openbare school.

Het kabinet kiest er voor ook voor nieuwbouwwijken schoolstichting in principe te baseren op ouderverklaringen. Als door schoolstichting op basis van ouderverklaringen of (vrijwillige) verplaatsing in de nieuwe wijk geen onderwijsvoorziening tot stand kan worden gebracht, stelt het kabinet in navolging van de Onderwijsraad voor te starten met een openbare school. Daarmee wordt in elk geval een voorziening in de wijk gerealiseerd die open staat voor alle ouders en waar rekening wordt gehouden met hun voorkeuren.

Als na vijf jaar blijkt dat de ouders een voorkeur hebben voor een andere identiteit, kan binnen een richtingvrije planningsystematiek de grondslag van de openbare school worden omgezet in een bijzondere, tenzij daardoor de garantiefunctie van het openbaar onderwijs in de knel komt. Als de ouders en het bevoegd gezag, de gemeente, het eens zijn over de gewenste identiteit van de school kan de openbare school worden omgezet in een bijzondere. Als er verschil van mening bestaat tussen de ouders en de gemeente over de gewenste identiteit van de school, wordt de identiteit van de school omgezet als ouders – net als bij schoolstichting – door middel van ouderverklaringen aantonen dat de school na omzetting aan de opheffingsnorm zal voldoen en de garantiefunctie van het openbaar onderwijs door omzetting niet in de knel komt.

De Onderwijsraad stelt voor om als overgangsregeling voor onbepaalde duur de huidige lagere opheffingsnormen te handhaven voor scholen die onder het huidige regime als laatste school van een richting binnen een bepaalde afstand onder de opheffingsnorm in stand worden gehouden. Op dit moment betreft dit 74 scholen. Dit voorstel wordt niet overgenomen. Een dergelijk overgangsregime, dat niet aan een bepaalde termijn is gebonden, leidt namelijk in de toekomst tot onaantvaardbare verschillen in opheffingsnormen tussen scholen. Voor een aantal scholen zouden dan voor onbepaalde tijd lagere opheffingsnormen gelden, omdat zij op een bepaald moment onder de opheffingsnorm in stand mochten worden gehouden, terwijl andere scholen die in de toekomst onder de opheffingsnormen zakken niet voor deze regeling in aanmerking zouden komen. Het kabinet stelt daarom voor de huidige lagere opheffingsnormen voor deze scholen slechts voor een periode van 10 jaar te handhaven. Leerlingen die al op de school zitten hoeven hierdoor niet van school te veranderen. Tijdens deze overgangsperiode kunnen scholen een fusiepartner zoeken. Scholen die na deze periode niet aan de opheffingsnorm voldoen, worden niet als zelfstandige school bekostigd. Wel komen zij in aanmerking voor bekostiging als nevenvestiging, mits zij tenminste 23 leerlingen hebben. Deze regeling geldt alleen voor scholen die nu als laatste school van een richting onder de opheffingsnorm in stand worden gehouden.

Het kabinet stelt voor bij invoering van een richtingvrije plannings-systematiek voor het basisonderwijs de volgende procedure te hanteren. Aanvragen voor schoolstichting, omzetting en verplaatsing worden ingediend bij de gemeente, die toetst of de aanvraag aan de hierboven beschreven voorwaarden voldoet. Goedgekeurde aanvragen worden

opgenomen in het plan van scholen, dat de gemeente jaarlijks vaststelt. Het plan van scholen wordt toegezonden aan de minister. De scholen die op het plan zijn opgenomen komen voor bekostiging in aanmerking.

### *3.3 Uitwerking voor het voortgezet onderwijs*

Ook voor het voortgezet onderwijs stelt het kabinet voor de huidige stichtings- en opheffingsnormen te continueren en de belangstelling voor een nieuwe school te bepalen met behulp van ouderverklaringen. Omzetting van een openbare in een bijzondere school is alleen toegestaan als voldoende voorzien blijft in de behoefte aan openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen.

Om de betrouwbaarheid van de verklaringen te vergroten wordt voorgesteld aan de afzonderlijke verklaringen dezelfde eisen te stellen als in het basisonderwijs. Elke verklaring moet dus worden ondertekend ten overstaan van een ambtenaar van de gemeente die de gegevens van de ondertekenaar controleert in het bevolkingsregister. De geldigheid van de verklaringen wordt ook voor het voortgezet onderwijs beperkt tot een jaar.

Wat betreft de aanvraag als geheel wordt voorgesteld dat verklaringen alleen betrekking mogen hebben op kinderen tussen 9 en 14 jaar en dat tenminste de helft van de verklaringen betrekking moet hebben op kinderen tussen 10 en 12 jaar.

In het voortgezet onderwijs is het beleid gericht op vorming van brede scholengemeenschappen. Om te voorkomen dat richtingvrije planning leidt tot groei van het aantal categorale scholen stelt het kabinet als aanvullende voorwaarde voor dat de aanvraag betrekking moet hebben op een brede scholengemeenschap.

Voor schoolstichting in een nieuwbouwwijk wordt voor het voortgezet onderwijs de volgende benadering voorgesteld. Indien er binnen redelijke afstand (16 km over de weg) reeds een brede scholengemeenschap is, hoeft er in de wijk geen nieuwe voorziening te komen. Indien dat niet het geval is, kan in de wijk een voorziening gerealiseerd worden door vorming van een nevenvestiging van een bestaande brede scholengemeenschap of door (vrijwillige) verplaatsing van een bestaande brede scholengemeenschap. Wanneer dit niet mogelijk is, wordt een openbare brede scholengemeenschap gesticht. Als na 5 jaar blijkt dat de ouders de voorkeur hebben voor een andere identiteit, kan binnen een richtingvrije planningsystematiek de grondslag van de openbare school worden omgezet in een bijzondere, mits daarmee de garantiefunctie van het openbaar onderwijs niet in het gedrang komt. Omzetting van de openbare brede scholengemeenschap in een bijzondere is slechts dan toegestaan als naar het oordeel van de gemeente voldoende voorzien blijft in de behoefte aan openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen.

Omdat het voortgezet onderwijs geen lagere opheffingsnormen kent voor de laatste school of nevenvestiging van een richting of de laatste openbare school binnen een bepaalde afstand, is het niet nodig voor het voortgezet onderwijs een overgangsregime te hanteren.

Het kabinet stelt voor bij invoering van een richtingvrije plannings-systematiek voor het voortgezet onderwijs de volgende procedure te hanteren. Aanvragen voor schoolstichting, omzetting en verplaatsing worden ingediend bij de gemeente, die toetst of de aanvraag aan de hierboven beschreven voorwaarden voldoet. Door de gemeente goedgekeurde aanvragen worden opgenomen op het plan van scholen, dat de gemeente jaarlijks vaststelt. De gemeentelijke plannen worden toege-

zonden aan de minister, die de plannen, conform de huidige regelgeving, voor advies voorlegt aan de provincies en de vier grote gemeenten. Op basis van de gemeentelijke plannen en de adviezen stelt de minister jaarlijks het plan van scholen vast. Scholen die op het plan van scholen zijn opgenomen komen voor bekostiging in aanmerking. De rol van de deelplanorganisaties vervalt binnen deze systematiek.

Door de Stichting Joodse Kindergemeenschap Cheider te Amsterdam zijn in het verleden joodse leerlingen met toepassing van artikel 25 van de Wet op het voortgezet onderwijs als gastleerling ondergebracht bij andere scholen, omdat er voor een zelfstandige joodse school voor voortgezet onderwijs niet voldoende leerlingen waren. In antwoord op schriftelijke vragen van de Tweede Kamer betreffende een opleidingsmogelijkheid voor islamitische geestelijken (TK 1995/1996, 23 901, nr. 9, vraag 28 en VO/TAB -95 010 007) is toegezegd dat in de onderhavige beleidsreactie aandacht zou worden besteed aan deze gastleerlingconstructie.

Binnen een richtingvrije planningsystematiek is het mogelijk dat binnen een school verschillende levensbeschouwelijke uitgangspunten naast elkaar voorkomen. Een bestaande school kan een groepering opnemen en een coëxistentieschool vormen. De gastleerlingconstructie is een mogelijke invulling hiervan. Binnen een richtingvrije plannings-systematiek is deze constructie dus mogelijk.

Als de Tweede Kamer instemt met de hierboven beschreven voorstellen, zal het kabinet op zo kort mogelijke termijn een wetsvoorstel met deze strekking aan de Kamer voorleggen.

#### **4. De positie van ouders**

Een richtingvrije planning biedt mogelijkheden om de identiteit aan te passen aan wensen van ouders. Daarbij gaat het niet alleen om schoolstichting, maar vooral ook om de mogelijkheid van aanpassing van de formele grondslag en de wijze waarop daar in de dagelijkse schoolpraktijk mee wordt omgegaan op bestaande scholen. Als bevoegd gezag en ouders het eens zijn, biedt richtingvrije planning alle ruimte om op schoolniveau invulling te geven aan de identiteit van de school op een wijze die aansluit bij de levensbeschouwelijke en opvoedkundige opvattingen van ouders.

Richtingvrije planning biedt echter geen garantie dat aanpassing daadwerkelijk plaatsvindt. Schoolbesturen kunnen immers besluiten van de geboden mogelijkheid geen gebruik te maken en de voorkeuren van ouders naast zich neerleggen. Tegen deze achtergrond is de Onderwijsraad gevraagd via welke aanvullende mechanismen alsnog verandering kan worden bewerkstelligd als het bestuur de wensen van een voldoende aantal ouders niet honoreert.

De Raad concludeert dat de rechtspersoon die de bijzondere school in stand houdt, de drager is van de vrijheid van onderwijs. Alle beslissingen waarbij de identiteit van de school een rol speelt, zouden moeten worden genomen door het bevoegd gezag. Dat uitgangspunt hangt volgens de Raad samen met de vrijheid van richting en vloeit voort uit het feit dat op grond van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek de in de statuten van de rechtspersoon neergelegde richting van de school bepalend is en alleen het bestuur van de rechtspersoon kan beslissen over eventuele wijziging daarvan. Op grond van dit uitgangspunt wijst de Raad een aantal mogelijkheden om de positie van ouders te versterken af. Dat betreft in de eerste plaats een verplichte periodieke meting van de wensen van ouders over de grondslag van de school, waarbij aan de ouders een instemmingsrecht wordt toegekend. Ook een versterking van de positie

van (het ouderdeel in) de medezeggenschapsraad door hem ten aanzien van de identiteit het laatste woord of instemmingsrecht te geven, is volgens de Raad in strijd met de Grondwet. In beide gevallen zou het bevoegd gezag namelijk door een andere partij gedwongen kunnen worden om de identiteit van de school aan te passen. De Onderwijsraad beveelt aan in aanvulling op de bestaande adviesbevoegdheid van de medezeggenschapsraad voor te schrijven dat het bevoegd gezag voorafgaand aan vaststelling van het schoolwerkplan een algemene raadpleging onder de ouders houdt over de grondslag van de school. De uitkomst van deze raadpleging zou volgens de Raad enkel de status van een advies hebben.

Ook een derde variant ter versterking van de positie van ouders, een verplichte democratisering van het bestuur, wijst de Onderwijsraad van de hand. Voorschriften voor de samenstelling van het bestuur van het bevoegd gezag zouden volgens de Raad in strijd zijn met de in artikel 23 van de Grondwet neergelegde vrijheid van onderwijs. De vrijheid van onderwijs omvat de vrijheid van organisatie (artikel 8 Grondwet). Op zichzelf kan bij *lex specialis* worden afgeweken van de dwingend-rechtelijke voorschriften in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Daarvoor zijn echter zwaarwegende argumenten nodig. De Onderwijsraad meent dat dergelijke argumenten in de huidige omstandigheden niet aanwezig zijn.

Het kabinet is van mening dat ten aanzien van voorschriften voor de inrichting en personele samenstelling ook een andere gedachtengang mogelijk is. Wat betreft de relatie met artikel 23 van de Grondwet constateert het kabinet dat de wetgever onder respectering van de grondwettelijke vrijheid bekostigingsvoorwaarden kan stellen met het oog op het algemeen belang, de deugdelijkheid of een adequate besteding van middelen. Al in de Lager Onderwijswet van 1920 werden nadere eisen gesteld aan het door de rijksoverheid bekostigde onderwijs. Zo werd voorgeschreven dat het bevoegd gezag een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid moet zijn om misbruik van overheidsmiddelen te voorkomen. Deze lijn is doorgetrokken in de WBO en de WVO. De totstandkoming van de Wet Medezeggenschap Onderwijs in 1981, welke werd gemotiveerd vanuit het algemeen belang, was rechtstreeks van invloed op het besluitvormingsproces binnen de rechtspersoon. De te stellen bekostigingsvoorwaarden moeten overigens wel in het algemeen zwaarwegend worden gemotiveerd.

Wat betreft de relatie met artikel 8 van de Grondwet constateert het kabinet dat de wetgever in een andere sector, nl. de publieke omroep, de eis stelt dat de rechtspersoon die een omroep in stand houdt de verenigingsvorm heeft. In lijn daarmee is het niet onmogelijk dat de wetgever als bekostigingsvoorwaarde eisen stelt aan de inrichting en samenstelling van het schoolbestuur. Zo zou kunnen worden voorgeschreven dat een deel van het bestuur moet bestaan uit (vertegenwoordigers van) ouders of dat de rechtspersoon die een bekostigde school in stand houdt de verenigingsvorm dient te hebben. Ook zou kunnen worden voorgeschreven dat ouders van wie een kind op school zit actief en passief kiesrecht zouden moeten hebben voor het bestuur van de school.

De Grondwet verhindert dus niet op voorhand dat aan de door de rijksoverheid bekostigde scholen nadere voorwaarden kunnen worden gesteld. Deze voorwaarden kunnen ook betrekking hebben op de inrichting van de rechtspersoon en de positie van ouders daarbinnen. Voor dergelijke voorwaarden zijn zwaarwegende argumenten nodig en aanwezig. In de wetgeving en in internationale verdragen is het primaat van ouders vastgelegd bij de opvoeding en de keuze van het onderwijs

voor hun kinderen. De wetgever mag hiervoor geen belemmeringen opwerpen. Het belang van een goede aansluiting van het onderwijs (en de opvoeding) in de school op de opvoeding die ouders thuis geven, vormt de grondgedachte waarop de onderwijsvrijheid is gebaseerd. De vrijheid van stichting en de vrijheid van inrichting zijn immers bedoeld om de ouders, die de primaire verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding, in staat te stellen een school voor hun kinderen te kiezen die aansluit bij hun voorkeuren en daarmee te zorgen voor een goede aansluiting tussen onderwijs en opvoeding. Daarbij gaat het zowel om de formele grondslag van de school, als om de wijze waarop de levensbeschouwelijke en pedagogische identiteit van de school in de dagelijkse praktijk gestalte krijgt, bijvoorbeeld in het schoolklimaat en gedragsregels. Als in het verleden gegroeide bestuurlijke verhoudingen, als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen zoals secularisatie en de komst van grote aantallen allochtonen met een andere culturele en levensbeschouwelijke achtergrond, een goede aansluiting in de weg gaan staan, is er in de visie van het kabinet een zwaarwegend argument om deze verhoudingen te herzien en daardoor deze aansluiting zo nodig te herstellen.

Het kabinet concludeert dat er in principe ruimte bestaat om bij bekostigingsvoorwaarde eisen te stellen met betrekking tot de samenstelling en inrichting van het bevoegd gezag en de positie van ouders daarbinnen. Het geschetste belang van een goede aansluiting tussen onderwijs en opvoeding vormt een zwaarwegend motief om van deze ruimte gebruik te maken.

Versterking van de positie van de ouders heeft gevolgen voor de positie van de andere betrokkenen bij bestuur en management van de school, zoals de schoolleiding en het personeel. De positie van ouders kan dus niet op zichzelf beschouwd worden. Daarom komt het kabinet nu nog niet met voorstellen, maar wil het eerst verkennen hoe de positie van ouders bij het besturen van scholen voor primair en voortgezet onderwijs kan worden versterkt. Daarbij zal met name gekeken worden naar versterking van de invloed van ouders langs de lijn van het bestuur. De mogelijkheden tot versterking van de positie van ouders langs de lijn van medezeggenschap worden namelijk beperkt doordat het bevoegd gezag het primaat heeft bij zaken waar de identiteit in het geding is. Bij de verkenning zal aandacht besteed worden aan de positie van alle betrokkenen bij bestuur en management van scholen voor primair en voortgezet onderwijs in het licht van het streven naar grotere bestuurlijke eenheden.

Over de resultaten van deze verkenning zal het onderwijsveld worden geraadpleegd. Op basis hiervan zal het kabinet voor het einde van 1997 een voorstel aan de Kamer voorleggen.

Bij deze verkenning zullen de volgende aspecten worden meegenomen.

#### *Basisonderwijs*

In het primair onderwijs is het beleid er op gericht de beleidsruimte van scholen te vergroten om hen beter in staat te stellen zelf beleid te voeren op financieel, personeel en onderwijskundig gebied en het onderwijs af te stemmen op de behoeften en mogelijkheden van leerlingen. Om scholen beter in staat te stellen van de toenemende beleidsruimte gebruik te maken, stimuleert het kabinet bestuurlijke krachtenbundeling, de samenwerking in grotere bestuurlijke verbanden. Door besluitvorming op bovenschools niveau kunnen schaalvoordelen worden gerealiseerd op verschillende terreinen, zoals elementen van personeelsbeleid, voorkomen van instroom in en bevordering van uitstroom uit het wachtgeld en materieel beleid.

Versterking van de positie van ouders is met name van belang bij onderwerpen waar de aansluiting tussen opvoeding en onderwijs in het geding is, zoals de identiteit van de school en de wijze waarop daaraan vorm wordt gegeven, het onderwijskundig beleid, het pedagogisch klimaat, de besteding van de ouderbijdragen, het lesrooster, buitencurriculaire activiteiten, buitenschoolse opvang, overblijfmogelijkheden, preventie van lesuitval, gedragsregels en kledingvoorschriften. Dit zijn onderwerpen die vooral betrekking hebben op het niveau van de individuele school. Versterking van de positie van ouders is dan ook met name van belang op schoolniveau.

In de verkenning zullen varianten voor de bestuurlijke inrichting worden onderzocht die de voordelen van bestuurlijke krachtenbundeling combineren met versterking van de positie van ouders in de besluitvorming op schoolniveau. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de relatie met het beleid ter versterking van de positie van de schoolleider, en de gevolgen voor de medezeggenschap van ouders en personeel. Versterking van de positie van ouders kan aanzienlijke gevolgen hebben voor het personeel. Met name de gevolgen van verandering van identiteit voor de positie van het personeel vragen daarbij om aandacht. Verandering van «kleur» van een school vormt weliswaar geen reden om personeel te ontslaan, het is wel mogelijk dat personeelsleden zich als gevolg van de wijziging van de grondslag niet meer herkennen in de identiteit van de school en daarom ontslag aanvragen. Als een personeelslid naar het oordeel van de uitkerende instantie zonder voldoende rechtvaardigingsgrond vanwege een wijziging van de grondslag een op zich passende betrekking weigert, kan dat leiden tot een sanctie op de aangevraagde uitkering.

Mede vanwege de mogelijke gevolgen van verandering van «kleur» van een school voor de positie van het personeel, zal de inbreng van het personeel bij de besluitvorming daarom een belangrijk aandachtspunt in de verkenning vormen. Besluitvorming over personeelsbeleid en werkgelegenheidsbeleid zal voor een belangrijk deel plaatsvinden op bovenschools niveau. De Wet op de Medezeggenschap Onderwijs (WMO 1991) richt zich vooral op het schoolniveau. Wel kent de WMO de mogelijkheid een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) in te stellen. De overdracht van bevoegdheden naar deze GMR is echter een zaak van de medezeggenschapsraden van de afzonderlijke scholen. Daardoor kunnen in de praktijk problemen ontstaan met betrekking tot medezeggenschap op bestuursniveau. Dat is, gezien de onderwerpen die daar aan de orde zijn, met name van belang voor het personeel. In dit kader zal ook aandacht worden besteed aan het pleidooi van de vakorganisaties om de Wet op de ondernemingsraden ook van toepassing te verklaren op het onderwijs.

In de verkenning zal onder meer aandacht worden besteed aan de wijze waarop ouders en personeel op dit moment invloed hebben op de besluitvorming in grote besturen. Binnen grote besturen wordt op verschillende manieren vorm gegeven aan invloed van ouders en personeel, bijvoorbeeld door participatie van ouders in de algemene ledenvergadering en het bestuur of door participatie van personeel en ouders in de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad. Ook wordt gewerkt met zogenaamde schoolcommissies, waarin besluitvorming plaatsvindt over zaken die betrekking hebben op de individuele school en waarin ouders van leerlingen op de betreffende school participeren.

Het geven van voorschriften voor participatie van ouders in het bestuur zou een ingrijpende wijziging betekenen voor de positie van ouders. Weliswaar hebben ouders ook nu al zitting in veel besturen van scholen voor bijzonder onderwijs. Zij hebben echter geen recht op participatie in



het bestuur. In het openbaar onderwijs worden de mogelijkheden voor participatie van ouders beperkt door de eis dat de gemeente bepalende invloed moet hebben op het bestuur van een openbare school. Bij verzelfstandiging van het bestuur van het openbaar onderwijs zal participatie van ouders in het bestuur overigens wel verplicht worden. Het wetsvoorstel bestuursvorm openbaar onderwijs schrijft voor dat in dat geval tenminste eenderde en maximaal de helft van de leden van het bestuur moet worden benoemd op bindende voordracht van de ouders van leerlingen op de school.

Participatie van ouders in het bestuur kan een oplossing bieden voor situaties waarin bevoegd gezag en ouders van mening verschillen over de gewenste identiteit. Als ouders het onderling niet eens zijn, biedt ook versterking van de positie van ouders in het bestuur geen oplossing. Als de voorkeuren van ouders ten aanzien van de identiteit uiteenlopen, biedt een richtingvrije planning de mogelijkheid om binnen een school diverse levensbeschouwelijke en pedagogische uitgangspunten te hanteren (coëxistentieschool), zodat ook recht gedaan kan worden aan de voorkeur van een minderheid onder de ouders. Ook kunnen ouders in dat geval een eigen school stichten, mits aan de stichtingsnorm wordt voldaan.

Versterking van de positie van ouders bij het bestuur zou er uiteraard niet toe moeten leiden dat scholen op grote schaal leerlingen gaan weigeren om te voorkomen dat ouders die de grondslag van de school niet onderschrijven invloed kunnen uitoefenen op het schoolbeleid. Bij de verkenning zal daarom ook aandacht worden besteed aan de mogelijke gevolgen voor het toelatingsbeleid van scholen.

Het kabinet concludeert dat diverse ontwikkelingen van invloed zijn op de bestuurlijke organisatie van het primair onderwijs. Al deze ontwikkelingen zullen betrokken worden bij de verkenning van de manier waarop de positie van ouders in het schoolbestuur versterkt kan worden. Al met al is er sprake van een complexe materie, die een verkenning rechtvaardigt.

#### *Voortgezet onderwijs*

Ook in het voortgezet onderwijs is een goede aansluiting tussen onderwijs en opvoeding van belang. Daarom wordt ook het voortgezet onderwijs betrokken bij de verkenning. De situatie in het voortgezet onderwijs verschilt echter wel op tenminste drie punten met het primair onderwijs. In de eerste plaats hebben scholen voor voortgezet onderwijs een grotere schaal. In de tweede plaats spelen naast ouders ook de leerlingen een rol. In de derde plaats is de band tussen opvoeding en onderwijs in het voortgezet onderwijs minder sterk dan in het primair onderwijs. Daarom kan de verkenning in het voortgezet onderwijs tot andere resultaten leiden dan in het primair onderwijs.

### **5. Leerlingenvervoer**

Het kabinet neemt het voorstel van de Onderwijsraad over om bij invoering van een richtingvrije planningssystematiek ook in de regeling voor het leerlingenvervoer het richtingselement los te laten. Als de richting van de school geen rol meer speelt bij de bekostiging, mag volgens de Raad ook niet meer geëist worden dat een school een bepaalde identiteit heeft als ouders voor vergoeding van de vervoerskosten in aanmerking wensen te komen.

In een richtingvrije regeling voor het leerlingenvervoer vervalt de huidige bepaling dat de gemeente de kosten van het vervoer naar de door de ouders gewenste school niet hoeft te vergoeden als zij hun kind op een

dichterbij gelegen school van dezelfde richting kunnen inschrijven. De Onderwijsraad stelt voor de aanspraken op vergoeding in een richtingvrije regeling van het leerlingenvervoer te reguleren door een minimale kilometergrens, een eigen bijdrage als bodem en een inkomensafhankelijke tegemoetkoming.

Het kabinet neemt dit voorstel niet over. Het is van mening dat de vrijheid van ouders om een school voor hun kinderen te kiezen die overeenstemt met hun opvoedkundige inzichten impliceert dat ouders in principe ook zelf verantwoordelijk zijn voor de gevolgen van hun schoolkeuze. Dat betekent dat zij in beginsel ook zelf de kosten voor het leerlingenvervoer moeten betalen. Daarom wordt de regeling voor het leerlingenvervoer gebaseerd op het uitgangspunt dat alleen een aanvullende bijdrage van gemeentewege wordt verstrekt als de kosten voor het leerlingenvervoer, gegeven het ouderlijk inkomen, een belemmering vormen voor ouders om hun kind naar de school van hun keuze te sturen.

De vergoeding van de kosten voor het leerlingenvervoer heeft dus een aanvullend karakter. In beginsel betalen ouders de kosten voor leerlingenvervoer zelf. Afhankelijk van de hoogte van hun inkomen kunnen zij in aanmerking komen voor een (aanvullende) bijdrage in de kosten door de gemeente. De hoogte van deze bijdrage is afhankelijk van het inkomen van de ouders, het aantal kinderen in het gezin dat aangewezen is op leerlingenvervoer en de afstand tussen school en woonadres. In de wet wordt per inkomenscategorie vastgelegd wat de maximum-bijdrage is waar ouders van gemeentewege voor in aanmerking kunnen komen. Als het inkomen niet hoger is dan het belastbaar wettelijk minimumloon komen ouders in aanmerking voor volledige vergoeding van de kosten van vervoer naar de school van hun keuze. Er vindt geen toetsing van gemeentewege plaats van de wens van ouders om hun kind naar een bepaalde school te sturen.

In deze systematiek vervalt een groot aantal mechanismen voor regulering van de aanspraken van de kosten voor leerlingenvervoer door de gemeente, zoals een verplichte eigen bijdrage, een leeftijdsgrens en een inkomensafhankelijke eigen bijdrage bij een afstand van meer dan 20 kilometer.

Bij het leerlingenvervoer naar speciale scholen voor basisonderwijs en het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs kiest het kabinet voor een andere systematiek. De keuze voor een speciale school voor basisonderwijs of een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs wordt namelijk primair bepaald door de speciale zorg die een leerling nodig heeft. Daarom geldt voor deze schoolsoorten dat de kosten geheel worden vergoed voor leerlingenvervoer naar de dichtstbijzijnde school van de schoolsoort die de speciale zorg kan bieden die de leerling nodig heeft. Als ouders hun kind naar een verder gelegen school willen sturen, spelen daarbij kennelijk andere motieven een rol dan de speciale zorg die de leerling nodig heeft. Dan geldt ook het uitgangspunt dat ouders zelf verantwoordelijk zijn voor de gevolgen van hun schoolkeuze. Zij moeten de meerkosten dan in principe zelf betalen. Afhankelijk van hun inkomen kunnen zij daarbij, net als in het basisonderwijs, voor de meerkosten in aanmerking komen voor een vergoeding door de gemeente.

Voor speciale scholen voor basisonderwijs betekent dit dat de kosten voor leerlingenvervoer binnen het samenwerkingsverband worden vergoed. Als ouders kiezen voor een school buiten het samenwerkingsverband betalen zij de meerkosten ten opzichte van vervoer naar de dichtstbijzijnde school in principe zelf. Afhankelijk van hun inkomen kunnen zij daarbij in aanmerking komen voor een bijdrage door de

gemeente. Deze systematiek sluit aan bij de afspraak in het Uitwerkingsoverleg WSNS dat de kosten voor het vervoer naar speciale scholen voor basisonderwijs binnen het samenwerkingsverband, ongeacht het richtingsaspect, door de gemeente worden vergoed als de leerling daarvoor in aanmerking komt krachtens de overige criteria voor het leerlingenvervoer.

## **6. Voorstellen**

Sinds de aanneming van de motie door de Tweede Kamer heeft een uitvoerige en grondige gedachtenvorming plaatsgevonden. Deze heeft meer tijd gevraagd dan aanvankelijk gedacht, maar gelet op het belang en de complexiteit van de materie en de opbrengsten van de adviseringen en de discussies daarover is de extra tijdsinvestering alleszins gerechtvaardigd. Er is nu een zodanig overzicht tot stand gebracht dat het mogelijk is het door de Tweede Kamer in de motie gevraagde voorstel te formuleren dat aanpassing van het scholenbestand aan de voorkeuren van de ouders mogelijk maakt.

A

Het Kabinet stelt voor om voor het basis- en voortgezet onderwijs op korte termijn te komen tot de invoering van een systeem van richtingvrije planning, waarbij het richtingselement geen rol meer speelt bij stichting en instandhouding van scholen. De huidige stichtings- en opheffingsnormen worden gecontinueerd. Voor het basisonderwijs komen de lagere opheffingsnormen voor de laatste school of nevenvestiging van een richting of de laatste openbare school binnen een bepaalde afstand te vervallen. De eis dat bij verplaatsing, omzetting of kleurverschieten aan de stichtingsnorm moet worden voldaan vervalt.

In een richtingvrije planningssystematiek wordt schoolstichting op basis van pedagogische (of andere) voorkeuren mogelijk. Bij «kleurverschieten» en omzetting is toetsing door de overheid niet meer nodig. Bij omzetting van een openbare school in een bijzondere geldt wel als voorwaarde dat de garantiefunctie van het openbaar onderwijs niet wordt aangetast.

De belangstelling voor een school wordt vastgesteld door middel van ouderverklaringen. Om de betrouwbaarheid en de voorspellende waarde van de verklaringen zoveel mogelijk te vergroten worden de volgende voorschriften gesteld.

- De afzonderlijke ouderverklaringen moeten worden ondertekend ten overstaan van een ambtenaar van de gemeente, die de gegevens van de ondertekenaars controleert in het bevolkingsregister.
- De geldigheid van de verklaringen wordt aan een maximum-termijn van een jaar gebonden.
- Er worden eisen gesteld aan de leeftijd van de kinderen op wie de aanvraag betrekking heeft. Voor het basisonderwijs geldt daarbij een maximumleeftijd van 7 jaar. Voor het voortgezet onderwijs geldt een minimumleeftijd van 9 en een maximumleeftijd van 14 jaar.
- Er worden eisen gesteld aan de leeftijdsopbouw van de kinderen op wie de aanvraag betrekking heeft. Voor het basisonderwijs wordt voorgescreven dat tenminste de helft van deze kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar moet zijn, voor het voortgezet onderwijs moet tenminste de helft van de kinderen tussen de 10 en 12 jaar zijn.
- Voor het voortgezet onderwijs geldt als aanvullende eis dat bij schoolstichting sprake moet zijn van een brede scholengemeenschap.

De hierboven beschreven systematiek geldt ook voor nieuwe wijken. Als door schoolstichting op basis van ouderverklaringen, door verplaatsing of

door middel van een nevenvestiging in de nieuwe wijk geen onderwijsvoorziening tot stand kan worden gebracht, wordt gestart met een openbare school. Als na vijf jaar blijkt dat de ouders een voorkeur hebben voor een andere identiteit, kan de school worden omgezet, mits daardoor de garantiefunctie van het openbaar onderwijs niet wordt aangetast.

Voor basisscholen die onder het huidige regime als laatste school van een richting onder de voor de betreffende gemeente geldende opheffingsnorm in stand worden gehouden, wordt een overgangsregeling voorgesteld. De huidige lagere opheffingsnormen voor deze scholen worden gecontinueerd voor een periode van maximaal 10 jaar. Als deze scholen na die periode niet aan de voor de betreffende gemeente geldende opheffingsnorm voldoen, worden zij niet als zelfstandige school bekostigd. Wel komen zij in aanmerking voor bekostiging als nevenvestiging, mits zij tenminste 23 leerlingen hebben. Ook kunnen zij worden bekostigd als nevenvestiging door deel te nemen aan een samenwerkingsverband, waarvan de gemiddelde schoolgrootte overeenkomt met de stichtingsnorm in de betreffende gemeenten of tenminste 260 bedraagt.

Bij invoering van een richtingvrije planning kiest het kabinet er voor de ondergrens van 200 leerlingen bij schoolstichting in het basisonderwijs te continueren.

## B

Het kabinet is van mening dat er in principe ruimte bestaat om als bekostigingsvoorwaarde eisen te stellen met betrekking tot de samenstelling en inrichting van het bevoegd gezag en de positie van ouders daarbinnen. Het belang van een goede aansluiting tussen onderwijs en opvoeding vormt een zwaarwegend motief om van deze ruimte gebruik te maken.

Versterking van de positie van de ouders heeft gevolgen voor de positie van de andere betrokkenen bij bestuur en management van de school, zoals de schoolleiding en het personeel. De positie van ouders kan dus niet op zichzelf beschouwd worden. Daarom komt het kabinet nu nog niet met voorstellen, maar wil het eerst verkennen hoe de positie van ouders bij het besturen van scholen voor primair en voortgezet onderwijs kan worden versterkt. Daarbij zal met name gekeken worden naar versterking van de invloed van ouders langs de lijn van het bestuur. Bij de verkenning zal aandacht besteed worden aan de positie van alle betrokkenen bij bestuur en management van scholen voor primair en voortgezet onderwijs in het licht van het streven naar grotere bestuurlijke eenheden.

Over de resultaten van deze verkenning zal het onderwijsveld worden geraadpleegd. Op basis hiervan zal het kabinet voor het einde van 1997 een voorstel aan de Kamer voorleggen.

## C

Het kabinet stelt voor om bij invoering van een richtingvrije planning ook in de regeling voor het leerlingenvervoer het richtingselement los te laten. Daarbij hanteert het kabinet als uitgangspunt dat ouders in principe zelf verantwoordelijk zijn voor de gevolgen van hun schoolkeuze. Dat betekent dat zij in beginsel ook zelf de kosten voor het leerlingenvervoer moeten betalen. Afhankelijk van de hoogte van hun inkomen kunnen zij daarbij in aanmerking komen voor een bijdrage in de kosten door de gemeente. De hoogte van de maximumbijdrage wordt bij wet vastgelegd. Ouders met kinderen op scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs komen in aanmerking voor vergoeding van de gehele kosten van het

leerlingenvervoer naar de dichtstbijzijnde school van de schoolsoort die de speciale zorg kan bieden die hun kind nodig heeft. Als zij er voor kiezen hun kind naar een verderweg gelegen school te sturen, betalen zij de meerkosten in principe zelf. Afhankelijk van de hoogte van hun inkomen kunnen zij daarbij in aanmerking komen voor een bijdrage in de meerkosten door de gemeente. Als het inkomen niet hoger is dan het belastbaar wettelijk minimumloon komen ouders in aanmerking voor volledige vergoeding van de kosten van vervoer naar de school van hun keuze. Er vindt geen toetsing van gemeentewege plaats van de wens van ouders om hun kind naar een bepaalde school te sturen.