



I00

onderdeel van Panteia

Demarcatie proces- en productvoorschriften in primair en voortgezet onderwijs

Eindrapport

drs. Z. Berdowski en ir. A. Vennekens

Zoetermeer, 24 juni 2008

Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO bv)
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 322 2600
fax: 079 322 2214
e-mail: info@ioo.nl
www.ioo.nl

Projectnummer: E0066

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO bv). Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van IOO bv. IOO bv aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Achtergrond	4
1.2	Onderzoeksvragen	6
1.3	Onderzoeksaanpak	7
2	Inventarisatie wet- en regelgeving	12
2.1	Wet- en regelgeving voor zowel PO als VO	12
2.2	Wetten en regels primair onderwijs	26
2.3	Wetten en regels voortgezet onderwijs	46
3	Analyse en conclusies	53
3.1	Wetsanalyse proces en productvoorschriften	53
3.2	Verscherping van productvoorschriften	55
3.3	Toekomstbestendige procesvoorschriften	56
3.4	Onwenselijke neveneffecten van productvoorschriften	56
	Bijlagen	57



1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In het proces van onderwijsvernieuwingen in de afgelopen twintig jaar zijn de onderscheiden verantwoordelijkheden van de overheid en van scholen vermengd. De overheid heeft sterke invloed uitgeoefend op de didactiek en minder aandacht besteed aan de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs. De didactische vernieuwingen hebben een accentverschuiving teweeggebracht van vakinhoudelijke kennis naar het leerproces zelf en vaardigheden zoals zelfstandig werken, contextrijk leren, en samenwerkend leren waarvan de effectiviteit niet altijd wetenschappelijk bewezen is¹. Dit kan leiden tot een informalisering en onderwaardering van de inhoud (leerstof) van het onderwijs². Hoewel veel van de veranderingen formeel niet bij wet waren voorgeschreven, werd veel in onderliggende, lagere regelgeving alsnog geregeld. Daarnaast heeft wet- en regelgeving, al dan niet gepaard met financiële prikkels, indirect gedwongen tot bepaalde veranderingen (bv. de invloed van examenvoorschriften op de te kiezen didactiek)³.

Eén van de vernieuwingen in het onderwijsbeleid is de versterking van de autonomie van de school. Dit vergt goed bestuur, verantwoording en adequaat toezicht. Financiële autonomie vergt verder transparantie over zowel bestedingen als verkregen resultaten. Echter, scholen kunnen de neiging hebben hun niveau aan te passen aan hun leerling-populatie en hun omstandigheden, hetgeen de waarde van bijvoorbeeld schoolonderzoeken kan beïnvloeden. Ook heeft, als gevolg van de nalatigheid van de politiek om heldere en concrete onderwijsdoelen te definiëren, de onderwijsinspectie haar toezicht in toenemende mate gericht op het pedagogisch-didactisch onderwijsproces en -klimaat in de klassen. Dit botst met de vrijheid van inrichting van het onderwijs. Bovendien zijn de aanvullende kwaliteitseisen, waaronder organisatie- en proceskenmerken, niet onomstreden⁴.

De combinatie van bovenstaande processen heeft geleid tot relativering van het belang van toetsing en examens, en een verschuiving van objectief toetsbare kennis naar subjectief te beoordelen vaardigheden of inzet. Onderzoek heeft aangetoond dat onder andere het eindniveau van leerlingen en de waardevastheid van onderwijsdiploma's hierdoor in gevaar wordt gebracht⁵. Ook lijkt de bureaucratie veel tijd in beslag te nemen, waardoor minder tijd overblijft voor de primaire taak van kennisontwikkeling en -overdracht. Financiële en institutionele sturing hebben in het

¹ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijs (2007). Tijd voor onderwijs. p. 131

² Onderwijsraad (2006). Versteving van Kennis in het Onderwijs: Verkenning. P. 10 en Onderwijsraad (2007). Versteving van Kennis in het Onderwijs: Advies. P. 36

³ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijs (2007). Tijd voor onderwijs. p. 137

⁴ Ibid. p. 126-127

⁵ Ibid. p. 139



primaire onderwijs weliswaar geleid tot efficiëntere beleidsvoering, maar dit is mogelijk ten koste van de kwaliteit van het onderwijs gegaan.¹

Het streven van de Coalitie is om te komen tot “vermindering van de werkdruk en verhoging van de kwaliteit in het onderwijs”². De overheid moet daarom haar verantwoordelijkheid hernemen voor het duidelijk vastleggen van dat “wat leerlingen en studenten moeten kennen en kunnen aan het einde van hun leerloopbaan, evenals de maatschappelijke doelen van het onderwijs”³. Dit houdt in dat de politiek keuzen moet maken over welke onderwijsinhoud wordt opgenomen in het kerncurriculum (canonisering). De overheid, met betrokkenheid van vakdocenten, moet komen tot heldere, ambitieuze en realistische leerstandaarden op elementaire basisvaardigheden als rekenen (wiskunde) en taal (Nederlands), uitgezet in doorlopende leerlijnen en rekening houdend met niveauverschillen.⁴ De Onderwijsraad stelt voor dat deze leerstandaarden een wettelijke status krijgen⁵. Ook moet de overheid met aangescherpte examens, toetsen en peilingen de kwaliteit en opbrengsten van het onderwijs meten⁶. Betreffende het vaststellen en toetsen van de basiskennis en basisvaardigheden heeft de Expert Groep Doorlopende Lijnen Taal en Rekenen in het rapport *Over de drempels met taal en rekenen*⁷ een aantal adviezen uitgebracht.

De wijze waarop deze kennis en vaardigheden worden aangebracht is primair aan de scholen. Over de onderwijsresultaten en het pedagogisch-didactisch beleid en klimaat verantwoordt de scholen zich zowel naar de overheid als naar de direct belanghebbenden rond de school. Dit kan d.m.v. door de school gepubliceerde resultaten, die ook toegevoegde waarde van de school aangeven. Scholen die in onderwijsprestaties, onder meer op basis van gerealiseerde toegevoegde waarde, achterblijven dienen in een eerder stadium onder verscherpt toezicht van de inspectie te worden gesteld⁸. De Parlementaire Commissie beveelt verder aan om te komen tot aanvullende wettelijke mogelijkheden om effectief te kunnen ingrijpen in geval van slecht onderwijs of slecht bestuur⁹. Bij goed preste-

¹ Onderwijsraad (2007) Versteving van Kennis in het Onderwijs: Advies. P. 38

² Hiervoor zal een actieplan (incl. lange termijn) worden geformuleerd, met aandacht voor onderwerpen als: het lerarentekort, kwaliteit lerarenopleidingen, belonings- en functie-differentiatie, loopbaanperspectief, omvang lestaak, hoeveelheid contacturen, ruimte voor individuele leerlingbegeleiding, onderwijsontwikkeling en professionaliteit docent, en ruimte voor maatwerk. Cit. Coalitieakkoord Samen werken, samen leven. 2007. p. 18

³ Cit. Coalitieakkoord Samen werken, samen leven. 2007. p. 18. Zie ook: Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijs (2007). Tijd voor onderwijs. p. 142; Onderwijsraad (2006). Versteving van Kennis in het Onderwijs: Verkenning. P. 10 en Onderwijsraad (2007). Versteving van Kennis in het Onderwijs: Advies. P. 36

⁴ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijs (2007). Tijd voor onderwijs. p. 144, zie ook Onderwijsraad, 2006: 10, 44-49 en 2007: 23, 50).

⁵ Onderwijsraad (2007). Versteving van Kennis in het Onderwijs: Advies. P. 49

⁶ *ibid.* p. 30.

⁷ 2007

⁸ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijs (2007). Tijd voor onderwijs. p. 146, zie ook Onderwijsraad, 2007: 36

⁹ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijs (2007). Tijd voor onderwijs . p. 147



ren van onderwijsinstellingen zal sprake zijn van vermindering van toezicht¹. De Onderwijsinspectie richt zich in haar toezichhoudende en handhavende rol op “bij of krachtens de wet gegeven voorschriften”, terwijl de inspectie op de andere aspecten van kwaliteit een adviserende rol heeft richting scholen en minister².

Het adviesrapport van de Onderwijsraad³ geeft echter aan dat een beleid puur gericht op toetsbare vereiste minimum standaarden ongewenste effecten en strategisch gedrag met zich kan meebrengen. Voorbeelden hiervan uit de Verenigde Staten en Engeland zijn de verwaarlozing van leerinhouden die niet getoetst worden en scholen die werkelijke prestaties vertekenen, door bijvoorbeeld leerlingen een jaar extra onderwijs te laten volgen of slecht presterende leerlingen niet mee te nemen in toetsing. Dergelijke ongewenste effecten kunnen beperkt worden door tussen het “hoe” en “wat” enkele “extra ankers” aan te brengen om de kwaliteit van het onderwijsproces van waarborgen te voorzien. Voorbeelden daarvan zijn de wettelijke verplichte onderwijstijd en kwaliteitseisen voor docenten.⁴

De Onderwijsraad, als het adviesorgaan van regering en parlement op het terrein van onderwijs, heeft in het kader van de voorbereiding van een van hun adviezen onderzoek laten verrichten om in kaart te brengen wat de implicaties zijn van een aanscherping van productvoorschriften.

1.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Wat is een goede nieuwe balans tussen productvoorschriften en procesvoorschriften in primair en voortgezet onderwijs, uitgaande van een zekere detaillering van de productvoorschriften?

Bij deze hoofdvraag zijn de volgende aandachtspunten van belang voor het onderzoek:

1. Een overzicht van alle huidige product- en procesvoorschriften waaraan scholen moeten voldoen.
2. Betekent een verscherping van productvoorschriften dat verschillende procesvoorschriften kunnen vervallen of anders moeten luiden? En leidt dit tot meer ruimte voor scholen bij het inrichten van het onderwijsproces? Zal het leiden tot een vermindering van de regeldruk en tijdsbesparingen?
3. Aan welke procesvoorschriften zullen scholen toch moeten blijven voldoen?
4. Hoe zal een insnoering van productvoorschriften uitwerken?

¹ Cit. Coalitieakkoord Samen werken, samen leven. 2007. p. 18

² Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijs (2007). Tijd voor onderwijs p. 148

³ Onderwijsraad (2007). Versteving van Kennis in het Onderwijs: Advies. P. 28-29

⁴ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijs (2007). Tijd voor onderwijs p. 143, 150-151 en Onderwijsraad, 2006, p. 11 en 2007, 42)



5. Productvoorschriften hebben een aantal functies lopend van transparantie, leren (om te verbeteren), oordelen tot aan afrekenen (verantwoording). Dat zijn niet alle vier in dezelfde mate wenselijke effecten¹. Daarnaast kunnen ook onwenselijke neveneffecten optreden. Wat zijn de ongewenste effecten van een dergelijk aantrekken van de producteisen?

1.3 Onderzoeksaanpak

Er is gebleken dat de huidige veelheid aan regelgeving en voorschriften niet per definitie leidt tot de beoogde onderwijsresultaten, veel tijdverlies aan bureaucratie met zich meebrengt en tevens de gewenste autonomie van scholen beperkt. Van de andere kant bieden productvoorschriften alleen ook geen garantie voor goede onderwijskwaliteit, wegens ongewenste neveneffecten en mogelijk strategisch gedrag van scholen. Het is daarom van belang dat een optimale balans bereikt wordt tussen proces- en productvoorschriften in het onderwijs. Bij onze onderzoeksopzet zijn wij uit gegaan van de optimale situatie van kwalitatief hoogwaardig onderwijs met zo min mogelijk regels en ervaren regeldruk of administratieve lasten.

De onderzoeksaanpak bestaat uit twee stappen:

- Inventarisatie regelgeving
- Veldraadpleging

Deze stappen zijn hierna beschreven. Vervolgens wordt in 1.3.3 nader ingegaan op de uitvoering van onderzoek.

1.3.1 Inventarisatie en analyse huidige wet- en regelgeving

Het doel van de inventarisatie is een zo breed mogelijk overzicht van alle proces- en productvoorschriften waaraan scholen nu moeten voldoen en de implicaties van deze voorschriften. Hiertoe is gekeken naar wettelijke voorschriften en de daarmee samenhangende regelingen vanuit het ministerie van OCW voor primair en voortgezet onderwijs, wetten en regels die samenhangen met arbeidsvoorwaarden van personeel op de onderwijsinstellingen (Arbo-voorschriften, landelijke onderwijs-CAO), en wetten en regels die samenhangen met de fysieke locatie van de onderwijsinstelling (landelijke en gemeentelijke wet- en regelgeving op het terrein van onderwijshuisvesting, brandveiligheid, milieu, verkeersveiligheid, criminaliteit, milieu en preventieve gezondheidszorg). Waar relevant is ook regelgeving vanuit de E.G. in het onderzoek betrokken. Naast de inventarisatie van bestaande voorschriften en regels wordt aandacht besteed aan de in de nabije toekomst te verwachten productgeoriënteerde regels en voorschriften in het PO en VO. Na verzameling van de beschikbare documentatie over wet- en regelgeving zijn de wetten en regels systematisch geor-

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken (2002). *Presteren door leren, benchmarken in het binnenlands bestuur*, Oktober 2002.



dend. Van de wetten en voorschriften is in kaart gebracht wat de juridische basis ervan is en wat ermee wordt beoogd. Vervolgens zijn de implicaties voor de onderwijsinstelling in beeld gebracht.

Op basis van de inventarisatie van de huidige wet- en regelgeving is een overzicht gemaakt van de huidige en voorgenomen wet- en regelgeving met betrekking tot het primair en voortgezet onderwijs. Vanuit dit overzicht is een analyse gedaan gericht op het expliciteren van de doelstellingen van de wet- en regelgeving en van de gevolgen daarvan op de scholen. Bij het in kaart brengen van de gevolgen voor de scholen is expliciet gemaakt of de regels vooral ingrijpen op het productieproces op de scholen dan wel op de output dan wel opbrengsten van de scholen. De inventarisatie heeft zich voornamelijk gericht op de effecten van regelgeving op de gemiddelde PO en VO school.

Onder meer bij de regelgeving rond de huisvesting van de scholen spelen gemeenten een cruciale rol. Relevante regelgeving op de terreinen van onderwijshuisvesting, preventieve gezondheidszorg en schoolhygiëne, brandpreventie en dergelijke is deels vastgelegd in landelijke wetgeving en deels in regionale verordeningen en voorschriften. Om een beeld te krijgen van welke aanvullende voorschriften en regels gemeenten zoal kunnen hanteren, zijn ook voorschriften van een aantal gemeenten betrokken in de inventarisatie.

1.3.2 Electronische groepsdiscussies

Het beoogde resultaat van de elektronische simulatie is een getoetst inzicht in de implicaties van een aanscherping van productvoorschriften, alsmede een getoetst inzicht in de implicaties van de bestaande procesvoorschriften. Het doel van de discussies was om inzichten te verkrijgen in de mogelijkheden die er zijn om bestaande regels te vereenvoudigen, verminderen of samen te voegen. De simulaties en debatten zouden erop gericht zijn om tot een optimale mix van proces- en productvoorschriften te komen.

Als input voor de elektronische groepsdiscussies zijn een virtuele "gemiddelde" basisschool en een virtuele gemiddelde school in het voortgezet onderwijs gecreëerd. De virtuele scholen hebben wij geprofileerd op de volgende hoofdkenmerken: leerlingenaantal, beschikbare financiën, personele bezetting en leerresultaten. De virtuele scholen zijn gebruikt als hulpmiddel om de simulaties met regelgeving en de gevolgen daarvan op de onderwijsinstelling een concrete basis te geven. De groepsbijeenkomsten zijn deels gericht op het simuleren van veranderingen op het terrein van regelgeving (elektronische simulatie) en het bediscussiëren van de gevolgen van de veranderingen. De groepsdiscussies zijn georganiseerd in twee rondes: één ronde met 10 deskundigen uit het PO en één ronde met 10 deskundigen uit het VO.

Group Systems

De groepsgesprekken zijn ondersteund met het elektronische vergaderstelsel GroupSystems. Tijdens GroupSystems sessies beschikt elke deel-



nemer, in dit geval directeuren, bestuurders en toezichhouders uit het VO en PO, over zijn eigen pc. De deelnemers brengen gelijktijdig en anoniem hun ideeën in. De ingevoerde gegevens worden op een scherm geprojecteerd en direct besproken, waarna plenaire discussie plaatsvindt. De discussie wordt hiermee gestroomlijnd en gestuurd, waardoor er meer en specifiekere informatie wordt verzameld in een kortere tijd dan bij andere vormen van groepsdiscussies.

Doordat alle deelnemers tegelijkertijd suggesties en ideeën inbrengen, kunnen zij elkaar optimaal stimuleren om weer op nieuwe ideeën komen. De voordelen van het gebruik van dit elektronische vergadersysteem is dat alle invoer van deelnemers wordt bewaard en dat er sprake is van anonimiteit in de invoer van gegevens, waardoor dominantie van bepaalde personen wordt beperkt. Daarnaast kunnen op een snelle en efficiënte wijze ideeën, oplossingsrichtingen, acties worden geïnventariseerd, aangezien alle deelnemers gelijktijdig hun reacties kunnen invoeren.

De groepssessies bestaan uit twee delen: het eerste deel is gericht op het zo volledig mogelijk in beeld brengen van de implicaties van de huidige en in de toekomst te verwachten implicaties van product- en procesvoorschriften. Het tweede deel van de sessie is gericht op het minimaliseren van het aantal voorschriften en het optimaliseren van de balans tussen proces en productvoorschriften. Randvoorwaarden van dit proces zijn: de beoogde effecten van de wetgever (zoals toegankelijkheid, beschikbaarheid en kwaliteit) mogen niet in gevaar komen, ongewenste neveneffecten zijn verkend, de belasting (termen van tijd, kosten of inperking van de autonomie) voor de onderwijsorganisatie is minimaal.

Bij elk elektronisch groepsgesprek waren vanuit IOO drie personen aanwezig, een moderator, een technische assistent voor het systeem en een notulist.

Selectie van deelnemers groepsdiscussies

Om de creativiteit tijdens de groepsdiscussies te bevorderen zijn voor zowel het PO als voor het VO een groep deskundigen benaderd die elk vanuit een eigenstandige hoek de werking van regelgeving in het onderwijs zouden kunnen beoordelen. Ten behoeve van diversiteit van de scholen is gelet op de functies van de deelnemers (directeur van een VO/PO school, bestuurders van scholen, vertegenwoordigers van gemeenten, en van de Inspectie van het onderwijs). Ook zijn vertegenwoordigers benaderd van overkoepelende organisaties (o.a. VO-Raad, PO Raad, Besturenraad, CNV Onderwijs, Algemene Onderwijsbond en Ingrado), alsook van organisaties die betrokken zijn bij het ontwikkelen van leermaterialen en toetsen (CI-TO, SLO).

Bij de selectie van directeuren en bestuurders voor benadering zijn de volgende criteria gehanteerd: zowel grote als kleinere scholen en schoolbesturen zijn uitgenodigd, met vestigingsplaatsen gespreid over het gehele land, en een spreiding naar denominatie of schoolsoort. Op het vlak van schoolkwaliteit is gestreefd naar deelname van de 'gemiddelde school'



omdat vertegenwoordigers van de best of zwakst presterende scholen kunnen op andere terreinen afwijken van de gemiddelde school, wat de discussie over en focus op de gevolgen van verandering in regelgeving kan verstoren.

1.3.3 Uitvoeringstraject van het onderzoek

Uitnodiging van deelnemers aan de groepsdiscussie

Hoewel de inzet is geweest om een zo divers mogelijke groep van deskundigen uit het onderwijsveld te laten deelnemen in het groepsproces, is de beschikbaarheid en feitelijke opkomst van de benaderde deskundigen bepalend geweest voor de uiteindelijke samenstelling van de deelnemers aan de groepsdiscussies (zie bijlage 1).

In totaal hebben de onderzoekers twaalf dagen besteed aan het enthousiasmeren, uitnodigen, opvolgen en bevestigen van de afspraken met directeuren en schoolhoofden, schoolbestuurders en experts van overkoepelende organisaties in het primair en voortgezet onderwijs¹. Voor het primair onderwijs is bijvoorbeeld telefonisch contact geweest met 67 mogelijke deelnemers voor de groepsdiscussie op 15 mei 2008 (dit is exclusief een aantal personen dat na een of meer pogingen niet telefonisch bereikbaar bleek binnen de periode van zes dagen).

Zesentwintig van deze telefonisch uitgenodigde deelnemers waren schooldirecteuren, waarvan er zich uiteindelijk niet één beschikbaar kon of wilde stellen voor deelname aan de groepsdiscussie op 15 mei. Van de 16 uitgenodigde schoolbesturen konden er zes een bestuurder beschikbaar stellen voor de discussie op 15 mei, waarvan uiteindelijk toch een persoon door ziekte verhinderd was. Voor toegezegde deelname van twee gemeentelijke beleidsmedewerkers op het gebied van onderwijs werden 13 gemeenten benaderd. Van de zes uitgenodigde koepelorganisaties stuurden er vijf een afgevaardigde om deel te nemen aan de groepsdiscussie.

Redenen voor non-participatie aan groepsdiscussies

De voornaamste redenen die directeuren gaven voor het niet kunnen deelnemen aan de discussie was dat men het te druk had of andere verplichtingen had op de betreffende dag en tijdstip. Een enkeling gaf toe niet geïnteresseerd te zijn in deelname aan het onderzoek of te weinig ervaring te hebben als schoolhoofd.

Overigens is niet uitgesloten dat een groter aantal van de directeuren - ongeacht de opgegeven reden -, niet wilde deelnemen aan het onderzoek omdat zij meenden onvoldoende kennis over het onderwerp te hebben. Uit de gevoerde groepsdiscussies bleek namelijk dat het voor de mensen in het onderwijsveld² niet duidelijk is welke regels en voorschriften er nu eigenlijk allemaal gelden (en welke niet of niet meer) en welke hiervan wet-

¹ Eerder geplande data voor de groepsdiscussies waren 24 april en 8 mei. Deze data bleken achtereenvolgens ongeschikt omdat 24 april de laatste dag was voor de vakantie, en 8 mei voor een groot aantal scholen nog binnen hun vakantieperiode viel. Om deze reden werd twee maal besloten om de datum voor de groepsdiscussies te verzetten.

² In dit geval met name schoolbestuurders en gemeentelijke beleidsmedewerkers.



telijk zijn vastgelegd. Ook lijkt het onderscheid tussen een proces- en productvoorschrift voor hen vaak niet helder. Dit is niet verwonderlijk gezien het aantal voorschriften dat volgens de Inventarisatie (zie hoofdstuk 2) van toepassing blijkt te zijn op het basis- en voortgezet onderwijs.

Voorleggen discussievragen aan het onderwijsveld

Omdat de beschikbaarheid voor de discussies van vooral schooldirecteuren in het primair onderwijs en van zowel schooldirecteuren als –bestuurders in het voortgezet onderwijs tegenviel, is in overleg met de Onderwijsraad besloten om de discussievragen nog eens breder voor te leggen aan het onderwijsveld. Daarmee zou ook de verdeling over de verschillende typen bijzonder en openbaar onderwijs en de geografische spreiding van de input uit het onderwijsveld verbeterd kunnen worden.

Hiertoe werden de discussievragen schriftelijk (per e-mail) voorgelegd aan directeuren en besturen van 13 PO en 25 VO scholen, met telefonische opvolging en enthousiasmering. Hierop is uiteindelijk nog één reactie verkregen.

Input voor de groepsdiscussies

De onderzoeksaanpak was gebaseerd op het gebruik van de inventarisatieresultaten als input tijdens de groepsdiscussies. Een uitkomst van de inventarisatie is dat er duizenden voorschriften van toepassing zijn op scholen in het basis- en voortgezet onderwijs (zie hoofdstuk 2). Gezien deze aantallen bleek de inventarisatie daarom te gedetailleerd en complex, en daarom niet geschikt om als basis te dienen voor de groepsdiscussies. Ter ondervanging van dit probleem is vervolgens gekozen voor een ‘bottom-up’ benadering tijdens de groepsdiscussies. Hierbij kunnen deelnemers uit zichzelf aangeven welke wet- en regelgeving zij bijvoorbeeld als belastend ervaren en welke proces- en productvoorschriften aangescherpt zouden moeten worden en waarom. Een voordeel hiervan zou zijn dat in de discussie die voorschriften en regels naar voren komen die volgens de deelnemers zelf de meest belastende implicaties hebben.

Tijdens de groepsdiscussies bleek echter dat de mensen in het onderwijsveld niet altijd weten welke voorschriften en regels gelden, en welke hiervan wettelijk vastgelegd en verplicht zijn. Ook het onderscheid tussen proces- en productvoorschriften bleek onduidelijk. Hierdoor leverden de discussie en simulatie minder bruikbare en concrete resultaten op dan verwacht.

Implicaties voor de onderzoeksresultaten

Gezien de samenstelling van de deelnemers aan de groepsdiscussies heeft het onderzoek niet het beoogde breed getoetste inzicht in de implicaties van de bestaande procesvoorschriften en de aangescherpte productvoorschriften opgeleverd.

Daarnaast hadden de deelnemers mede door de hoeveelheid en veelvuldige (ervaren) veranderingen van de wetten en regels geen zicht op welke voorschriften en regels er precies gelden, welke hiervan wettelijk vastge-



legd en verplicht zijn en waar overlap bestaat. Ook het onderscheid tussen proces- en productvoorschriften bleek niet altijd even helder. Deze complicaties belemmerden een zinvolle simulatie van mogelijke uitruil of vereenvoudiging van proces- en productvoorschriften om te komen tot een optimale mix van proces- en productvoorschriften.

Het inventarisatiegedeelte van het onderzoek bestaat voornamelijk uit desk research uitgevoerd door de onderzoekers en heeft een overzicht opgeleverd van huidige wetten en regels waaraan scholen moeten voldoen. Hiermee kon aan de eerste onderzoeksvraag voldaan worden.

De gekozen onderzoeksmethode van groepsdiscussies voor de veldraadpleging heeft echter onvoldoende materiaal opgebracht om vanuit de empirie de onderzoeksvragen te beantwoorden over de simulatie van aanscherping en insnoering van productvoorschriften, en mogelijke implicaties en neveneffecten hiervan (onderzoeksvraag 2 tot en met 5).

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de uitkomsten van de inventarisatie gepresenteerd, op basis van het desk-top onderzoek. De conclusies en resultaten van de analyse van de geïdentificeerde wet- en regelgeving worden gepresenteerd in hoofdstuk 3. In Bijlage 1 is het overzicht opgenomen van de deelnemers aan de groepsdiscussies. Bijlagen 2 en 3 bevatten de verslagen van de groepsdiscussies voor respectievelijk het primair en het voortgezet onderwijs. De overzichtstabellen van alle wet- en regelgeving zoals voortgekomen uit de inventarisatie zijn opgenomen als Bijlage 4.

2 Inventarisatie wet- en regelgeving

2.1 Wet- en regelgeving voor zowel PO als VO

Onderdeel 2.1 geeft overzicht met toelichting van de wetten en voorschriften, waaraan scholen in zowel het primair als het voortgezet onderwijs moeten voldoen. De navolgende onderdelen behandelen afzonderlijk de wetten en voorschriften die specifiek gelden voor scholen in het primair onderwijs (2.2) en voor scholen in het voortgezet onderwijs (2.3).

Op scholen in Nederland zijn op dit moment, naast specifieke wetten die alleen gelden voor het primair of het voortgezet onderwijs, ten minste 55 wetten van toepassing. In totaal bevatten deze wetten meer dan 3500 artikelen die van toepassing zijn op basisscholen en scholen in het voortgezet onderwijs. Aanhangige besluiten en regelingen, alsook gemeentelijke verordeningen, zijn hierbij niet inbegrepen. De inhoud van deze wetten wordt hierna, samen met de krachtens deze wetten geldende besluiten en gerelateerde regelgeving, besproken.



2.1.1 Fundamentele onderwijswet- en regelgeving over onderwijs

De Grondwet (1815, art. 23) stelt dat het onderwijs een voorwerp van de “aanhoudende zorg” en toezicht van de regering is, en dat de regering jaarlijks verslag doet van de staat van het onderwijs aan de Staten-Generaal. Tevens staat in de Grondwet dat voorwaarden gesteld worden aan scholen (de eisen van deugdelijkheid) en aan de bekwaamheid van onderwijzend personeel. Deze voorwaarden worden bij de wet geregeld. Met name voor het bijzonder onderwijs is belangrijk dat bekostiging plaatsvindt met behoud van vrijheid van richting, keuze van leermiddelen en aanstelling van onderwijzers.

De Universele verklaring van de rechten van de mens (1948), waarbij Nederland is aangesloten stelt in Art. 26 dat een ieder recht heeft op onderwijs en dat het lager onderwijs verplicht is. Het onderwijs zal gericht zijn op “de volle ontwikkeling van de menselijke persoonlijkheid (...)”. Aan de ouders komt in de eerste plaats het recht toe om de soort van opvoeding en onderwijs te kiezen, welke aan hun kinderen zal worden gegeven.

De Leerplichtwet (1969) stelt dat het onderwijs in Nederland verplicht is voor jongeren van 5 tot 16 jaar. Direct daarna volgt de kwalificatieplicht tot de leeftijd van 18 jaar of tot de jongere een startkwalificatie heeft. De Leerplichtwet raakt behalve aan toegankelijkheid ook aan de inhoud van het onderwijs omdat scholen en instellingen aldus Artikel 1 van de Leerplichtwet in hun inrichting aan de kerndoelen conform de WPO of WVO moeten voldoen. Verder verplicht de Leerplichtwet scholen om een schoolplan op te stellen. Burgemeester en wethouders, ouders en schoolhoofden zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het toezicht op naleving van de Leerplichtwet (Artikel 16-25). Burgemeester en wethouders stellen hiertoe leerplichtambtenaren aan. Schoolhoofden zijn verplicht tot kennisgeving van in- en afschrijvingen aan de IB-groep en de gemeente. Ook moeten zij relatief schoolverzuim registreren en melden aan de Regionale Meld en Coördinatiefunctie (RMCs) en aan de gemeente waar de leerling woont¹. In gevallen van ongeoorloofd verzuim volgt meestal in overleg met de leerplichtambtenaar een verbetertraject. Wanneer het schoolhoofd niet voldoet aan de verplichtingen van de Leerplichtwet, in strijd hiermee handelt, of onjuiste of onvolledige inlichtingen verstrekt, kan hierop een straf volgen van hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete (Leerplichtwet, art. 27).

Naast de wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden ter controle op de leerplichtwet, voeren veel gemeenten aangescherpt beleid om naleving van de Leerplichtwet te verbeteren. Voorbeelden hiervan zijn het regisseren van overleg en samenwerking met externe partijen, regionale samenwerkingsverbanden, voorlichting, en beleid ten aanzien van preventie en zorg. Gemeentelijk leerplichtbeleid richt zich over het algemeen op het voortgezet onderwijs, bijvoorbeeld de RMC's en aanpak van verzuim en vroegtijdig schoolverlaten in het VMBO.

¹ Zie ook: Besluit en uitvoeringsregeling regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten



Toch melden de scholen spijbelen en voortijdig schoolverlaten niet altijd volledig en tijdig aan gemeenten. Acties als 'leerling in zicht', 'handhaven op niveau' en de 'pilot IBG-route' hebben wel geleid tot een lichte daling van schoolverzuim. Daarnaast verwacht OCW nog positieve effecten van de aanvullende maatregelen uit de werkagenda van 'Aanval op de uitval' (OCW, 2006), zoals convenanten met 14 gemeenten met het hoogste aantal vroegtijdig schoolverlaters. De administratieve lasten gemoeid met de naleving van de Leerplichtwet worden vooral gevoeld bij de gemeentelijke administratie¹. Vanaf augustus 2008 verminderen de administratieve lasten voor scholen en gemeenten i.v.m. de Leerplichtwet, wanneer scholen ongeoorloofd verzuim van leerlingen via één landelijk digitaal loket van de IB-Groep gaan melden.

De fundamentele wetten regelen in grote lijn vooral de beschikbaarheid van het onderwijs en stellen de overheid verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs (voor een overzicht zie de tabel in bijlage 4.1).

2.1.2 Onderwijsinhoud en leerproces

De Universele verklaring van de rechten van de mens stelt in artikel 26.2 dat het onderwijs *"zal zijn gericht op de volle ontwikkeling van de menselijke persoonlijkheid en op de versterking van de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Het zal het begrip, de verdraagzaamheid en de vriendschap onder alle naties, rassen of godsdienstige groepen bevorderen en het zal de werkzaamheden van de Verenigde Naties voor de handhaving van de vrede steunen"*. De Leerplichtwet verwijst vervolgens voor de inrichting van het onderwijs naar de Wet op Primair Onderwijs (WPO) en de Wet op Voortgezet Onderwijs (WVO), welke in onderdeel 2.2 en 2.3 aan bod komen.

Een wet die voorschriften geeft voor de onderwijsinhoud van zowel het PO als VO, is de Spellingwet (OCW, 2005). De Spellingwet bevat de verplichting om bij de "uit de openbare kas bekostigde onderwijsinstellingen" en bij examens waarvoor wettelijke voorschriften zijn vastgesteld, de schrijfwijze van de Nederlandse taal te volgen, waartoe de Nederlandse Taalunie beslist. Het Besluit bekendmaking spellingvoorschriften (2005) openbaart deze spellingregels en schrijfwijzen. Bij het centraal schriftelijk eindexamen Nederlands halen spelfouten het cijfer omlaag. Wijzigingen in spellingsregels wekken vaak weerstand op omdat ze gevolgen hebben voor alle gebruikte leermaterialen. Zulke wijzigingen vinden ongeveer eens per 10 jaar plaats.

Daarnaast bestaan er verschillende subsidieregelingen vanuit OCW, die aan scholen op aanvraag een subsidie verstrekken en daarmee invloed kunnen uitoefenen op de onderwijsinhoud en het onderwijsproces. Voor 2008 zijn bijvoorbeeld de volgende subsidieregelingen van toepassing:

¹ Regioplan (2006). Handhaving leerplichtwet en RMC-functie.



- Tijdelijke subsidieregeling nationale programma's internationalisering, 2006-2008;
- Subsidieregeling bevordering internationalisering PO en VO 2008;
- Subsidieregeling KANS (2006-2010) voor projecten gericht op innovatie en kwaliteit van het onderwijs samen met partnerinstellingen op de Nederlandse Antillen en Aruba (Europees Platform).
- Regeling aanvragen startsubsidie of veldinitiatief Passend Onderwijs 2008-2009 PO & VO.

Voorwaarden voor subsidies zijn meestal: een projectvoorstel bij de aanvraag, tussenrapportage(s) en eindverantwoording, alsook een informatieverplichting naar OCW. Soms zijn ook overleggen met, of intentieverklaringen van, andere partijen vereist (Veldinitiatief Passend Onderwijs) of een plan om na de subsidieperiode het project op eigen kracht te laten doorlopen (KANS). Scholen zijn overigens niet verplicht gebruik te maken van deze subsidiewetten en -regelingen.

Er is een tendens bij OCW om in toenemende gelden ten behoeve van onderwijsvernieuwing beschikbaar te stellen aan de VO-Raad en PO-raad om projecten te ontwikkelen in het kader van de vernieuwingsagenda.

Gemeenten kunnen ook beleid voeren en subsidies verstrekken die het leerproces of de inhoud van onderwijs beïnvloeden. Voorbeelden hiervan zijn het gemeentelijk beleidskader en subsidies Schakelklas, Kwaliteitsaccord, keurmerk veilige school, en extra projecten in het kader van leerplicht, zorgplicht, en verkeersveiligheid.

Bijlage 4.2 biedt een overzicht van de wetten en voorschriften voor het leerproces en de onderwijsinhoud, welke vooral een verhoging van de onderwijskwaliteit beogen.

2.1.3 Personeel

Wetten en regels aangaande het personeel op scholen zijn te verdelen in drie categorieën, namelijk naarmate ze betrekking hebben op:

1. De kwaliteit of bekwaamheid van het personeel, ter bevordering van de onderwijskwaliteit;
2. De veiligheid of bescherming van het personeel;
3. De bekostiging / kosten van het onderwijspersoneel.

De Wet op beroepen in het Onderwijs (BIO, 2002) en het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel zijn duidelijk gericht op naleving van de Grondwet art. 23.2: "Het geven van onderwijs is vrij, behoudens (...) het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen". De wet BIO vereist namelijk bekwaamheidsbewijzen voor al het onderwijzend personeel. Naleving van de wet houdt in dat scholen voor elk personeelslid een administratie bijhouden van documentatie aangaande diploma's en getuigschriften, verklaringen omtrent het gedrag, en geschiktheidsverklaringen in een bekwaamheidsdossier. Op verklaringen omtrent het gedrag is de Wet jus-



titiële en strafvorderlijke gegevens (2002) van toepassing. Ook moeten de school en het personeel geld en tijd investeren in het onderhouden en ontwikkelen van bekwaamheden.

Het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel (2005) geeft een gedetailleerde beschrijving van de zeven competenties die vereist zijn voor onderwijspersoneel. De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de Wet BIO. Bij onderwijsinstellingen kijkt de inspectie bijvoorbeeld naar de planvorming over hoe de school aan de bekwaamheidseisen zal gaan voldoen. Ter bevordering van de bekwaamheid ontvangen alle scholen in het primair en voortgezet onderwijs sinds 1 augustus 2006 extra geld voor de professionalisering en begeleiding van hun personeel. Hiervoor heeft OCW samen met werkgevers- en werknemersorganisaties, het 'Convenant professionalisering en begeleiding van onderwijspersoneel in het po en vo' gesloten (30 juni 2006).

De bevoegdheid en bekwaamheid van onderwijzend niet-Nederlands personeel is verder geregeld in de Regeling erkenning EG Beroepskwalificaties onderwijspersoneel. Deze regeling houdt in dat scholen voor een niet-Nederlandse aanstelling een aanzienlijk aantal documenten¹ aan de IB-Groep overleggen. Wanneer een proeve van bekwaamheidsonderzoek vereist is, voldoet de aanvrager de kosten. Hoewel de administratieve belasting van deze regeling op zich hoog is, treft deze niet alle scholen en personeelsleden.

Zes wetten en besluiten regelen bescherming van het personeel. Aldus Grondwet Art 19 stelt de wet regels betreffende de rechtspositie, bescherming en medezeggenschap van hen die arbeid verrichten. Dit is nader geregeld in onder andere het Arbeidsomstandighedenbesluit (besproken onder Huisvesting) en de Wijziging Arbo-wet. De Wijziging Arbo-wet geeft voorschriften voor het opstellen van een Risico-inventarisatie en Evaluatie (RI&E) en een Plan van Aanpak per school, het aantal bedrijfs-hulpverleners per school en aanstelling van tenminste 1 preventiemedewerker vanaf 25 medewerkers. Om zo min mogelijk overbodige regels en administratieve lasten te creëren inspecteert de ARBO-Inspectie volgens de Arbocatalogus zoals opgesteld door de georganiseerde werkgevers en werknemers. Hiervoor is tot 1 januari 2010 een subsidie beschikbaar gesteld met de Subsidieregeling stimulering totstandkoming arbocatalogi (SZW, 2007). De arbocatalogus voor de onderwijssector is momenteel in ontwikkeling. De arbeidsomstandighedenwet staat, zij het onderaan, in de top tien van wetten die de meeste administratieve lasten veroorzaken

¹ Een bewijs van de nationaliteit alsmede een EG-verblijfsvergunning, een gewaarmerkt kopie van de bekwaamheidsattesten of de opleidingstitels, gewaarmerkt kopie van de opleidingstitel en een gewaarmerkt bewijsstuk waaruit blijkt dat het bevoegde gezag de opleidingstitel heeft erkend alsmede dat de aanvrager ten minste drie jaar beroepservaring heeft opgedaan, overzicht van de relevante opleidingsgegevens (in ieder geval bevattende de totale cursusduur, de bestudeerde vakken, zo mogelijk een globale leerstofomschrijving van deze vakgebieden met de daarbij behorende studietijd); bewijs van de beroepservaring; verklaring omtrent het gedrag; indien stukken in een andere dan de Nederlandse, Duitse of Engelse taal zijn gesteld, een door een beëdigd tolk/vertaler opgestelde vertaling daarvan.



voor ondernemers¹. De meest belastende voorschriften zijn het inlichten van werknemers en de risico-inventarisatie inclusief het plan van aanpak.

De Arbeidstijdenwet (1995) omvat regelingen omtrent de arbeids- en rusttijden van personeel. Op 1 april 2007 is de Arbeidstijdenwet gewijzigd om de regeldruk te verminderen, waardoor de internationale concurrentiepositie van Nederland zal verbeteren. De wijziging houdt een versoepeling in van de rusttijden en meer ruimte voor onderling overleg tussen werkgever en werknemer. Het toezicht op de Arbeidstijdenwet rust bij de Arbeidsinspectie. Op het niet nakomen van deze wet rusten sancties in de vorm van een geldboete². Zowel het personeel als de besturen klagen over de administratieve lasten van verplichte tijdregistratie. Van de andere kant zou de registratie van arbeidstijden te globaal zijn en daardoor weinig effectief als middel om de overbelasting van het onderwijspersoneel te verminderen. De Wet aanpassing arbeidsduur stelt werknemers in staat een aangepaste arbeidsduur aan te vragen.

De Wet medezeggenschap op scholen regelt de oprichting, het informatie-recht en de instemmingsbevoegdheid etc. van de medezeggenschapsraad van scholen, waarin onder andere het personeel vertegenwoordigd is. Het Overlegbesluit onderwijspersoneel PO & VO regelt de wijze waarop met organisaties van overheids- en onderwijspersoneel overleg wordt gevoerd over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van onderwijspersoneel.

In het Convenant LeerKracht van Nederland (2008) van OCW en haar sociale partners staan verder een aantal afspraken met betrekking tot onder andere de bevordering van een sterkere positie van de leraar, betere beloning, optimale inzetbaarheid (o.a. subsidies voor ondersteunend personeel), een scholingsfonds voor leerkrachten, meer diversiteit en een Kwaliteitsagenda voor lerarenopleidingen.

Wat betreft de bescherming van de rechtpositie van het onderwijspersoneel en de (financiële) voorwaarden voor het personeelsbeleid van onderwijsinstellingen zijn in totaal 24 wetten van toepassing. Deze wetten zijn tezamen goed voor meer dan 1600 artikelen. Dit is exclusief alle aanhangende regelingen.

Tabel 2.1: Wetgeving ter bescherming van de rechtpositie van het personeel

<i>Wet</i>	<i>Instantie</i>	<i>Aantal artikelen die betrekking hebben op onderwijsinstellingen</i>
------------	------------------	--

¹ Website Ministerie van Financiën

² Wet bestuurlijke boete arbeidstijdenwet



1.	Burgerlijk Wetboek, Boek 7: Titel 10. Arbeidsovereenkomst	Justitie	79
2.	Ambtenarenwet	Justitie	128
3.	Ziektewet	LNH	93
4.	Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst	Justitie, etc.	27
5.	Wet op de loonbelasting	Financiën	40
6.	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering	SZW	101
7.	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten	SZV	69
8.	Wet vereenvoudiging tariefstructuur en aftrekposten in de loon- en inkomstenbelasting	Financiën	3
9.	Wet bevordering doorstroming onderwijspersoneel II	OCW	3
10.	Wet arbeid vreemdelingen	SZW	18
11.	Arbeidsgehandicaptenbesluit	SZW	10
12.	Wet inkomstenbelasting 2001	Financiën	363
13.	Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen	Justitie, etc.	24
14.	Algemene wet gelijke behandeling	BZK, Justitie, etc.	35
15.	Wet verbetering poortwachter	SZW	18
16.	Wet arbeid en zorg	SZW, etc.	71
17.	Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte	VWS, SZW, etc.	15
18.	Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid	SZW, justitie, etc.	21
19.	Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling	Financiën, SZW	15
20.	Zorgverzekeringswet	VWS	128
21.	Pensioenwet	SZW	222
22.	Arbeidstijdenwet	SZW op basis van: PbEG 1993, L 307	95
23.	Wet bestuurlijke boete arbeidstijdenwet	SZW	8
24.	Wet medezeggenschap op scholen	OCW	48

Voorschriften over het onderwijspersoneel zijn overwegend procesgericht. Bijlage 4.3 geeft een overzicht van de belangrijkste wet- en regelgeving aangaande het onderwijspersoneel. Regelingen over de bekostiging, kosten en subsidies voor onderwijspersoneel worden besproken in het gedeelte over bekostiging en de afzonderlijke gedeeltes over het primair (2.2) en voortgezet onderwijs (2.3).

2.1.4 Onderwijshuisvesting

Met betrekking tot de huisvesting van scholen zijn zeven wetten en besluiten van belang. Deze zijn hoofdzakelijk afkomstig van VROM en mogelijk aangescherpt op gemeentelijk niveau. De nieuwe Wet op de Ruimtelijke ordening (nWRO, VROM) beperkt de autonomie van scholen om te bepalen waar zij hun (nieuwe) schoolgebouwen of uitbreidingen mogen neerzetten. De nWro bepaalt dat gepland moet worden binnen de kaders van landelijk, provinciaal en gemeentelijk planologisch beleid, de geldende structuur- en



bestemmingsplannen, en de gemeentelijke exploitatieverordeningen. De nieuwe Wro heeft de procedures vereenvoudigd en versneld en moet leiden tot een administratieve lastenreductie¹.

Het Bouwstoffenbesluit bodem en oppervlaktewater (VROM, 1995) bevat regels en beperkingen voor het op of in de bodem of in het oppervlaktewater gebruiken van bouwstoffen. Bouwbesluit 2003 (VROM) voorziet vervolgens in een scala aan bouweisen voor nieuw te bouwen scholen vanaf 2003. De bouweisen hebben betrekking op de fysieke veiligheid, brandveiligheid, beperking rookontwikkeling, vluchtwegen, gezondheid², toegankelijkheidssector, verblijfsruimte, toiletruimten, fietsenstalling, meterruimte, liftschacht, liftmachineruimte, opstelplaats stooktoestel en warmwatertoestel, thermische isolatie nieuwbouw, beperking van luchtdoorlatendheid (nieuwbouw), energieprestatie (nieuwbouw). OCW acht deze eisen van toepassing op alle schoolgebouwen, ongeacht het bouwjaar.

Momenteel gelden verder de gemeentelijke verordeningen inzake de gebruikersvergunning of gebruikstoestemming voor inrichtingen waar meer dan 50 mensen tegelijkertijd aanwezig zijn. Om een gebruikersvergunning te verkrijgen moet het gebouw voldoen aan eisen ter voorkoming van brandgevaar, aanwezigheid van bluswater en een ontruimingsplan, etc. De precieze voorschriften verschillen per gemeente. In het kader van de modernisering van algemene regels is VROM voornemens om voorschriften voor het brandveilig gebruik van bouwwerken landelijk te uniformeren en aansluitend te maken bij Bouwbesluit 2003. Dit jaar nog zal het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit, 2008 op basis van de Woningwet) ingaan.

Daarnaast bevat het Arbeidsomstandighedenbesluit (SZW, OCW, BZK, VWS, justitie, Defensie, Minister-president, 1997) een aantal regels op het gebied van huisvesting in het belang van de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van het personeel in verband met de arbeid. Voorbeelden zijn het gebruiksvoorschrift, veiligheid qua bouw, gebruik en onderhoud, met regelmatige controles en herstel van gebreken. Ook worden voorschriften gegeven aangaande de temperatuur en luchtverversing, verlichting, weren van zonlicht, en lawaai.

Met name de bouweisen (vooral toegankelijkheidseisen), gebruiksvergunningen, en aanscherpingen middels Gemeentelijke Bouwverordeningen, hebben geleid tot een toename in de kosten van Materiële Instandhouding van basisscholen de laatste jaren. De geplande onderhoudskosten zouden hoger zijn dan de nu geldende vergoeding. Arbowet en –regelgeving heeft op onderhoudskosten tot dusver geen noemenswaardig extra effect gehad³. Voor sommige schoolgebouwen geldt verder dat zij onder de Monumentenwet 1988 vallen, wat mogelijk extra beperkingen en kosten, maar ook subsidies met zich mee brengt. Voor de huur van onderwijshuis-

¹ VROM website

² bescherming tegen geluid van buiten, vocht, water, luchtverversing, schadelijke materialen en stoffen, ratten en muizen, warmwatervoorziening.

³ NIBAG (2006). Onderzoek gebouwonderhoud primair onderwijs.



vesting gelden tevens de 30 relevante artikelen uit het Burgerlijk Wetboek, Boek 7, Titel 4.

Bijlage 4.4 geeft een overzicht van de belangrijkste wetten en regels op het gebied van onderwijshuisvesting. Deze regels zijn allen procesgericht.

2.1.5 Veiligheid en integriteit van leerlingen

Naast de wetten over veilige huisvesting, bevatten nog zeven wetten voorschriften ter bescherming van de veiligheid en gezondheid van leerlingen, en de volksgezondheid in het algemeen. Zo zijn op alle scholen de Warenwet en de Tabakswet van toepassing. De WPO (art. 4a) en de WVO (art. 3) bevatten beiden voorschriften over overleg en aangifte inzake zedenmisdrijven. Hierbij zijn tevens Titel XIV van het Wetboek van Strafrecht en art. 127 en 141 van het Wetboek van Strafvordering van toepassing.

De Infectieziektewet (1998) van VWS stelt in Art. 7 een meldingsplicht in voor infectieziekten, waarbij hoofden van scholen het voorkomen van infectieziekten moeten melden aan de GGD. In het kader van de Wet op de jeugdzorg (2004, art. 3b) geeft de Provinciale Stichting Jeugdzorg advies aan onderwijsvoorzieningen voor jeugdigen. Ook onderhoudt de Provinciale Stichting Jeugdzorg contacten met onderwijsvoorzieningen en draagt bij aan de deskundigheidsbevordering, om vroegtijdige signalering van problemen te bevorderen.

De Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid regelt verder dat leerlingen van 4-18 jaar via school drie periodieke gezondheidsonderzoeken (PGO) krijgen. Medewerkers van de GGD in de regio van de school voeren deze onderzoeken uit. Het meten van lengte, gewicht, houding en het testen van ogen en oren, zijn vaste onderdelen van het periodieke onderzoek. Daarnaast worden in het kader van de "Gezonde School" landelijke preventieprojecten op scholen georganiseerd. Deze gaan bijvoorbeeld over schoolklimaat en veiligheid, pesten, psychische gezondheid, middelengebruik, gezonde voeding, bewegen en veilig vrijen¹.

Tenslotte is er een aantal richtlijnen op het gebied van hygiëne en veiligheid op en rond de school. Deze worden nageleefd middels de Arbo-wet en het school-hygiënisch toezicht, een taak van de GGD². Onder de taak van de GGD valt bijvoorbeeld het beoordelen van de ventilatie scholen³. GGD-en van de grote steden geven echter aan dat zij geen controles uitvoeren op scholen. Ook hebben zij geen specifieke voorschriften waaraan schoolgebouwen moeten voldoen⁴. Voor buitenschoolse opvang (BSO) gelden wel specifieke regels, welke zijn beschreven in gedeelte 2.2, over primair on-

¹ Website Gezonde School

² Website Nationaal Kompas Volksgezondheid, RIVM

³ Gebaseerd op het Bouwbesluit (VROM, 2003) en op gezondheidkundige CO2 toetswaarden uit het Landelijk Centrum Medische Milieukunde (LCM) Standpunt, 2006

⁴ Interviews en e-mail correspondentie met GGD-en in Rotterdam, Amsterdam en Den Haag.



derwijs. Bijlage 4.5 biedt een overzicht van de voornaamste wetten en regels op het gebied van veiligheid en gezondheid.

Onderzoek in opdracht van OCW¹ toont aan dat de schoonmaakkwaliteit op basisscholen veel te wensen over laat, ondanks enige verbetering sinds 2002. Van alle verkeersruimten is 74% voldoende schoongemaakt en van de leslokalen is 63% voldoende schoongemaakt. Sanitaire ruimten zijn echter slechts in 28% van de gevallen voldoende schoongemaakt. Aangevoerde redenen voor de minder acceptabele schoonmaakkwaliteit zijn:

- Het intensievere gebruik van schoolgebouwen door o.a. buitenschoolse opvang; en
- Een fixatie op prijs in plaats van kwaliteit bij beslissingen omtrent aanbestedingen van schoonmaakdiensten.

De schoonmaakkwaliteit lijkt niet afhankelijk te zijn van het hiervoor ontvangen geldbedrag in de MI-vergoeding in verhouding tot de genormeerde vergoeding op basis van de oppervlakte van de school. Wel zijn kleine en oudere scholen over het algemeen beter schoongemaakt dan grotere, nieuwe scholen.

2.1.6 Bekostiging en financiële verslaglegging

De voornaamste details van de bekostiging van het onderwijs zijn geregeld in afzonderlijke wetten voor het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Deze worden besproken in de desbetreffende hoofdstukken. Daarnaast zijn er een aantal voorschriften die de tot doel hebben inzicht in de kwaliteit en doelmatigheid van het bekostigde onderwijs te verschaffen en daarom gelden voor alle bekostigde onderwijsinstellingen. Op bekostigingsinformatie en het persoonsgebonden nummer is de Wet bescherming persoonsgegevens (Justitie, 2000, 83 art.) van toepassing, alsook één artikel van de Wet verzelfstandiging informatiseringsbank (OCW, 1993) en de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek (Min. Economische Zaken 2003, 84 art.). De Algemene wet inzake rijksbelastingen (1959) geldt bij het bepalen van de hoogte van subsidies en bekostiging die gerelateerd is aan het inkomen van de ouders.

Algemene voorschriften voor informatieverstrekking (subsidies) en de verslaglegging voor onderwijsinstellingen zijn beschreven in de Wet overige OCW-subsidies (1998), en vier regelingen. De Richtlijn jaarverslag onderwijs (2008) geeft inrichtingsvereisten en aanwijzingen voor de opstelling en indiening van het jaarverslag en de jaarrekening van bekostigde onderwijsinstellingen. Deze regeling vervangt de eerder geldende uitvoeringsregelingen voor jaarverslaggeving per sector en streeft harmonisatie en uniformering na. Op de jaarverslaggeving in de onderwijssector is per januari 2008 Titel 9 Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek van overeenkomstige toepassing, met uitzondering van de afdelingen 1, 11 en 12, en aantal afwijkende en aanvullende bepalingen die in de Richtlijn jaarverslag

¹ Masterkey-Plus, 2006, Onderzoek schoonmaakkwaliteit Primair Onderwijs in Nederland. Onderzoek in opdracht van OCW.



onderwijs (2008) zijn beschreven. Voorbeelden van dergelijke bepalingen zijn:

- Het verslagjaar is gelijk aan een kalenderjaar;
- Aan het jaarverslag wordt een verslag toegevoegd van een intern toezichtsorgaan.

Om besturen en directie van scholen voor te bereiden op veranderingen door de nieuwe regeling jaarverslaggeving zijn een aantal workshops georganiseerd voor administrateurs, controllers en hoofden financiële afdeling van onderwijsinstellingen. Het CFI houdt toezicht op de kwaliteit van de jaarrekeningen.

Regeling Controleprotocol OCW (2007) stelt het protocol vast ten behoeve van de controle door de accountant over het jaar 2007. Regeling beleggen en belenen door instellingen voor onderwijs en onderzoek voorziet in verplichtingen bij beleggen en belenen door onderwijsinstellingen en stelt verslaglegging over beleggen en belenen in het jaarverslag verplicht.

De Wet overige OCW subsidies stelt dat bekostiging door middel van subsidies gepaard gaat aan voorwaarden en administratieverplichtingen bij de ontvanger. Hierin staat onder andere de verplichting tot een accountant-onderzoek bij subsidies per boekjaar. Bij projectsubsidies gelden voorschriften aangaande de subsidieaanvraag en dat deze tenminste een omschrijving van de activiteiten en doelstelling, en een begroting van inkomsten en uitgaven moet omvatten. Ook staan voor projectsubsidies de verplichtingen beschreven voor de ontvanger ten aanzien van de administratie (transparantie en zeven jaar bewaren) en de financiële verantwoording. De financiële verantwoording dient aan te sluiten op de begroting waarvoor subsidie is verleend en verschillen tussen begroting en realisatie moeten worden toegelicht. De Wet overige OCW subsidies stelt de Minister in de gelegenheid een toezichthouder aan te wijzen op naleving van deze wet.

Voorts bestaat er een klein aantal regelingen over specifieke subsidies of vergoedingen ter bevordering van de toegankelijkheid van het onderwijs, die gelden voor zowel het voortgezet als het primair onderwijs. Het Besluit onderwijs aan vreemdelingen regelt een uitkering aan gemeenten in verband met de eerste opvang van vreemdelingen aan een school. Hiertoe moet de gemeente elke vier maanden een aanvraag indienen op basis van het aantal leerlingen (vreemdelingen als bedoeld in artikel 9 van de Vreemdelingenwet 2000) op wie het besluit van toepassing is, en jaarlijks financiële verantwoording indienen bij de minister.

Bekostigingsregels aangaande subsidiëring van activiteiten die betrekking hebben op de onderwijsinhoud en het onderwijsproces zijn besproken in onderdeel 2.2.2. Een samenvattend overzicht van de hier besproken wetten en regels inzake de bekostiging en (financiële) verslaglegging wordt in tabelvorm in bijlage 4.6 gepresenteerd.

2.1.7 Toezicht op het onderwijs

Het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs door de overheid is nader geregeld in de Wet op het onderwijstoezicht, ofwel de WOT (2002). De ta-



ken en bevoegdheden van de Onderwijsinspectie bij het toezicht omvatten het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs en de Regionale Expertise Centra (speciaal onderwijs) en het informeren over met name de kwaliteit van het onderwijs. In haar beoordeling en werkwijze moet de Onderwijsinspectie de vrijheid van onderwijs in acht nemen en zorgen voor een minimale belasting voor scholen. De WOT bepaalt dat de Inspectie de kwaliteit van het onderwijs beoordeelt aan de hand van leerresultaten en voortgang in de ontwikkeling van leerlingen, als opbrengsten van het onderwijs. Echter, de normen voor de onderwijsresultaten en de kwaliteitsaspecten van de inrichting van het leerproces¹ zijn niet in de WOT zelf vastgelegd. De Inspectie heeft hiertoe Toezichtkaders opgesteld, die normindicatoren bevatten over de jaarlijkse onderwijsresultaten en het eindresultaat (opbrengsten en ontwikkeling), alsook voor inrichting en inhoud van het onderwijs. De specifieke Toezichtkaders voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs staan verder beschreven in de onderdelen 2.2 (PO) en 2.3 (VO).

Twee kaders die gelden voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs zijn het Toezichtkader Actief burgerschap en sociale integratie, WPO (2006) en het Waarderingskader ICT in het Onderwijs (2006). Deze twee toezichtkaders bevatten de indicatoren en werkwijze waarmee de Inspectie de kwaliteit van het onderwijs op een school kan beoordelen op het gebied van actief burgerschap en ICT. Voor de waardering van ICT in het onderwijs zijn dat voornamelijk procesindicatoren die betrekking hebben op aandacht aan ICT in de kwaliteitszorg, het ICT-aanbod en ICT-gebruik en de ICT-infrastructuur.

Het Toezichtkader Actief Burgerschap maakt kenbaar dat de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving zoals bepaald in WPO, bij het toezicht betrokken wordt. Hoewel in het Toezichtkader Actief burgerschap is aangegeven wat de leerlingen moeten leren of kunnen (kerndoelen), is niet duidelijk aangegeven hoe en of dit resultaat wordt gemeten. Ten behoeve van het toezicht hierop moet de school wel aangegeven wat ze aan integratie doet (aanbod) alsook of en hoe de school de eigen bijdragen aan actief burgerschap evalueert. Vervolgens wordt door de Inspectie getoetst of de school dat inderdaad ook doet.

2.1.8 Overzicht belangrijkste onderwijswet- en regelgeving geldend voor zowel PO als VO

Tabel 2.2 toont een samenvattend overzicht van de belangrijkste algemene wetten en regelingen die gelden voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs. Het merendeel van de artikelen in dit overzicht betreft procesvoorschriften.

Opvallend is dat zeer groot aandeel van de artikelen betrekking heeft op de bescherming van de rechtspositie van het personeel. Dit zijn allen pro-

¹ Hierbij zijn inbegrepen: leerstofaanbod, leertijd, pedagogisch klimaat, schoolklimaat, didactisch handelen van leraren, leerlingenzorg, en de inhoud, niveau en de uitvoering van de toetsen, tests, opdrachten of examens



cesvoorschriften waarvan de meerderheid niet afkomstig is van het Ministerie van onderwijs, cultuur en wetenschappen (OCW). Ook de 477 artikelen in de arbeidsomstandighedenwet en –besluit zijn procesvoorschriften ter bescherming van het onderwijspersoneel.

Vervolgens bevat de wet- en regelgeving van VROM een groot aantal procesvoorschriften over de onderwijshuisvesting, vooral voor nieuwbouw. De gemeentelijke verordeningen en toezicht op het gebied van bouw en ruimtelijke ordening werden in de groepsdiscussie (met name PO) genoemd als sterke veroorzakers van administratieve en regeldruk voor scholen.

Ook de 236 artikelen over de bekostiging en financiële verslaglegging van OCW (en Justitie) zijn procesvoorschriften die regelmatig werden genoemd als veroorzakers van administratieve lasten. Daarnaast is de wetgeving van VWS verantwoordelijk voor zo'n 179 procesvoorschriften op het gebied van veiligheid en gezondheid.

Wetten of regels die voornamelijk de bewaking en verhoging van de beschikbaarheid en veiligheid beogen, bevatten eigenlijk altijd alleen procesvoorschriften en komen daarom over het algemeen niet in aanmerking voor een mogelijke vervanging door productvoorschriften¹. Met name de wetten en regels die de kwaliteitsborging of verbetering als doel hebben bevatten naast procesvoorschriften soms ook enkele productvoorschriften.

In het overzicht van tabel 2.2 bevat alleen de Wet op het onderwijstoezicht een productvoorschrift (namelijk dat de inspectie bij het toezicht de onderwijsresultaten bij de beoordeling van de onderwijskwaliteit dient te betrekken). Ook de Toezichtkaders ICT en Actief Burgerschap hebben direct betrekking op het onderwijsresultaat. Desondanks zijn de indicatoren voor het toezicht op deze kaders voornamelijk procesgericht, namelijk op de inhoud en inrichting van het onderwijs. Er wordt dus niet getoetst op het niveau van de kennis en vaardigheden van leerlingen om te beoordelen of de scholen aan de kwaliteitseisen van deze toezichtkaders voldoen. In de analyse van hoofdstuk 3 wordt dieper ingegaan op mogelijke uitruil van product- en procesvoorschriften.

¹ Wel kan per ministerie bekeken worden hoe de gebruiksvriendelijkheid van deze wetten en regels voor schoolbesturen en –hoofden kan worden vergroot, maar dit valt buiten de scope van dit onderzoek.



Tabel 2.2: Overzicht belangrijkste onderwijswet- en regelgeving geldend voor zowel PO als VO

<i>Wet / regeling</i>	<i>In- stel- ling</i>	<i>Relevante artikelen / maat- regelen</i>	<i>Aandachtveld</i>	<i>Beoogd effect</i>	<i>Implicatie</i>	<i>Meeteenheden / indicator</i>
Grondwet (1815), art. 23	1e en 2e Kamer	1	Bekostiging, onderwijsinhoud en leerproces	Beschikbaarheid	Diversiteit van scholen (schoolbestuur)	Aantallen scholen van verschillende denominaties
Leerplichtwet (1969)	OCW	29	Leerproces (en aanwezigheid)	Beschikbaarheid, kwaliteit	Gemeente	Participatiegraad, % Uitval
Gemeentelijk leerplichtbeleid en -projecten	Gemeenten	Verscheidend	Leerproces (aanwezigheid)	Beschikbaarheid	Schoolhoofd en -bestuur, ouders	Participatiegraad, % uitval
Enkele wetten en subsidieregelingen mbt. inhoud en leerproces	OCW	21+	Onderwijsinhoud en leerproces	Kwaliteit	Schoolhoofd en -bestuur	In- en uitstroom leerlingen, Toetsscores
24 wetten ter bescherming van de rechtspositie van het onderwijspersoneel	SZW, Justitie, Fin., VWS	1600+	Personeel	Beschikbaarheid	Schoolbestuur en -hoofd	Verzuimcijfers, % vacatures op formatie
Arbeidsomstandighedenwet en -besluit	SZW	477	Personeel, huisvesting	Veiligheid personeel	Schoolbestuur, gemeente	Arbo-gerelateerde verzuimcijfers, incidenten
Wet op beroepen in het onderwijs (BIO) en Besluit bekwamheidseisen onderwijspersoneel	OCW	56	Personeel	Kwaliteit	Schoolbestuur en -hoofd	In- en uitstroom leerlingen, Toetsscores
Algemene wet en en regeling erkenning EG-beroepskwalificaties (in het onderwijs)	OCW	69	Personeel	Kwaliteit	Schoolbestuur en -hoofd	In- en uitstroom leerlingen, Toetsscores
Convenant professionalisering en begeleiding onderwijspersoneel in PO en VO	OCW + soc. Partners	16	Personeel	Kwaliteit, beschikbaarheid	Schoolbestuur en -hoofd	Verzuimcijfers, % vacatures op formatie, In- en uitstroom van leerlingen, toetsscores
Convenant LeerKracht van Nederland	OCW + soc. Partners	8	Personeel	Kwaliteit, beschikbaarheid	Schoolbestuur en -hoofd	Verzuimcijfers, % vacatures op formatie, In- en uitstroom van leerlingen, toetsscores
VROM wet- en regelgeving mbt. Bouw en gebruik van huisvesting	VROM	907	Huisvesting (nieuwbouw)	Veiligheid, omgevingskwaliteit	Schoolbestuur en -hoofd	Incidenten n.a.v. onveilige huisvesting
Gemeentelijke verordeningen: Bouw, gebruiksvergunning en onderwijshuisvestingsbeleid	Gemeente	Verscheidend	Huisvesting (alle)	Beschikbaarheid, veiligheid	Schoolbestuur en -hoofd	Incidenten n.a.v. onveilige huisvesting
Vijf VWS wetten ten behoeve van veiligheid en gezondheid	VWS	179	Leerlingen, volksgezondheid	Veiligheid / gezondheid	Schoolbestuur en -hoofd	Incidenten m.b.t. ziekte / gezondheid
Gemeentelijk beleid mbt veiligheid en gezondheid van leerlingen (GGD)	Gemeente	Verscheidend	Leerlingen	Veiligheid / gezondheid	Schoolbestuur en -hoofd	Incidenten m.b.t. ziekte / gezondheid
Vier Wetten en vijf regelingen mbt. Bekostiging en financiële verslaglegging	Justitie, OCW	236	Bekostiging en verslaglegging	Beschikbaarheid, Kwaliteit, transparantie / verantwoording	Schoolbestuur en -hoofd	% scholen met verslaglegging volgens richtlijnen
Wet op het onderwijstoezicht en de Toezichtkaders ICT en Actief Burgerschap	OCW	76	Leerresultaat, leerproces en onderwijsinhoud	Kwaliteit	Schoolbestuur en -hoofd en leerkracht	Toetsscores, (kwaliteits) indicatoren uit toezichtkaders



2.2 Wetten en regels primair onderwijs

2.2.1 Inleiding: Wet op het primair onderwijs

Op scholen in het primair onderwijs zijn eenentwintig wetten van toepassing, waarvan er vijf specifiek gelden voor basisscholen. Met name één grote onderwijswet is van toepassing op basisscholen. Dit is de Wet op het primair onderwijs (WPO, 1981). De WPO bevat 189 artikelen, waarvan 12 artikelen zijn vervallen. Een artikel is specifiek van toepassing op bijzondere vormen van onderwijs. Dit artikel wordt in dit rapport niet nader toegelicht.

De overige artikelen en voorschriften in de WPO regelen zaken aangaande het onderwijsproces. Een groot aantal (87) van de artikelen in WPO gaan over de bekostiging van het primair onderwijs. Deze zijn nader toegelicht onder het kopje Bekostiging. De overige voorschriften gaan over het personeel (18 artikelen) en zij-instroom in het beroep (1), de zorgstructuur (11), de kwaliteit van het onderwijs (8), toegankelijkheid (6), de inhoud van het onderwijs (4 artikelen), bestuurlijke aangelegenheden, kinderopvang (1), de veiligheid van de leerlingen (1) en verslaglegging en informatieverstrekking (5). Deze worden hierna kort toegelicht, waar relevant tezamen met gerelateerde regelgeving en voorschriften. Eén artikel in de WPO is gerelateerd aan onderwijsresultaten, dit artikel is hieronder beschreven in 2.2.2 samen met de artikelen die betrekking hebben op de inhoud van het onderwijs.

2.2.2 Toegankelijkheid en beschikbaarheid PO

Zeven artikelen (2, 6, 39-41, 58 en 63) van de WPO beschrijven de toegankelijkheidseisen, regels over toelating en verwijdering, de verplichte deelname aan het onderwijs in het kader van de Leerplichtwet 1969, en ondersteuning bij onderwijs aan zieke leerlingen. Ten behoeve van de beschikbaarheid van voldoende onderwijs geven acht artikelen in de WPO specifieke voorschriften over de instandhouding van scholen door een openbare rechtspersoon, mogelijke bestuursoverdracht, en gemeentelijke verdeling van schoolwijken voor een doelmatige spreiding van de leerlingen. De Regeling aanpassing stichtings- en opheffingsnormen basisscholen ivm gebiedswijzigingen (2006, 2007) heeft invloed op de spreiding van scholen.

De regels ter verbreding van de toegankelijkheid van het basisonderwijs zijn nader uitgewerkt in de afdeling Zorgstructuur van de WPO, besproken in 2.2.5 van dit rapport.

Artikel 4 van de WPO regelt dat de burgemeester en wethouders aan ouders van in de gemeente verblijvende leerlingen op aanvraag bekostiging verstrekken van de vervoerskosten ten behoeve van het schoolbezoek. De gemeenteraad stelt daartoe een nadere regeling vast met inachtneming van het in artikel 4 bepaalde. Daarnaast kunnen gemeenten aanspraak maken op het Besluit onderwijs aan vreemdelingen (Stb.2003, nr.307) om de eerste opvang van nieuwe schoolgaande vreemdelingen te bekostigen.



Overige artikelen en regelingen ter bevordering van de financiële toegankelijkheid van onderwijs zijn besproken onder Bekostiging.

2.2.3 Bekostiging PO

De Grondwet (1815) Art. 23: 4 stelt dat in elke gemeente van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven moet worden, in een genoegzaam aantal openbare scholen. De Universele Verklaring van de rechten van de mens (1948), waarbij Nederland zich heeft aangesloten, stelt verder in Art. 26 dat in ieder geval het lager onderwijs verplicht moet zijn en kosteloos.

Om hieraan invulling te geven wordt de meerderheid van de basisscholen door de overheid bekostigd. Over de bekostiging van openbare en bijzondere basisscholen stelt Grondwet Art 23 dat bij de wet eisen van deugdelijkheid geregeld worden die te stellen zijn aan het uit de openbare kas te bekostigen onderwijs. Hierbij moet de vrijheid van richting, keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers in acht genomen te worden. Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, moet naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd worden. De WPO is de belangrijkste uitwerking van de 'eisen van deugdelijkheid' voor bekostiging van het primair onderwijs. Het merendeel van deze voorschriften worden in hiernavolgende delen (2.2.3 – 2.2.8) van dit hoofdstuk besproken.

Ter vergroting van de autonomie van scholen is in 2005 de lumpsumbekostiging ingevoerd (Wijzigingswet invoering lumpsumbekostiging WPO 2005). De WPO bevat vier artikelen over de grondslag, aanvullende middelen en afwijking van reguliere bekostiging. Voorwaarden voor de aanvang van bekostiging voor basisscholen zijn beschreven in 13 artikelen over met name het 'plan van scholen', dat de beschikbaarheid van voldoende onderwijs per gemeente waarborgt. Ongeveer een kwart (23) van de WPO artikelen over bekostiging gaan over de bekostiging van huisvesting van scholen, waarin de gemeente over het algemeen voorziet. De WPO bevat verder 8 artikelen over de bekostiging van de materiële instandhouding (MI) van scholen. Deze artikelen gaan in op:

- De vaststelling en onderverdeling van de Programma's van Eisen (PvE).
- De extra en aanvullende bekostiging voor MI.
- Grondslag bekostiging voor MI lichamelijke oefening.
- Bekostiging samenwerkingsverband MI en overdracht bekostiging samenhangend met inrichting zorgstructuur.

Voor de bekostiging van het primair onderwijs en de gemeentelijke indeling zijn verder een aantal wetten van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) relevant, namelijk:

- Wet algemene regels herindeling, 1984
- Wet gemeenschappelijke regelingen, 1984
- Gemeentewet, 1992
- Financiële verhoudingswet, 1996



Onderzoek naar de hoogte van de MI-vergoeding voor leermiddelen in het basisonderwijs¹ in 2006 toont aan dat de gemiddelde jaarlijkse kosten van het onderwijsleerpakket sinds 2000 met 14% zijn gestegen (na inflatiecorrectie). Hierdoor dekt de MI-vergoeding slechts 74% van de werkelijke kosten. Redenen voor de kostenstijging zijn: verhoogde prijzen van methodes voor Nederlandse taal/lezen en rekenen, nieuwe domeinen als Natuur en techniek en sociaal-emotionele ontwikkeling, remediërende programma's voor zorgleerlingen en individueel aanpasbare lesmaterialen, leerlingvolgsystemen, het verhoogde BTW-tarief voor educatieve software en auteursrechtelijke afdrachten bij multimediale toepassingen, en materialen voor *culturele vorming*. Een conclusie van het onderzoek naar de MI-vergoeding voor energie² uitgevoerd in 2006 is dat de energiekosten gemiddeld sneller zijn gestegen en hoger zijn dan de MI-vergoeding. Per gemiddelde school van 10 groepen bedroeg dit verschil zo'n €1.758 in 2005 (€2.209 op basis van CBS-prijzen).

Negen artikelen in de WPO gaan over de personeelsbekostiging, waarvan 7 over de grondslag bekostiging personeelskosten (aantal leerlingen), bijzondere personeelsbekostiging en overdracht van bekostiging. Eén artikel betreft het budget voor het arbeidsmarktbeleid van de instelling en één de personeelsbekostiging voor zorgvoorzieningen. Bijna een vijfde van de WPO artikelen (17) regelt de wijze van bekostiging voor huisvesting, materiële instandhouding, en personeel, het gemeentelijk beleid m.b.t. personele en materiële voorzieningen, de overschrijdingsregeling, de bestedingsmogelijkheden, en de betaling van bekostiging. Vervolgens gaan 11 artikelen over de beëindiging van bekostiging en 16 bevatten overige bepalingen, zoals vermindering van de bekostiging bij nalatigheid of schuld, informatievoorziening (persoonsgebonden nummer) en ondersteuning bij onderwijs aan zieke leerlingen.

WPO art. 39 – 40 regelt het registratieproces bij toelating en uitschrijving van leerlingen, in verband met de bekostiging en controle op de Leerplichtwet. Het Besluit bekostiging WPO (OCW, 1985) bevat vervolgens 34 administratieve voorschriften en bepalingen over:

- De registratie;
- Gegevensverstrekking inzake de aanvang en het einde van bekostiging, en borgstelling;
- De leerlingenadministratie en leerlingentelling;
- Het gewogen gemiddelde leeftijd van de leraren;
- De berekeningswijze voor vergoedingen voor personeelskosten- en materiële instandhoudingen;
- Berekening van bedragen voor aanvullende bekostiging voor kleine scholen, nevenvestigingen, schoolleiding, onderwijsachterstandenbestrijding (schoolgewichten), zorgvoorzieningen, alsook correcties, etc.

¹ CLU, Universiteit Utrecht, 2006, Leermiddelen in het basisonderwijs. Een onderzoek naar de kosten.

² KPMG, 2006, Ontwikkeling energiekosten in het primair onderwijs 2001-2005. Onderzoek in opdracht van Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.



Bij ministeriële regelingen is de drempel (eerst 8%, vervolgens 6%) en de compensatieregeling bij de gewichtenregeling voor het schooljaar 2007-2008 en 2008-2009 vastgesteld.

Afdeling 11 van de WPO geeft een aantal voorschriften voor de verslaglegging en informatieverstrekking. Deze houden in dat het bevoegd gezag beschikt over geordende gegevens voor de berekening van de hoogte van de bekostiging, alsmede over een verklaring over de juistheid van de bekostigingsgegevens, afgegeven door een accountant. Voor de bekostiging levert het bevoegd gezag structureel gegevens aan de minister van OCW. De Regeling structurele gegevenslevering WPO en WEC (2007) voorziet in nadere voorschriften over deze gegevens die elektronisch en in een vast formaat verstrekt worden. In het kort betreft dit:

- De leerling-gegevens tezamen met het persoonsgebonden nummer aan de IB-Groep, overeenkomstig de beschrijving en op de wijze als vermeld in het programma van eisen, binnen 14 dagen na verwerking;
- De organisatiegegevens aan CFI;
- Financiële gegevens voor zover een personeelsbekostiging voor zorgvoorzieningen wordt ontvangen, jaarlijks;
- Personele gegevens aan CFI, 2x jaarlijks en maandelijks over de verslagmaand incl. het uitkeringsbedrag i.v.m. Regeling in mindering te brengen uitkeringen.

Afdeling 11 van de WPO verplicht het bevoegd gezag tot het opstellen en leveren van een jaarverslag ter verantwoording. Dit omvat het bestuursverslag, jaarrekening, en overige gegevens als bedoeld in artikel 392 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. De jaarrekening gaat vergezeld van een accountantsverklaring. Het Besluit informatievoorziening WPO/WEC (OCW, 2005) bevat gedetailleerde regels omtrent het definiëren, ordenen en beschikbaar stellen van gegevens in het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs. Dit besluit schrijft ook de nadere invulling van de onderdelen van het jaarverslag voor, namelijk:

- De kernactiviteiten en kerngegevens¹;
- De juridische structuur;
- De organisatiestructuur;
- Belangrijke onderdelen van het gevoerde beleid; en
- De financiën.

De financiën bestaan uit tenminste een analyse van de financiële situatie, onderbouwd met financiële kengetallen waaronder begrepen gegevens over de solvabiliteits- en liquiditeitspositie per balansdatum, de rentabiliteit en de streefwaarden. Gedetailleerde voorschriften aangaande de te vermelden gegevens en hoe deze te ordenen zijn opgenomen in de bijlage van het Besluit. Tevens is van toepassing de Regeling jaarverslaggeving onderwijs (besproken in het voorgaande hoofdstuk). In het kader van de regeling "Richtlijn jaarverslag onderwijs" zijn in een model de inrichtingsvereisten en aanwijzingen aangegeven voor de opstelling en indiening van

¹ Onder andere: ontwikkelingen ten aanzien van leerlingen, personeel, bevoegde gezagsorganen en financiën, voor zover niet opgenomen in de jaarrekening.



het jaarverslag en de jaarrekening van alle uit 's Rijks kas bekostigde onderwijsinstellingen. Verder is in WPO hoofdstuk 11 geregeld dat inzage in de boeken bij de accountant mogelijk moet zijn.

2.2.4 Leerproces, -inhoud en resultaten PO

De uitgangspunten en doelstelling van het primair onderwijs staan beschreven in Artikel 8 van de WPO. Dit artikel schrijft over de inrichting van het leerproces het volgende voor:

- Een ononderbroken ontwikkelingsproces gericht op:
 - o Emotionele en de verstandelijke ontwikkeling; en
 - o Actief burgerschap en sociale integratie.
- Individueel afgestemd onderwijs voor leerlingen met extra zorgbehoefte, die waar mogelijk het reguliere onderwijs volgen.
- Een tijdvak van 8 aangesloten schooljaren, met een voorgeschreven verdeling van tenminste 7520 uren onderwijs over de jaren¹;
- Een evenwichtige verdeling van onderwijsactiviteiten over de dag;
- Voldoende onderwijs voor kinderen die wegens ziekte thuis of in ziekenhuis verblijven;
- Structurele en herkenbare aandacht aan het bestrijden van (taal)achterstanden.

Nog acht artikelen in de WPO (Art. 10-17) bevatten nadere bepalingen over het onderwijsproces die tot doel hebben de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Hieronder vallen onder andere:

- De verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de kwaliteit van het onderwijs;
- Rapportage van vorderingen van leerlingen aan de ouders;
- Het schoolplan met daarin een beschrijving van:
 - o Het onderwijskundig beleid;
 - o Het personeelsbeleid; en
 - o Het beleid inzake de kwaliteitsbewaking en -verbetering van de school
- De voorgeschreven inhoud van de schoolgids voor ouders, verzorgers en leerlingen, over de werkwijze van de school:
 - o Doelen van het onderwijs en de resultaten die met het onderwijsleerproces zijn bereikt²
 - o De wijze van zorg voor het jonge kind
 - o De wijze van zorg voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften / leerling-gebonden budget
 - o Wijze waarop de verplichte onderwijstijd wordt benut
 - o De geldelijke bijdrage en hiervan gefinancierde activiteiten
 - o De rechten en plichten van de ouders, de verzorgers, de leerlingen en het bevoegd gezag alsook uitleg van de klachtenregeling
 - o Veiligheidsbeleid,
 - o Wijze waarop BSO voorzieningen zijn georganiseerd

¹ Tenminste 3520 uur in eerste en 3760 uur in laatste 4 schooljaren, gem. 940 uur / jaar.

² Wijze van beschrijving bij AMVB te regelen



- Klachtenregeling en instelling van de klachtencommissie
- Regels over het meetellen van tijd op een andere school en het vaststellen bij ministeriële regeling van de zomervakantie.

Drie artikelen in de WPO bevatten voorschriften over de inhoud van het onderwijs. Artikel 46 en 50 over het karakter van het openbaar onderwijs en de mogelijkheid voor godsdienstonderwijs of levensvormend onderwijs geven brede randvoorwaarden voor de inhoud van het basisonderwijs. Daarnaast zijn ook artikelen 166-170 inhoudelijke voorschriften, die activiteiten voorschrijven voor leerlingen met een grote achterstand in de Nederlandse taal (binnen en buiten reguliere schooltijd).

Meer specifiek voor de inhoud van het primair onderwijs in het algemeen zijn de in artikel 9 voorgeschreven aandachts- en kennisgebieden:

- Zintuiglijke en lichamelijke oefening
- Nederlandse taal
- Rekenen en wiskunde
- Engelse taal
- Expressie-activiteiten
- Bevordering van sociale redzaamheid, waaronder gedrag in het verkeer
- Bevordering van gezond gedrag
- Enkele kennisgebieden, waarin in elk geval aandacht besteed wordt aan:
 - o Aardrijkskunde
 - o Geschiedenis
 - o De natuur, waaronder biologie
 - o Maatschappelijke verhoudingen, waaronder staatsinrichting
 - o Geestelijke stromingen
- Evt. Duits, Frans en / of Fries

Bij WPO artikel 9 is aangetekend dat de aandachts- en kennisgebieden waaraan scholen moeten voldoen zijn uitgewerkt in de "kerndoelen". Met het Besluit vernieuwde kerndoelen WPO (2005) zijn 58 kerndoelen voor basisscholen vastgelegd. Deze kerndoelen beschrijven het eind van een leerproces, niet wijze waarop ze bereikt worden¹. Hoewel de kerndoelen een bepaald resultaat (streefniveau) beogen, richten ze zich vooral op de inhoud, het aanbod, van het onderwijs. De kerndoelen geven aan wat een kind een kind moet leren of geleerd moet hebben. Het merendeel van de kerndoelen zijn globaal geformuleerd en dus niet direct en objectief meetbaar.

In de Kwaliteitsagenda 'Scholen voor morgen' (OCW, 2007) die is opgesteld in samenwerking met de sociale partners, formuleert de minister de volgende doelstellingen op gebied van onderwijsresultaat en –proces:

- 1) In 2009 is vastgelegd wat leerlingen aan het eind van het primair onderwijs moeten kunnen op het gebied van taal en rekenen.

¹ D.w.z. geen uitspraken over didactiek.



- 2) In 2011 is de taalachterstand aan het einde van de basisschool met 40% gereduceerd t.o.v. 2002.
- 3) In 2011 zijn de gemiddelde leerprestaties voor alle groepen leerlingen aantoonbaar gestegen.
- 4) In 2011 voldoet minstens 80% van de scholen aan de indicatoren voor goede kwaliteitszorg.
- 5) In 2011 is het aantal zeer zwakke scholen gehalveerd en de periode dat een school zeer zwak functioneert geminimaliseerd.

Bovenstaande doelstellingen impliceren een grotere mate van meetbaarheid van het onderwijsresultaat dan momenteel het geval is. Artikel 11 van de WPO stelt wel dat de directeur na overleg met het onderwijzend personeel over iedere leerling die de school verlaat een onderwijskundig rapport opstelt. Een dergelijk rapport verschaft een zekere mate van inzicht in het door de leerling aan de betreffende school behaalde onderwijsresultaat. Dit rapport is echter vooral bestemd voor de ontvangende school (in PO, VO of SO) en de ouders van de leerling en heeft niet als doel het vaststellen van de toegevoegde waarde van de school.

Voor proactieve sturing op het gebied van onderwijsinhoud en –proces (i.t.t. toezicht) maakt OCW nu vooral gebruik van ‘vrijwillige’ en indirecte subsidie-instrumenten. Voorbeelden hiervan zijn:

- Regeling versterking cultuureducatie in het PO (2005-2007, 2007-2008)¹;
- Subsidieregeling Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006–2010².

Deze subsidieregelingen bevatten geen nadere omschrijving van de precieze inhoud binnen de globale aandachtsgebieden van ‘cultuureducatie’ en taalonderwijs.

2.2.5 Personeel PO

Naast sturing via voorwaarden voor bekostiging en subsidies, is in het sturen op kwaliteit een belangrijke rol weggelegd voor regels over het personeel. In de WPO hebben 18 Artikelen direct betrekking op het personeel.

De WPO voorschriften van Art. 3, 52-54 zijn een uitwerking van artikel 23 van de Grondwet. Deze voorschriften zijn verder gedetailleerd in de Wet op beroepen in het onderwijs (BIO, OCW, 2004) en het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel (OCW, 2005), zoals beschreven in hoofdstuk 2. De WPO bevat tevens een artikel dat scholen verplicht om mogelijkheden tot stage te bieden voor de opleiding van onderwijzend personeel (art. 36). Artikel 38 a-j verplicht de school een scholings- en begeleidingsovereenkomst aan te gaan met mensen die via zij-instroom het onderwijsberoep in komen. Deze voorschriften plus de drie voorschriften

¹ Subsidie voor het schooljaar (eenmalig per school) waarmee de school een visie ontwikkelt op cultuureducatie in onderwijsprogramma en deze in samenwerking met haar culturele omgeving vertaalt in activiteiten.

² Regels voor de verstrekking van subsidie op aanvraag aan CINOP, ETV en Stichting Lezen & Schrijven ter uitvoering van ‘Van A tot Z betrokken. Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006–2010’.



over landelijk overleg en stagemogelijkheden zijn gericht op de toekomstige beschikbaarheid van bekwaam personeel. De toekomstige beschikbaarheid en bekwaamheid van PO personeel zijn ook actiepunten in het Convenant LeerKracht van Nederland (2008) en de Kwaliteitsagenda: Scholen voor morgen (2007). Hieronder vallen de extra aandacht voor taal en rekenen in lerarenopleiding, het instellen van een opscholingsfonds voor docenten¹, en het beschikbaar stellen van meer geld voor scholing van VVE leid(st)ers.

Drie WPO voorschriften verplichten het bevoegd gezag tot het opstellen van het formatieplan, een managementstatuut en een document over de evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding. Artikel 44 stelt dat ouders de mogelijkheid moeten krijgen om ondersteunende werkzaamheden te verrichten binnen de school.

Daarnaast hebben tien WPO voorschriften te maken met de rechtspositie van het personeel (akte van aanstelling, beroepsrecht, etc.). Deze hebben hun oorsprong in het Grondwettelijke artikel 19 waarin bepaald is dat de wet regels stelt omtrent de rechtspositie van hen die arbeid verrichten, en hun bescherming en medezeggenschap. Ook zijn het Overlegbesluit onderwijspersoneel PO & VO (1994), de Arbeidstijdenwet (1995) en de Arbowet (1998 en wijziging 2006) zoals besproken in het voorgaande hoofdstuk van toepassing.

In het kader van de decentralisatie van secundaire arbeidsvoorwaarden in het primair onderwijs (i.v.m. Lumpsum, 2005), zijn van het Rechtspositiebesluit WPO / WEC (OCW, 2003) de meeste artikelen vervallen². In plaats hiervan geldt nu de CAO Primair Onderwijs 2006-2008. De CAO bevat uitgebreide voorschriften inzake:

- De arbeidsduur³;
- Het formatiebeleid door het bevoegd gezag;
- Het dienstverband bijzonder onderwijs;
- Het dienstverband openbaar onderwijs;
- Functies en functiewaardering;
- Salarissen (beloning vastgesteld bij ministeriele regeling);
- Vergoedingen en financiële regelingen;
- Verlof;
- Scholing en professionele ontwikkeling;
- Overige rechten en plichten;
- Beroepsrecht;
- Medezeggenschap.

De Financiële Arbeidsvoorwaarden PO (OCW en sociale partners) 2008 bevatten een nadere uitwerking van de financiële voorwaarden zoals de salarisbedragen per schaal en de verhoging van de eindejaarsuitkering, con-

¹ op advies van de Commissie van Leraren.

² met uitzondering van de artikelen 1, en 236 t/m 252 over de commissies van beroep in het bijzonder onderwijs

³ Algemene arbeidsduur: 1659 uur / jaar.



form CAO. Daarnaast zijn er nog een aantal voorschriften inzake de personeelskosten van scholen. Zo verplicht de WPO (art. 183-184) dat de school is aangesloten bij een rechtspersoon in verband met kosten van vervanging en onvrijwillige taakvermindering, op uitkeringen aangewezen personeel, en suppleties inzake arbeidsongeschiktheid. Het Reglement Vervangingsfonds PO schooljaar 2007-2008 voorziet in een opslag voor de bekostiging van vervanging, die is opgenomen in de Lumpsum (op basis van de GPL). De opslagpercentages worden jaarlijks bij ministeriële regeling vastgesteld. De 'Regeling achterwege laten vermindering van de bekostiging bij niet-herbenoeming ontslaguitkeringsgerechtigde ex-werknemers primair onderwijs' geeft de voorwaarden voor ontheffing van de vermindering in bekostiging bij ontslag van personeel.

Ter stimulering van voldoende beschikbaarheid van personeel op basisscholen heeft OCW een aantal subsidies ter beschikking gesteld. Voorbeelden zijn de Stimuleringsregeling beginnende directeuren in het primair onderwijs 2006–2008¹ en de Regeling loonkostensubsidie ondersteunend personeel basisscholen, 2008.

2.2.6 Zorgleerlingen en onderwijsachterstandenbeleid

Sinds 1998 zijn in de WPO het reguliere basisonderwijs en een aantal vormen van speciaal onderwijs samengebracht. Dit zogenaamde 'Weer samen naar school' beleid (WSNS) was een reactie op de grote groei van speciale scholen in het basisonderwijs. De vormen van speciaal onderwijs die zijn ondergebracht in de WPO zijn de voormalige scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom), scholen voor moeilijk lerende kinderen (mlk) en scholen voor in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (iobk). Doel van WSNS is dat onderwijs steeds beter aansluit bij de mogelijkheden van kinderen: passend onderwijs of onderwijs op maat.

Veertien artikelen in de WPO geven procesvoorschriften ten aanzien van de zorgstructuur, die een bredere toegankelijkheid van basisonderwijs voor leerlingen met een zorgbehoefte tot doel heeft (art. 18-28, 40a, 43, 70a). Deze artikelen omvatten voorschriften over:

- Verplichte aansluiting bij een samenwerkingsverband voor speciaal basisonderwijs;
- Opstellen van een reglement voor het samenwerkingsverband;
- Verplichting tot het jaarlijks opstellen van een zorgplan binnen het samenwerkingsverband;
- Instelling van een geschillencommissie inzake samenwerkingsverbanden;
- Een permanente commissie leerlingenzorg;
- Mogelijkheid tot aanstelling van een regionale verwijzingscommissie (REC).

De beoordeling door een commissie voor de indicatiestelling kan leiden tot beschikbaarstelling van een leerling-gebonden budget voor een leerling op

¹ Een éénmalige subsidie van €6000 per beginnend directeur een subsidie als tegemoetkoming in de kosten van coaching en begeleiding van beginnende directeuren



een reguliere basisschool: het 'rugzakje' of leerling-gebonden financiering (LGF). Artikel 40a verplicht het bevoegd gezag om in overleg met de ouders van een zorgleerling jaarlijks een handelingsplan op te stellen en te evalueren. Artikel 43 verplicht het bevoegd gezag om een onderwijskundig rapport uit te geven voor een permanente commissie leerlingenzorg / indicatiestelling. Het doorbreken van de systeemscheiding¹ heeft tot dusver geleid tot 250 samenwerkingsverbanden die qua omvang sterk variëren: van enkele honderden leerlingen tot meer dan 20.000 leerlingen.

Het onderwijsachterstandenbeleid (OAB) ontstond als reactie op achterstanden in leerprestaties bij grote groepen leerlingen, zonder dat sprake was van individuele leerproblemen. De achterstanden bleken samen te hangen met de sociaal-economische situatie van de ouders: ouders met een lager opleidingsniveau kunnen hun kinderen minder goed stimuleren. Ook veel kinderen met een buitenlandse achtergrond hadden een taalachterstand. Het Besluit bekostiging WPO² kent via de gewichtenregeling extra budget toe aan scholen voor het zo vroeg mogelijk bestrijden van onderwijsachterstanden. Daarnaast stelt het 'Besluit vaststelling doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006-2010' specifieke uitkeringen ter beschikking ten behoeve van de volgende activiteiten voor doelgroepkinderen in het primair onderwijs³:

- Schakelklassen (zie ook WPO, art. 166);
- Vroegschoolse educatie: een programma in groep 1 en 2, niet zijnde een schakelklas, van een basisschool voor doelgroepkinderen van 4 en 5 jaar.

2.2.7 Kinderopvang

Artikel 45 van de WPO bepaalt dat scholen verantwoordelijk zijn voor de tussenschoolse opvang en de organisatie van buitenschoolse opvang tussen 7:30 en 18:30 uur, op verzoek van de ouders. Dit houdt in dat het bevoegd gezag van de school ervoor zorgt dat:

- a. Een overblijfaanpak tot stand komt;
- b. Overleg plaatsvindt over de overblijfaanpak met de ouders en degenen die met het toezicht op de leerlingen worden belast;
- c. Het overblijven plaatsvindt in een veilige en kindvriendelijke ruimte;
- d. Per 1 augustus 2011 ten minste de helft van het toezichthoudende personeel een scholing op dit gebied heeft gevolgd.
- e. Degene die met het toezicht is belast voor wettelijke aansprakelijkheid is verzekerd.
- f. De kosten hiervan voor rekening van de ouders komen.

¹ Tussen het basisonderwijs en een belangrijk deel van het speciaal onderwijs: lom, mlk, iobk.

² OCW, 1985, art. 27 en 28

³ Hieronder valt ook Voorschoolse Educatie (VVE) voor doelgroepkinderen van 2 en 3 jaar in kinderdagverblijven en peuterspeelzalen (geen PO). Zie ook gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA).



Op 1 augustus 2007 is de verantwoordelijkheid voor de BSO-aansluiting ingegaan. Sindsdien gelden voor de meeste basisscholen de 48 artikelen van de Wet kinderopvang (2004) die gaan over de kwaliteitseisen, het toezicht op naleving door de gemeente en de sancties op tekortkomingen. De kwaliteitseisen¹ houden onder andere de volgende verantwoordelijkheden in voor de houder van een kindercentrum:

- Zorg dragen voor de aanwezigheid van kwantitatief en kwalitatief voldoende personeel en materieel, en een verantwoord pedagogisch beleid en verantwoordelijkheidstoedeling.
- Personen werkzaam bij een kindercentrum dienen in het bezit te zijn van een verklaring omtrent het gedrag, afgegeven volgens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.
- Zorg dragen voor een verantwoorde uitvoering van de werkzaamheden.
- Het beleid moet de veiligheid en de gezondheid van de op te vangen kinderen waarborgen, en een risico-inventarisatie is verplicht.
- Tussen de houder en de ouder dient een schriftelijke overeenkomst opgesteld te worden en de ouders moeten op de hoogte gesteld worden van het beleid.
- De houder stelt een oudercommissie ter advies in en moet hiervoor een reglement vast stellen.
- De houder treft een regeling voor de behandeling van klachten van de oudercommissie over een door hem genomen besluit.
- De minister kan regels stellen voor de administratie van gegevens bij kindercentra.

Voor een periode van maximaal vier jaar kan de minister alternatieve regels stellen voor experimenten ten behoeve van innovatieve kinderopvang². Deze regels hebben betrekking op de kwaliteit en het toezicht voor kinderopvang.

In de ruimten waar de opvang plaatsvindt geldt de Warenwet Hygiëne van Levensmiddelen (2005). Deze wet schrijft voor dat kindercentra, waaronder BSO en TSO faciliteiten, een voedselveiligheidssysteem moeten hantieren waarin specifieke werkinstructies zijn vastgelegd. Voor kindercentra geldt de hygiëncode voor de voedingsverzorging in woonvormen (2007), waaronder kinderdagverblijven vallen. Deze hygiëncode geeft richtlijnen aan organisaties voor de bouw en inrichting en ondersteuning bij scholing van medewerkers. De hygiëncode (mei 2007) is zodanig gewijzigd ten opzichte van de voorloper dat minder registratie nodig is. Om gezondheidsrisico's in basisscholen en opvangcentra te beperken gelden verder de Landelijke hygiënerichtlijnen voor scholen van de LCHV (2007).

Sinds 2005 bestaan er aantal subsidies vanuit SZW en OCW om de extra verantwoordelijkheid van scholen voor de kinderopvang te faciliteren. Deze subsidies zijn vrijwillig en aan te vragen door scholen als verantwoordelijke voor kinderopvang. De volgende subsidieregelingen zijn van toepassing voor 2008:

¹ Hoofdstuk 3, Art. 45-60

² Zie hoofdstuk 6 van de Wet kinderopvang



1. Subsidieregeling kinderopvang (SZW, 2005)¹
2. Wijzigingsregeling Subsidieregeling kinderopvang (OCW, subsidiëring 2008)²
3. Regeling OCW dagarrangementen en combinatiefuncties (OCW, 2006)³
4. Tijdelijke subsidieregeling capaciteitsuitbreiding buitenschoolse opvang (OCW, 2007)⁴
5. Subsidieregeling scholing overblijfsmedewerkers 2007-2010 (OCW, 2007)⁵
6. Aanpassing subsidieregeling overblijfsmedewerkers, 2007-2010 (OCW, 2007)⁶

Voor deze subsidies gelden voorwaarden, zoals:

- Invullen van aanvraagformulieren;
- Opstellen van een projectplan;
- Bijhouden en bewaren van een projectadministratie;
- Informatieverplichting
- Voortgangsrapportages en een eindrapportage met de vereiste verantwoordingsinformatie.

Wat betreft de financiële verantwoording kunnen per subsidieregeling aparte controle- en rapportageprotocollen voor de werkwijze t.a.v. de accountantsverklaring van toepassing zijn. Verder geldt voor de Tijdelijke subsidieregeling capaciteitsuitbreiding buitenschoolse opvang (OCW, 2007) dat de houder verplicht is een kopie van de bouwvergunning bij de aanvraag te voegen en het inspectierapport voor de vaststelling van het subsidiebedrag.

2.2.8 Gemeentelijk beleid basisonderwijs

De burgemeester en wethouders van gemeenten zijn verantwoordelijk voor het beleid inzake de voorziening in de huisvesting ten behoeve van zowel door de gemeente als niet door de gemeente in stand gehouden scholen, overeenkomstig de WPO bepalingen in Afd. 3, art. 91- 112. Hieronder vallen bijvoorbeeld:

- o Het vaststellen van een bekostigingsplafond;

¹ Subsidie op aanvraag voor projecten die strekken tot realisatie van of dienstig zijn aan het bevorderen van toegankelijke en verantwoorde kinderopvang.

² Wijziging van de Subsidieregeling kinderopvang i.v.m. vaststelling van aanvraagtijdvakken, subsidieplafonds en thema's voor 2008 en i.v.m. met de toepasselijkheid van de Wet overige OCW-subsidies.

³ Gericht op het faciliteren van activiteiten gericht op versterking van de sociale infrastructuur d.m.v. combinatiefuncties en sluitende dagarrangementen voor kinderen tot en met 16 jaar, teneinde de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken.

⁴ Subsidie in verband met een uitbreiding van de capaciteit in de buitenschoolse opvang.

⁵ Subsidie voor scholing van overblijfsmedewerkers ter bevordering van deskundigheid en daardoor kwaliteit van overblijven.

⁶ Extra financiën beschikbaar gesteld (totaal) voor de implementatie van Subsidieregeling scholing overblijfsmedewerkers.



- o Opstellen van een programma voor huisvestingsvoorzieningen;
- o Overzicht van aanvragen en voorzieningen;
- o Beschikkingen op aanvragen met spoedeisend karakter;
- o Gemeentelijke regeling t.a.v. oppervlakte en indeling van schoolgebouwen, urgentiecriteria, prognosecriteria, procedure inzake verhuur en medegebruik van ruimten, en procedure inzake staat maken op voorziening in onderhoud, normen voor vaststelling bedragen voor voorzieningen in huisvesting;
- o Toestemming verlenen voor vervreemding;
- o Het vorderingsrecht van de gemeente voor alternatief gebruik;
- o Toestemming geven voor medegebruik of verhuur;
- o Verklaring ten aanzien van einde gebruik van een gebouw of terrein door een niet door de gemeente in stand gehouden school;
- o De gemeenteraad kan besluiten dat jaarlijks een bedrag voor huisvestingskosten wordt betaald aan het bevoegd gezag van een niet door de gemeente in stand gehouden school;
- o Het bevoegd gezag dient aan de gemeenteraad alle inlichtingen te verschaffen die voor een adequate uitvoering van de bepalingen noodzakelijk geacht worden.

De gemeente voor een doelmatige spreiding van leerlingen het grondgebied indelen in schoolwijken (art. 65). Jaarlijks stelt de gemeente - binnen de WPO bepalingen¹ in art. 74-90 - een Plan op van nieuwe scholen die in aanmerking komen voor bekostiging. Ook kan de gemeenteraad besluiten tot vermindering van het aantal openbare scholen en nevenvestigingen (art. 159).

Ten behoeve van de materiële instandhouding (MI), zorgt het bevoegd gezag of de gemeente als eigenaar van een schoolgebouw, voor de volgende onderdelen in de programma's van eisen (art. 117, 114):

- A. Onderhoud
- B. Energie en waterverbruik
- C. Publiekrechtelijke heffingen, m.u.v. belastingen ter zake van onroerende zaken

Daarnaast stellen burgemeester en wethouders in overleg met het bevoegd gezag van scholen het aantal klokuren per week vast dat ruimte ter beschikking wordt gesteld voor lichamelijke opvoeding (LO, min. 1,5 uur per week). Ook bepalen zij de hoogte van de bekostiging voor MI van de LO ruimte, waarbij onderscheid kan worden gemaakt naar gelang de oppervlakte, alsmede tussen ruimten voor de exploitatie waarvan op grond

¹ Bepalingen m.b.t. plaatsing op plan van nieuwe scholen; verzoek en opneming bijz. school in plan; berekening aantal leerlingen; goedkeuring minister; beroep bij weigering; bekostiging scholen en scholen uit voorgaand plan; omzetting, uitbreiding en verplaatsing; en bekostiging nevenvestiging.



van de onderwijswetgeving bekostiging wordt verleend en ruimten waarvoor dat niet het geval is (WPO, art. 117).

Indien de gemeente uitgaven wil doen voor het onderwijs aan scholen die niet door het Rijk worden bekostigd, stelt de gemeenteraad bij verordening een regeling hiervoor vast (art. 140). Indien een gemeente aan de door haar in stand gehouden scholen meer uitgaven doet voor personeel en MI dan door het Rijk wordt bekostigd, wordt aan niet door de gemeente in stand gehouden basisscholen om de vijf jaar een overschrijdingsbedrag verstrekt (art. 142). Dit kan in de vorm van een voorschot op basis van het jaarlijks vast te stellen, te verwachten overschrijdingsbedrag (art. 143-145). Het gemeentelijk beleid op het gebied van huisvesting en materiële instandhouding, binnen de grenzen van de bepalingen van de WPO, kan per gemeente verschillen. Dit kan lastig zijn voor schoolbesturen die vestigingen hebben in verschillende gemeenten.

In WPO afd. 10 (Art. 165-170) staat dat de burgemeester en wethouders in overleg met het bevoegd gezag van scholen in de gemeente, criteria vaststellen voor de bepaling van een onderwijstand bij leerlingen en voor de selectie van scholen waar GOA-activiteiten wordt uitgevoerd. Burgemeester en wethouders en de bevoegde gezagsorganen van de scholen en kinderopvang in de gemeente voeren tenminste jaarlijks overleg over het voorkomen van segregatie, bevorderen van integratie en bestrijden van onderwijsachterstanden, etc. Burgemeesters en wethouders leggen aan de minister verantwoording af over GOA-uitkeringen (art. 169). Sinds 2006 wordt een groter aandeel van de bedragen voor onderwijsachterstandenbeleid direct uitgekeerd aan het bevoegd gezag van scholen. Voor de schooljaren 2007–2008 en 2008–2009 worden nog tijdelijke specifieke uitkeringen voor extra voorschoolse middelen (voor voorschoolse educatie aan 2-3 jarigen) aan gemeenten beschikbaar gesteld, op basis van schoolgewichten. Behalve de GOA-uitkering loopt ook via de gemeente (of provincie) de regeling uitkeringen cultuurbereik 2005-2008, voor de verstrekking van specifieke uitkeringen in het kader van cultuurbereik, beeldende kunst en vormgeving en cultuureducatie primair onderwijs. Gemeenten kunnen er verder voor kiezen om basisscholen te ondersteunen op onderdelen die de gemeente belangrijk vindt. Voorbeelden hiervan zijn: schoolzwemmen; de 'brede wijk-school', in samenwerking met de peuterspeelzalen; de bibliotheek (leesprojecten); de GGD (bv. het logopedisch screenen van leerlingen); de politie; en schoolbegeleidingsprojecten, bijvoorbeeld in het kader van normen en waarden, verkeersonderwijs en veiligheid op school. Beleid op het gebied van onderwijsachterstanden en andere gemeentelijke beleidsterreinen kan ook per gemeente verschillen.

2.2.9 Toezicht en verantwoording PO

Het document Koers Primair Onderwijs, Ruimte voor de school benadrukt vooral de toegenomen verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. Op het toezicht door het bestuur van de school zijn 13 artikelen van de Algemene wet bestuursrecht (1992) van toepassing. Behalve het bestuur en de Inspectie van het Onderwijs (zie hieronder) oefent ook de gemeenteraad toezicht uit op basisscholen ten aanzien van:



- Leerplichtwet 1969 (als bepaald in Leerplichtwet, art. 16): middels leerplichtambtenaren.
- Het bestuur van de openbare basisscholen: oprichting stichting of in fusie met bijzondere scholen (o.a. goedkeuring statuten, begroting, jaarlijks verslag van werkzaamheden, en in geval van ernstige taakverwaarlozing: zelf de school besturen) (art. 17, 47, 48)
- Doelmatige spreiding van leerlingen: regeling toelating via verdeling in schoolwijken (art. 65)
- Het onderwijsachterstandenbeleid (WPO art. 170)
- De onderwijshuisvesting
- School-hygiënisch toezicht GGD
- Toezicht op de kwaliteit en een handhavingplicht van Kinderopvang.

Artikel 36.1 van de WPO stelt verder dat scholen waarop studenten voor stage zijn toegelaten, toegankelijk zijn voor de inspectie belast met het toezicht op de opleidingsinstellingen.

Waar het de kwaliteit van het leerproces en de leeropbrengsten van basisscholen aangaat is de Inspectie van het Onderwijs het belangrijkste toezichthoudend orgaan van overheidswege. Volgens art. 10 van de WPO draagt het bevoegd gezag zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. De Grondwet (art. 26) bepaalt dat de overheid is belast met het toezicht op de deugdelijkheid van onderwijs. Dit is nader uitgewerkt in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT - OCW, 2002), waarin het toezicht is opgedragen aan de Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie). De Inspectie beoordeelt de kwaliteit van het onderwijs op basis van onderzoek naar "de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en naar andere aspecten van kwaliteit" (WOT, art. 3). De WOT verwijst naar het toezicht op basis van zowel onderwijsresultaat als –proces, en bevat voornamelijk het voorgeschreven aandachtsgebied (kwaliteit). Daarnaast gaat de WOT vooral in op de werkwijze van de Inspectie op het Onderwijs, zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk. Tevens beoordeelt de Inspectie de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering van de taken, opgedragen aan het college van burgemeester en wethouders bij of krachtens de hoofdstukken 3 en 6 van de Wet kinderopvang (WOT, art. 3b).

Voor het toezicht op het primair onderwijs zijn de volgende toezichtkaders, als opgesteld door de Inspectie en goedgekeurd door OCW van toepassing:

- Toezichtkader PO 2005 voortvloeiend uit Leerplichtwet, WPO en WOT;
- Toezichtkader Niet-Bekostigd PO 2008, voortvloeiend uit Leerplichtwet, WPO en WOT; en
- Handelwijze uitbrengen advies PO (2008).

De drie hierboven vermelde toezichtsdocumenten bevatten ongeveer dezelfde inhoud, namelijk normindicatoren mbt jaarlijkse onderwijsresultaten en het eindresultaat (opbrengsten en ontwikkeling), alsook voor de inrichting en inhoud van het onderwijs. De indicatoren voor de inrichting en inhoud van het onderwijs omvatten met name het aanbod van Nederlandse taal en rekenen, het pedagogisch en didactisch handelen van onderwijzend personeel, het afstemmen de op onderwijsbehoeften en de ac-



tieve rol leerlingen, het schoolklimaat, en de kwaliteitszorg (incl. toetsing) van onderwijsleerproces. Daarnaast geven de toezichtkaders nadere toelichting over de werkwijze van de inspectie en het variërend toezicht. Hierin staat dat indien op basis van de schoolresultaten en onderwijskwaliteit nodig geacht, de inspectie breed kan kijken naar het personeel, het management, de huisvesting, het bestuur, en het beleid van de school. De Handwijze bevat dezelfde normindicatoren als het toezichtkader Niet-Bekostigd PO 2008, maar met meer nadruk op de bevoegdheid van leraren in een bijlage.

Het is zorgelijk dat het bereikte eindniveau op leerresultaten zoals door PPOON gepeild in 2004, volgens de experts voor veel leerlingen te laag is. Leerlingen konden bijvoorbeeld in 2004 beter rekenen met procenten dan in 1997. Prestaties voor het domein getallen en bewerkingen bleven ongeveer gelijk, met uitzondering van het cijferend vermenigvuldigen en delen. Op het gebied van meetkunde was echter een achteruitgang op verschillende onderdelen geconstateerd. Voor lezen is recent aangegeven dat leerlingen van 9 en 10 jaar gemiddeld slechter presteren dan vijf jaar geleden¹. Recente PIRLS resultaten geven aan dat vooral bij meisjes de resultaten achteruit gaan.

In het Onderwijsjaarverslag 2006/07 constateert de Inspectie van het Onderwijs² dat het leerstofaanbod en het efficiënt gebruik van de onderwijstijd in het basisonderwijs sinds 1999 trendmatig zijn verbeterd. De zorg en begeleiding van leerlingen is echter verslechterd, terwijl de kwaliteitszorg (evaluatie door de school van de kwaliteit van haar opbrengsten) over de jaren sterk wisselt, met een sterke verslechtering over de laatste twee jaar. Het gebrek aan individueel aangepast onderwijs, te weinig zorg voor zwakke leerlingen en onvoldoende kwaliteitszorg worden aangeduid als oorzaken van lage prestaties, bijvoorbeeld op het gebied van leesvaardigheid. Verder constateert de Onderwijsinspectie dat leraren de voornaamste factor zijn in het verschil tussen scholen met veel en weinig zwakke leerlingen³. Voor de meeste besturen geldt verder dat de kwaliteitszorg op een of meer scholen onvoldoende ontwikkeld is, waardoor informatie ontbreekt om verbeteringen aan te sturen.

Sinds 2003 zijn de opbrengsten van basisscholen in de bestandsopname beter meetbaar geworden. In de periode 2003-2007 zijn op 90 procent van de scholen de gemiddelde prestaties van leerlingen aan het einde van de schoolperiode van voldoende niveau (op grond van kenmerken van de leerlingenpopulatie), bij 5 procent zijn de gemiddelde resultaten onvoldoende en bij 5 procent is dit onbekend. Gemiddeld scoren Islamitische scholen en conceptscholen (Vrije school, Jenaplan en Daltononderwijs) wat lager dan het landelijk gemiddelde, en zijn een groter percentage van vooral Vrije en islamitische scholen als zwak of zeer zwak geclassificeerd. De basisscholen (19%) waar de schoolloopbaan van leerlingen meer risi-

¹ Expertgroep Doorlopende Leerlijnen (2007). Over de drempels met taal en rekenen. P. 11-12

² Inspectie van het Onderwijs (2008). De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2006/07. p. 50-51

³ Ibid. P. 16



co's loopt (doubleren, tussentijdse en eindresultaten beneden niveau), hebben vaak meer (allochtone) achterstandsl leerlingen en zijn vaak te vinden in de grote steden en in achterstandswijken¹. Scholen met betere leerresultaten laten vaak een hoge mate van opbrengstgerichtheid zien.

In de Kwaliteitsagenda voor het primair onderwijs, "Scholen voor morgen (2007)", stelt de minister de volgende aanpak voor op het gebied van onderwijsresultaten en toezicht Kwaliteitsagenda:

- Het Nieuwe Toezicht van de Inspectie met ingang van 2007/2008, met een jaarlijkse risico-analyse op basis van opbrengsten i.p.v. eenmaal per vier jaar een schoolonderzoek.
- Dat met de introductie van good governance en lumpsumfinanciering het schoolbestuur zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit;
- Landelijk vastgelegde resultaten taal voor rekenen; en
- De mogelijke invoering van een verplichte landelijk genormeerde eindtoets op kernvakken voor alle leerlingen in het basisonderwijs (verticale verantwoording), naast een kwalitatieve evaluatie van het onderwijs over de overige leeropbrengsten (horizontale verantwoording).

Basisscholen gebruiken toetsen en leerlingvolgsystemen voor vier doeleinden:

- Didactisch, om het onderwijs aan te passen aan de voortgang van de leerlingen (leerlingvolgsysteem);
- Schoolevaluatie: interne kwaliteitszorg en benchmarking met scholen met een vergelijkbare leerlingpopulatie;
- Eindtoets voor advies voor vervolgonderwijs;
- Eindtoets ter verantwoording over eindopbrengsten aan ouders en inspectie.

Nu doet 97% van de scholen een eindtoets². Echter, ongeveer 25% van de basisscholen laat (een deel van de) potentiële lwoo-leerlingen niet deelnemen aan de eindtoets of telt hun resultaten niet mee, ondanks dat deze leerlingen wel meetellen bij het vaststellen van de normering van de Eindtoets. Daarnaast zijn op 21 procent van de scholen een of meerdere leerlingen ziek of om andere reden afwezig op de dag van de toets en wordt niet altijd een inhaaltoets gedaan³. Omdat nu niet altijd alle leerlingen meedoen aan de Cito-eindtoets, ontstaat een vertekend beeld van de schoolresultaten.

In de kwaliteitsagenda Scholen voor morgen (2007) doet de minister een voorstel voor een nieuwe toezicht- en toetspraktijk met de volgende kenmerken:

- 1) Referentieniveaus en verplichte eindtoets;

¹ Ibid. p. 18

² In 2005-06 gebruikte 81.2 procent van de scholen de Cito eindtoets (Eindtoets basisonderwijs 2006. Een onderzoek naar leerlingen die niet meedoen en/of niet meetellen.)

³ Inspectie van het onderwijs (2008). Onderwijsjaarverslag 2006/07.



- 2) Beter meten van toegevoegde waarde: bijvoorbeeld middels een begin- en eindtoets met een correctie voor sociaal-culturele achtergrond en intelligentie;
- 3) Vernieuwd toezicht door meer focus van Inspectie op tussentijdse toetsen voor taal en rekenen.

Echter, het advies van de Commissie Dijsselbloem inzake het verplicht instellen van een begintoeets in het basisonderwijs neemt de staatsecretaris van OCW niet over (Toetsen en verantwoorden in het primair onderwijs, Staatsecretaris Dijksma, 24 april 2008). In plaats hiervan zouden, aldus Dijksma, scholen de bestaande leerlingvolgsystemen beter kunnen benutten, gezien deze nu op klas- en schoolniveau niet altijd optimaal worden gebruikt. Dit zou bijvoorbeeld gestimuleerd kunnen worden door verplicht stellen van een Schoolrapport Evaluatiepraktijk (SEP) met een gespecificeerde inhoud, zoals voorgesteld door Staphorsius¹. Er zijn argumenten tegen toetsen, dikwijls gebaseerd op de ongewenste neveneffecten van toetsen wanneer hierop een te sterke focus komt en de mogelijke demotivatie van leerlingen bij minder goede toetsresultaten. Echter, het gebruik van toetsen kan wellicht zo aangepast worden dat zij onderdeel kunnen uitmaken van evaluatie ten behoeve van de verdere voortgang en ontwikkeling van de leerling². Hoewel didactisch gezien voor de school zelf van minder waarde, blijft de eindtoets voor controle van buitenaf van belang. Jungbluth (2008) stelt voor deze te reserveren voor het meten van cognitieve basisvaardigheden zoals taal, lezen en rekenen. De Cito eindtoets zou hiervoor een bruikbaar instrument zijn, dat wel voor continue verbetering vatbaar blijft. Geaggregeerde toetsresultaten worden aldus Jungbluth nu nog niet verdisconteerd voor extreme resultaten, verschillen in achtergrondkenmerken en tussentijdse instroom. Om die reden zouden scholen met name beoordeeld kunnen worden op de professionaliteit van hun toetsgebruik en openlijke rapportage daarover³.

2.2.10 Overzicht wet- en regelgeving primair onderwijs

Tabel 2.3 toont een samenvattend overzicht van de belangrijkste wet- en regelgeving geldend voor scholen in het primair onderwijs, met een indicatie van het beoogde effect, het aangrijpingspunt en indicatoren voor meting van het effect van de voorschriften. Uit het overzicht is op te maken dat met name de wet- en regelgeving rondom de kinderopvang (tussenschoolse en buitenschoolse opvang – TSO en BSO) omvangrijk is. Dit heeft deels te maken met het relatief grote aantal artikelen in de subsidiereregelingen ter stimulering van de inzet van bekwaam personeel bij TSO en BSO. Ook is het aantal (proces)voorschriften in de CAO voor personeel relatief groot; vergelijkbaar met het aantal artikelen in de WPO.

¹ Staphorsius, G. Cito, maart 2008. Optimalisering van het gebruik van onafhankelijke toetsen in een leerling- en onderwijsvolgsysteem: 'strategische' bijdrage aan duurzame onderwijsontwikkeling ...

² Janssen, F.J.G. Universiteit Twente en Inspectie van het Onderwijs (2008). Een andere kijk op toetsen.

³ Jungbluth, Centrum voor onderwijskansen 'Sjoans', Maastricht University (maart 2008). Meer professionaliteit en betere kansen door verstandig toetsgebruik - Prestaties en toezicht in het onderwijs.



Voorbeelden van wet- en regelgeving die (onder andere) kwaliteitsborging van het primair onderwijs tot doel hebben zijn de WPO, kerndoelen, bekwaamheidseisen, informatievoorziening WPO, het Toezichtkader PO en de beleidsintenties. Hieronder bevinden zich enkele productvoorschriften, waarop dieper wordt ingegaan bij de wetsanalyse in hoofdstuk 3.

Tabel 2.3: Overzicht belangrijkste wet- en regelgeving primair onderwijs



<i>Regelgeving (aantal artikelen)</i>	<i>Instantie</i>	<i>Artikelen</i>	<i>Aandachtsveld</i>	<i>Beoogd effect</i>	<i>Implicatie</i>	<i>Meeteenheid / indicator</i>
Wet op het primair onderwijs	OCW	208	Bekostiging, huisvesting, personeel, onderwijsinhoud, leerproces en resultaten (product)	Kwaliteit, Beschikbaarheid, Toegankelijkheid	Schoolhoofd, bestuur, leerkracht	% leerplichtigen ingeschreven; % uitval; % zorgleerlingen in regulier onderwijs; kosten per ingeschreven leerling; % scholen dat werkt volgens schoolplan en schoolgids; toetscores
CAO Primair onderwijs en fin. arbeidsvoorwaarden	OCW en Soc. Partners	201	Personeel	Beschikbaarheid (rechtspositie)	Bestuur	% onvervulde vacatures, % verzuim
Wet op Kinderopvang, beleidsregels en Convenant kwaliteit kinderopvang, regeling dagarrangementen en gerelateerde subsidie-regelingen	SZW, OCW	256	Leerproces, personeel en huisvesting	Beschikbaarheid, (financiële) toegankelijkheid en kwaliteit	Bestuur, gemeente	Aantal en % schoolgaande kinderen in TSO en BSO. % opvangcentra dat werkt volgens beleidsregels (o.a. pedagogischplan en risicoinventarisatie)
Besluit vernieuwde kerndoelen WPO	OCW	3	Onderwijsinhoud en resultaten	Kwaliteit	Leerkracht, schoolhoofd en -bestuur	Toetsscores op indicatoren kerndoelen (bijlage kerndoelen)
Besluit bekostiging WPO	OCW	34	Bekostiging	Beschikbaarheid	Bestuur	Aantal en % ingeschreven leerplichtigen; Kosten per ingeschreven leerling (afgezet tegen onderwijsresultaat)
Besluit informatievoorziening WPO/WEC	OCW	6	Bekostiging	Kwaliteit, transparantie	Schoolhoofd, bestuur	% scholen met jaarverslag en bestuursverslag conform richtlijnen in bijlage bij besluit
Besluit bekwaamheids-eisen onderwijspersoneel (PO)	OCW	16	Personeel	Kwaliteit	Leerkracht, bestuur	% aangestelde leerkrachten dat voldoet aan de 7 competenties; % aangestelde leerkrachten met verklaring omtrent gedrag; Alternatief: toetsscores leerlingen
Toezichtkader PO (normindicatoren)	OCW	9	Onderwijsresultaat (opbrengsten) en inrichting leerproces	Kwaliteit	Schoolhoofd, leerkracht	% scholen beoordeeld goed, voldoende, zwak of zeer zwak op indicatoren, alsook % scholen dat voldoet aan kwaliteitszorg, (Alternatief: alleen toetsscores)
Gemeentelijk beleid m.b.t. huisvesting, 'brede school', GGD en onderwijsachterstanden	WPO	Ver-schilt per gemeen-te	Huisvesting, leerproces en inhoud	Beschikbaarheid, toegankelijkheid,	Bestuur	Bv. % scholen of leerlingen adequaat gehuisvest; incidenten mbt. gezondheid; Scores actief burgerschap (sociale competentie)
Totaal regelgeving PO		713				
<i>Beleidsintenties (aantal acties)</i>						
Koers PO: ruimte voor de school	OCW	66	Bekostiging, medezeggenschap, personeel, zorgtraject, schakelklassen, opbrengsten, verantwoording en toezicht (meer opbrengstgericht) Referentieniveaus resultaten, bekwaamheid personeel, taalachterstanden, leerproces, PKI	Kwaliteit, toegankelijkheid, veiligheid	Bestuur, ouders, gemeente, inspectie	Autonomie (horizontaal); 25% regeldruk vermindering; bekwaamheid personeel; gewicht (%) van opbrengstindicatoren in beoordeling door inspectie; toetsscores schakelklassen; schoolscores actief burgerschap
Kwaliteitsagenda 'Scholen voor morgen'	OCW	22		Kwaliteit	Bestuur, gemeente	Resultaten vastgelegd, 80% van scholen voldoet aan standaarden kwaliteitszorg; toetscores taal; toetsscores op vastgelegde opbrengstniveaus



2.3 Wetten en regels voortgezet onderwijs

2.3.1 Wet op het voortgezet onderwijs

In de Wet op het voortgezet onderwijs¹ (WVO) is geregeld aan welke voorwaarden de onderwijsinstellingen moeten voldoen. Er zijn wetsartikelen opgenomen over de soorten scholen die tot het voortgezet onderwijs behoren, de inhoud van het onderwijs, het aantal klokuren les per schoolsoort en leerjaar, en over de examens. Voorts is een aantal artikelen opgenomen over de het personeel, de taken en verantwoordelijkheden van het schoolbestuur, en de onderwijshuisvesting. Andere belangrijke zaken die in de WVO zijn geregeld zijn de bekostiging van het onderwijs, de verantwoording over het onderwijs en het toezicht op het onderwijs. Per april 2008 omvat de WVO 224 artikelen, waarvan er 213 betrekking hebben op proceskenmerken (verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, en voorschriften over de werkwijze of de te volgen procedure). 11 artikelen hebben betrekking op de inhoud van het onderwijs of de opbrengsten van het onderwijs, en 14 artikelen bevatten zowel proces- als productkenmerken.

2.3.2 Leerplicht en voortijdig schoolverlaten

In de artikelen 28, 118h, 27, 103b en 103f WVO en in de Leerplichtwet² is geregeld dat de hoofden van scholen van voortgezet onderwijs een meldplicht hebben ten aanzien van het relatieve verzuim van hun leerplichtige leerlingen. Aan het niet voldoen aan deze meldplicht zijn sancties verbonden in de zin van boetebepalingen of inhouding van de bekostiging. Het Besluit en de uitvoeringsregeling regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC functie) voortijdig schoolverlaten³ en artikel 118a WVO voorzien in de meldplicht van de schoolhoofden rond het voortijdig (zonder startkwalificatie) verlaten van de school van leerlingen die niet meer leerplichtig zijn en jonger zijn dan 23 jaar. De uitvoering van de wet- en regelgeving rond leerplicht en voortijdig schoolverlaten is neergelegd bij gemeenten, die onderling kunnen verschillen in de wijze waarop zij invulling geven aan deze taken.

De afgelopen jaren is een aantal maatregelen genomen om een meer flexibele invulling van het onderwijsaanbod te realiseren teneinde (potentiële) schoolverlaters meer kansen op een diploma te bieden. Zo is in het

¹ Wet op het voortgezet onderwijs, wet van 14 februari 1963 (Stb. 1993, 666), laatst gewijzigd in februari 2008 (Stb. 2008, 51)

² Leerplichtwet , Stb. 1968, 303, laatst gewijzigd in augustus 2007 (Stb. 2007, 298)

³ Besluit regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten, Stb. 2001, 650, laatst gewijzigd in april 2008 (Stb. 2008, 133) en Uitvoeringsregeling regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten, Stcrt. 2002, 139, laatst gewijzigd in oktober 2006 (Stcrt. 2006, 209)



Besluit samenwerking VO-BVE¹ de mogelijkheid gecreëerd voor scholen voor VO en voor MBO om een deel van het programma uit te besteden aan een andere school voor VO of MBO om een meer passend aanbod voor risicoleerlingen te kunnen realiseren. Instellingen met een VAVO aanbod kunnen ook een rol spelen bij deze samenwerkingsverbanden. Scholen die gebruik maken van deze samenwerkingsmogelijkheden kunnen ten behoeve van de financiële afwikkeling kiezen voor inhuur, uitbesteding of overdragen van middelen. Al met al bevat de regelgeving rond leerplicht en voortijdig schoolverlaten uitsluitend proceskenmerken.

2.3.3 Onderwijsinhoud

In de artikelen 6a tot en met artikel 28 WVO zijn voorschriften rond de inhoud van het onderwijs neergelegd. Over de onderwijsinhoud vermeldt de WVO welke schoolsoorten tot het VO behoren, wat de cursusduur is, hoeveel uren onderwijs per jaar er gegeven moet worden op de school, welke inhouden het onderwijsprogramma in ieder geval moet hebben, en wat de kerndoelen zijn voor het onderwijs in de eerste twee leerjaren. In een schoolplan moeten de scholen melden welk kwaliteitsbeleid zij voeren. Van de scholen wordt voorts verwacht dat zij de vorderingen van hun leerlingen registreren.

In het Besluit kerndoelen onderbouw VO² is omschreven wat de leerling moet kunnen en/of wat de leerling moet leren gedurende de onderbouwperiode van het voortgezet onderwijs. Van de 5 artikelen uit dit besluit is er één gericht op de inhoud van het onderwijs.

Het Inrichtingsbesluit W.V.O.³ stelt regels over de toelating, bevordering en verwijdering van leerlingen, over de inrichting van de profielen naar vakken en normatieve studielast, uitgedrukt in uren, specifieke eisen over het derde leerjaar vmbo en over de leerwerkstages van het vmbo. Van de 40 artikelen uit dit besluit zijn er 10 die handelen over de inhoud van het onderwijs en 30 die handelen over het proces. Tot deze procesvoorschriften behoort ook een omschrijving van de condities waaronder scholen leerlingen ontheffing (individueel) dan wel vrijstelling (groep) kunnen verlenen voor specifieke leerstofonderdelen. Deze richtlijn maakt de stap om toestemming aan de inspectie te vragen overbodig.

2.3.4 Examens en onderwijsopbrengsten

In het eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o.⁴ is geregeld aan welke eisen de eindexamens VO moeten voldoen. Het besluit omvat 53 artikelen, waarvan er 3 handelen over de inhoud van het examen en de rest

¹ Besluit samenwerking VO-BVE, Stb 2005, 642, laatst gewijzigd in september 2007 (Stb 2007, 348)

² Besluit kerndoelen onderbouw VO, Stb. 2006, 316

³ Inrichtingsbesluit VWO, Stb. 1993, 207, laatst gewijzigd op 31 maart 2008 (Stb. 2008, 121)

⁴ Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. Stb. 1989, 327, laatst gewijzigd op 31 maart 2008 (Stb. 2008, 121)



heeft het examenproces tot onderwerp. Het eindexamenbesluit is voor het eerst ingevoerd in 1989 en voor het laatst gewijzigd in 2008. De laatste wijziging van dit besluit was gericht op het verbeteren van de mogelijkheid van schoolbesturen om meer maatwerk te leveren aan individuele leerlingen via de mogelijkheid om één of meer vakken op een hoger niveau af te sluiten met een examen. Daarnaast is bij de laatste wijziging het vak Fries als eindexamenvak toegevoegd en zijn de regels rond het aanwijzen van gecommiteerden vereenvoudigd. De procedure rond de tweede correctie is verscherpt, omdat de onderwijsinspectie de eerdere gang van zaken van een kritische noot heeft voorzien. Wanneer er een grote discrepantie bestaat tussen de resultaten van de schoolexamens en de behaalde resultaten op het landelijke examen ontstaat het vermoeden dat de scholen de resultaten van hun leerlingen opkrikken om zodoende betere slaagpercentages te halen. Het slaagpercentage van de leerlingen over een reeks van jaren wordt door de onderwijsinspectie gehanteerd als maat voor de beoordeling van de relatieve toegevoegde waarde van het onderwijs. Een eenduidige maat voor het meten van de absolute toegevoegde waarde van het onderwijs staat ter discussie.

2.3.5 Bekostiging en informatielevering

Aanvang van de bekostiging

In artikel 76 van de WVO en het Besluit aanvang bekostiging WVO¹ is geregeld onder welke condities een schoolbestuur in aanmerking komt voor de bekostiging van het onderwijs. Het Besluit omvat 15 artikelen die alle procesmatig van aard zijn. In het Besluit is geregeld wie en hoe de aanvraag tot bekostiging moet indienen, wie bepaalt of de nieuwe vestiging dan wel school qua leerlingenstroom levensvatbaar is, hoe het schoolbestuur moet aantonen dat er een noodzaak is tot het oprichten van een nieuwe school en onder welke condities de minister zal overgaan tot bekostiging. Wanneer de minister eenmaal het besluit genomen heeft om het verzoek tot oprichting van een school te honoreren is de gemeente, waarin de school zich beoogt te gaan vestigen, verplicht om een schoolgebouw te realiseren (mocht nieuwbouw de enige optie tot vestiging zijn).

Invoering lumpsum bekostiging

Sinds 1996 is voor het voortgezet onderwijs een lumpsum-bekostiging van toepassing. De werking van de bekostigingssystematiek is vastgelegd in het Bekostigingsbesluit W.V.O.². Dit besluit is 35 keer veranderd sinds de invoering in 1992 (gemiddeld twee veranderingen per jaar). Na de laatste wijziging in 2008 (Stcrt. 2008, nr.70) telt de wet 33 artikelen, die alle procesmatig van aard zijn.

Het bekostigingsmodel voor de lumpsumvergoeding omvat een personele en een materiële component. Dit onderscheid wordt alleen gemaakt om te berekenen hoeveel geld de schoolbesturen ontvangen. Binnen bepaalde

¹ Besluit aanvang bekostiging, Stb. 1969, 22; laatst gewijzigd in oktober 2005 (Stb. 2005, 574)

² Bekostigingsbesluit W.V.O. (1992), Stb 580, laatst gewijzigd in 2008 (Stcrt 2008)



wettelijke grenzen kunnen de schoolbesturen zelf bepalen hoe zij het totale bedrag gaan besteden. Vanaf 2009 zal – in het kader van de vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek – het onderscheid tussen het personele en materiële component komen te vervallen.

De personele component beslaat het grootste deel van de bekostiging, namelijk circa 85% van het macrobudget. De lumpsumvergoeding voor personeel wordt berekend op basis van normatieve regels voor de benodigde formatie. Het aantal leerlingen vormt de basis voor het berekenen van de normatieve formatie, die wordt uitgedrukt in fulltime equivalenten (fte's). Via ratio's (aantal leerlingen per fte) en een vaste voet voor onderwijzend personeel wordt de omvang van de formatie bepaald. De hoogte van de bekostiging personeel wordt bepaald door de normatieve formatie te vermenigvuldigen met de gemiddelde personeelslast, die voor vier onderscheiden schoolsoorten verschillend is. De bedragen voor de landelijke gemiddelde personeelslast worden jaarlijks gepubliceerd in een ministeriële regeling¹.

De materiële component is bedoeld voor zaken als schoonmaak, onderhoud van het gebouw en terrein, beheer en bestuur en energie- en waterverbruik. De vergoedingen voor de materiële component bestaan uit een bedrag per leerling en een vaste voet per school. Ook deze bedragen worden bekend gemaakt in ministeriële regelingen². Eens in de vijf jaar wordt bezien of de vergoedingen voor de materiële component nog wel toereikend zijn. De laatste keer is dat gebeurd in 2006³.

Personeel

De eisen rond de vakbekwaamheid van onderwijzend personeel zijn vastgelegd in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel.⁴ Het besluit telt 18 artikelen die van toepassing zijn op het voortgezet onderwijs. Alle artikelen zijn productgerelateerd: de inhoud van de competenties die leerkrachten geacht worden te hebben verworven zijn omschreven.

Infomatielevering bekostiging

Omdat de bekostiging sterk is gebaseerd op het aantal leerlingen, is in het Bekostigingsbesluit WVO een aantal voorschriften opgenomen over de inrichting van de leerlingenadministratie. Tevens is bepaald op welke momenten in het jaar de school moet opgeven hoeveel leerlingen zich hebben ingeschreven. Met de invoering van het persoonsgebonden nummer wordt het aantal momenten dat de scholen informatie moeten verstrekken over hun ingeschreven leerlingen beperkt.

¹ De laatst gepubliceerde regeling op dit terrein betreft de Regeling aanpassen en vaststellen bedragen landelijke gemiddelde personeelslast kalenderjaar 2007 en 2008, Stcrt 2007, 226

² Op dit moment vigeert de volgende regeling: Regeling loon- en prijsbijstelling 2007 en bekostiging exploitatiekosten voortgezet onderwijs, kalenderjaar 2008, Stcrt 2007, 197

³ Ministerie van OCW (2006), *Eindrapportage onderzoek materiële exploitatiebekostiging in het Voortgezet Onderwijs*, Twynstra Gudde, Amersfoort

⁴ Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel, Stb. 2005, 460; laatst gewijzigd in 2006 (Stb. 2006, 20)



De voorschriften over het aanleveren van informatie over de wijze waarop de ontvangen gelden zijn besteed zijn meer gedetailleerd dan de informatievoorschriften aan de voorzijde van het bekostigingsproces. Scholen moeten hun jaarstukken inrichten conform de voorschriften uit de regeling jaarverslaggeving¹. Via controleprotocollen is geregeld dat scholen de ontvangen middelen besteden aan zaken die betrekking hebben op het publiek geregelde onderwijs.

Versterking van de autonomie van schoolbesturen

Met de invoering van de lumpsumbekostiging is uiting gegeven aan een besturingsfilosofie die is gericht op het vergroten van de autonomie van de scholen en het verminderen van de regulering van het onderwijs op centraal niveau. Naast zeggenschap over de besteding van middelen voor personele en materiële zaken zijn sinds 1996 steeds meer verantwoordelijkheden neergelegd bij de schoolbesturen. Zo zijn de middelen voor ziekteverzuim en ontslag losgekoppeld van het Participatiefonds en het Vervangingsfonds en toegevoegd aan de lumpsumvergoeding. Schoolbesturen dragen sinds 2006 zelf het risico voor vervanging bij ziekteverzuim. Sinds 1 januari 2007 dragen de schoolbesturen zelf 25% van het risico dat optreedt als gevolg van werkloosheid, ontstaan na 1 januari 2007. De verplichte aansluiting bij het Participatiefonds is dan opgeheven. Het toemenen van de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen gaat gepaard aan de wens om meer horizontale verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid. Een wetsvoorstel over te volgen gedragsregels rond goed bestuur is op dit moment voorbereiding en wordt naar verwachting rond 2009 ingevoerd. Schoolbesturen ontvangen tijdelijk extra middelen om hun bestuurskracht op sterkte te brengen². De incidentele subsidieregeling wordt uitgekeerd op basis van het aantal leerlingen en vergt dus geen extra administratieve lasten van de schoolbesturen.

2.3.6 Toezicht

De Inspectie van het onderwijs ziet toe of een school met de wijze waarop zij het onderwijs inricht tegemoet komt aan datgene wat de wetgever van een school voor VO verwacht. De inspectie heeft daartoe – conform de richtlijnen in de Wet op het Onderwijstoezicht – een toezichtkader voor het voortgezet onderwijs opgesteld³. De thema's die onderwerp van toezicht zijn, zijn alle gebaseerd op de voorschriften uit de WVO: het leerstofaanbod, het didactisch handelen, het volgen van de voortgang van de ontwikkeling, leerlingenzorg, en kwaliteitszorg. Van de vijf thema's van toezicht hebben er vier betrekking op het onderwijsproces en één (leerstofaanbod) op het onderwijsproduct.

¹ Regeling jaarverslaggeving onderwijs, Stcrt. 2007, 248

² Regeling aanvulling schoolbudget 2007–2008, Stcrt. 2007, 238

³ Inspectie van het Onderwijs (2008), Handwijze bij het uitbrengen advies voortgezet onderwijs, vastgesteld door de Staatssecretaris van OCW op 10 maart 2008



2.3.7 Gemeentelijke regelgeving

Met de reallocatie van de budgetten voor de onderwijshuisvesting en die voor onderwijsachterstandenbeleid naar de schoolbesturen voor voortgezet onderwijs krijgen schoolbesturen steeds minder te maken met gemeentelijke regelgeving. Alleen voor nieuwbouw, de handhaving van de leerplicht en de aansluiting tussen zorg op en buiten de school ontmoeten de schoolbesturen de gemeenten als regelgever en/of handhavende instantie. Geen van de regels die gemeenten concipiëren hebben van doen met het onderwijsproduct. Bij investeringen voor nieuwbouw is in het verleden gebleken dat de gemeentelijke beleidsagenda's niet naadloos aansluiten op de onderwijskundige agenda's van de schoolbesturen.

2.3.8 Bestuursovereenkomsten met de VOraad

Het ontwikkelen van een meerjarenbeleid voor de toekomst vindt steeds meer plaats in samenwerking tussen OCW en andere maatschappelijke stakeholders. De beleidsagenda Koers VO¹, waarin de voorgestane ontwikkelingen voor de periode 2004-2010 zijn uitgestippeld, is het eerste beleidsproces, waarbij de schoolbesturen uitdrukkelijk zijn betrokken in het voortraject. Om de communicatie tussen schoolbesturen en OCW een meer structurele basis te geven is in 2006 de VO raad opgericht uit een samensmelting van voorheen gescheiden belangenverenigingen van schoolbesturen en schoolleiders.

In de Koers VO is voor elf thema's vastgelegd welke ontwikkelingen in de periode 2004-2010 nagestreefd zullen gaan worden. Het betreft de volgende thema's:

1. Doorgaande leerlijnen
2. Omgaan met verschillen
3. Leren kan overal
4. Verbeteren examens
5. Programma en inrichting
6. Maatschappelijke opdracht
7. Personeel
8. Bekostiging
9. Vmbo en pro
- 10 Innovatie
- 11 Moderne bestuurlijke verhoudingen

Voor de bovenstaande thema's zijn 64 concrete acties benoemd, waarvan er 18 betrekking hebben op het onderwijsproduct. Veel van de voorgenomen initiatieven uit de Koers VO zijn inmiddels uitgevoerd en hebben - indien van toepassing – geleid tot aanpassingen in de bestaande wet- en regelgeving.

Op basis van de Koers VO heeft de VO raad met de aangesloten schoolbesturen eigenstandige afspraken gemaakt over de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs². De kwaliteitsagenda bevat zes beleidsprioriteiten, die alle zijn gericht op het onderwijsproduct:

1. verbetering van taal- en rekenprestaties

¹ Ministerie van OCW, (2004) Koers VO, De leerling geboid, de school ontketend

² VO raad (2007) Kwaliteitsagenda voortgezet onderwijs, Tekenen voor kwaliteit, afspraken voor een beter onderwijs 2008-2011



2. goede en betrouwbare examens
3. betere ontwikkeling van toptalent
4. alle leerlingen een passende kwalificatie
5. alle leerlingen een maatschappelijke stage
6. reductie van het aantal zeer zwakke scholen



3 Analyse en conclusies

3.1 Wetsanalyse proces en productvoorschriften

Bijna alle bestaande wetten en voorschriften in het onderwijs zijn gericht op het onderwijsproces. Een zeer kleine minderheid van de huidige regelgeving verwijst expliciet naar het onderwijsresultaat. Een voorbeeld hiervan is WOT artikel 11.2 dat bepaalt dat de Inspectie in haar beoordeling kijkt naar de opbrengsten van het onderwijs: de leerresultaten en voortgang in de ontwikkeling van leerlingen. De Kerndoelen in hun huidige vorm zijn eigenlijk procesgericht, gericht op de inhoud en het aanbod van het onderwijs. De concretisering van normen voor het meten van onderwijsopbrengsten zal dus voor het eerst gestalte krijgen wanneer de leerresultaten (PO: rekenen en taal) vastgelegd zijn.

De meest fundamentele wetten die betrekking hebben op het onderwijs zoals de Grondwet (art. 23), de Universele verklaring van de rechten van de mens (art. 26) en de Leerplichtwet regelen vooral de beschikbaarheid en (financiële) toegankelijkheid van het onderwijs en de verantwoordelijkheden van de regering voor het toezicht op de kwaliteit en bekostiging van het onderwijs. Van deze fundamentele wetten bevat vooral de Leerplichtwet een aantal administratieve verplichtingen (schoolplan, gegevensverstrekking) op schoolniveau ter controle van naleving van de wet.

Waar het de fysieke toegankelijkheid en beschikbaarheid van scholen betreft zijn verder de procesgerichte VROM-wetten (de Wet op de ruimtelijke ordening en het Bouwbesluit) en de gemeentelijke bouwverordeningen, gebruiksvergunningen en beleid omtrent onderwijshuisvesting relevant.

3.1.1 Wetsanalyse PO

Tabel 2.1 toont een overzicht van de aantallen proces- en productvoorschriften in de meest prominente wetten en regels geldend voor het primair onderwijs. De Wet op het primair onderwijs is de meest omvattende wet voor het primair onderwijs en dominant gezien het aantal artikelen in de huidige wet- en regelgeving. Gezien de WPO voornamelijk uit procesvoorschriften bestaat, impliceert dit dat het totaal aan huidige voorschriften ook overwegend procesgericht is.

Hoewel de beleidsintenties in een sterkere mate zijn gericht op het identificeerbaar en meetbaar maken van de onderwijsresultaten blijft in het primair onderwijs een duidelijke focus aanwezig op het beïnvloeden van het onderwijsproces.



Tabel 2.1 Overzicht proces en productvoorschriften in belangrijkste wetten en regels PO

	proces	product	beide	% product
<i>Regelgeving (aantal artikelen)</i>				
Wet op het primair onderwijs	203	5	0	2%
Besluit vernieuwde kerndoelen WPO	2	1	0	33%
Besluit bekostiging WPO	34	0	0	0%
Besluit informatievoorziening WPO/WEC	6	0	0	0%
Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel (PO)	9	0	0	0%
Toezichtkader PO (normindicatoren)	7	2	0	22%
Totaal regelgeving PO	261	8	0	3%
<i>Beleidsintenties (aantal acties)</i>				
Koers PO: ruimte voor de school	61	4	1	8%
Kwaliteitsagenda 'Scholen voor morgen'	15	5	2	32%

3.1.2 Wetsanalyse VO

In de volgende tabel is een overzicht gemaakt van het aantal proces- dan wel productvoorschriften in de belangrijkste wetten en regels over het voortgezet onderwijs. De belangrijkste wet, die het voortgezet onderwijs regelt (WVO) drukt een zwaar stempel op de vigerende verhouding proces- dan wel productvoorschriften. Veruit de meeste artikelen in de WVO omvatten procesmatige voorschriften en slechts 10% van de artikelen heeft betrekking op het product.

Aan de verhouding tussen proces- en productacties van beleidsintenties uit het recente verleden en voor de toekomst (Koers VO en kwaliteitsagenda VO) is te zien dat de het onderwijsproduct aan belangstelling wint.

Tabel 2.2 Overzicht proces en productvoorschriften in belangrijkste wetten en regels VO

	proces	product	beide	% product
<i>Regelgeving (aantal artikelen)</i>				
Wet op het voortgezet onderwijs	213	11	14	11%
Besluit kerndoelen onderbouw VO	4	1	0	20%
Inrichtingenbesluit VO	30	10	0	25%
Examenbesluit VWO havo mavo vbo	50	3	0	6%
Besluit aanvang bekostiging	15	0	0	0%
Bekostigingsbesluit WVO	33	0	0	0%
Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel (alleen VO)	18	0	0	0%
Toezichtskader VO (thema's)	4	1	0	20%
Totaal regelgeving VO	367	26	14	7%
<i>Beleidsintenties (aantal acties)</i>				
Koers VO 2004-2010	46	18	0	28%
Kwaliteitsagenda 2008-2011	0	6	0	100%



3.2 Verscherping van productvoorschriften

Aan de beleidsintenties in het recente verleden en die voor de nabije toekomst is te zien dat de sterke aandacht voor procesvoorschriften iets begint af te nemen om plaats te maken voor meer aandacht voor productvoorschriften. Voor voortgezet onderwijs heeft de aanscherping van de toekomstgerichte productvoorschriften te maken met de examens, met de aansluiting binnen de beroepskolom, met de manier waarop leerlingen kunnen leren en met de intentie om te zoeken naar een objectieve maat voor prestaties, al dan niet versterkt in bekostigingsvoorschriften. Recente aanpassingen in de regels rond bijvoorbeeld examens (b.v. examens afleggen op verschillende niveaus), praktijkleren en de maatschappelijke stage (leren op een andere plek dan op de school) laten zien dat een verscherpte aandacht voor het onderwijsproduct samengaat met het veranderen of versoepelen van procesregels.

Voor het primair onderwijs is de aanscherping van productvoorschriften iets minder scherp aanwezig. Ook voor het primair onderwijs staan zaken als doorgaande leerlijnen, onderwijs op maat voor zorgkinderen. Over het meten van de eindresultaten is nog geen consensus. De onopgeloste vraag wat de toegevoegde waarde van de scholen nu precies kan zijn lijkt een verdere invulling van productvoorschriften in het primaire onderwijs in de weg te staan.

Het veranderen van regels rond productvoorschriften dan wel procesvoorschriften verloopt erg traag. De belangrijkste oorzaak daarvan is de geringe belangstelling voor regelgeving rond onderwijsresultaten in het verleden en de veronderstelling dat de toegevoegde waarde van onderwijsinstellingen niet meetbaar gemaakt kan worden. In plaats van het reguleren van de door scholen gerealiseerde producten bevatten de wetten en regels voor het VO en PO een aantal voorschriften dat in afgeleide zin de kwaliteit van het onderwijs moeten borgen: aantallen uren les op school, de kerndoelen, de leerinhouden op hoofdlijnen en bekwaamheidseisen van het personeel. Hoe meer duidelijkheid ontstaat over de eindproducten van de onderwijssystemen hoe meer dit in wet en regelgeving verankerd kan worden. De regelgeving die op dit moment beoogt de kwaliteit van het onderwijs te borgen zou dan versoepeld kunnen worden. Versoepeling houdt niet in dat al dergelijke regels kunnen komen te vervallen. Uit het oogpunt van zorg voor en toezicht op de jeugdige kan het bijvoorbeeld niet zo zijn dat het onduidelijk wordt voor bijvoorbeeld ouders wanneer de school het kind onder zijn hoede heeft en wanneer die verantwoordelijkheid elders ligt. De regelgeving rond de bekwaamheidseisen van het personeel zou kunnen komen te vervallen. Van schoolbesturen mag verwacht worden dat zij in staat zullen zijn om te beoordelen welk personeel – gegeven de samenstelling van de formatie en de leerling-populatie – aanvullend is op de kwaliteiten van het zittende team. Scholen kunnen bijvoorbeeld naast de functie van leerkracht ook functies als toetsontwikkelaar, orthopedagoog, leermiddelenmakelaar, klassenassistenten, projectdeskundigen en vakdeskundigen en dergelijke in huis halen. Versoepeling houdt in dat de regels er wel moeten zijn, maar dat de schoolbesturen of de in de VO raad georganiseerde schoolbesturen meer zeggenschap kunnen krijgen over de kwaliteitsborging van het onderwijsleerproces. De re-



gels over leerinhouden kunnen – bij stringent doorgevoerde productdefinities en jaarlijkse resultaatmetingen – komen te vervallen. Regels over leerinhouden blijven wel nodig als slechts voor een beperkt aantal gebieden productdefinities zijn doorgevoerd. Scholen zijn geneigd om zich te concentreren op het noodzakelijke en om de aanvullende (niet in productvoorschriften vervatte) onderwijnhouden te verwaarlozen om zo goed mogelijke resultaten te boeken. Dit komt de ontwikkeling van het kind niet ten goede.

Een wijziging van proces naar productvoorschriften zou kunnen leiden tot een vermindering van de regeldruk vanuit OCW. Daar tegenover staat dat de scholen nog meer dan voorheen een eigen beleid en eigen regels zullen moeten opstellen. Het is denkbaar dat dit ervaren zal worden als een toegenomen belasting.

3.3 Toekomstbestendige procesvoorschriften

Alle procesvoorschriften van algemene aard waaraan onderwijsinstellingen net als alle andere (arbeids)organisaties moeten voldoen (bijvoorbeeld arbo-regelgeving) zullen ook in de toekomst blijven bestaan, los van de discussie over proces en productvoorschriften. Voorschriften waarin de taken van alle spelers in het veld zijn geëxpliciteerd zullen eveneens nodig blijven. Regels over de verantwoording van de besteding van middelen en verantwoording over de gerealiseerde kwaliteit dan wel deugdelijkheid zullen eveneens nodig blijven. De richtlijnen van regelgevende instanties van hogere orde (ministerie van Financiën, grondwet) zijn hier debet aan.

3.4 Onwenselijke neveneffecten van productvoorschriften

De ervaringen met beperkte regels rond producten in het verleden (de eindtoets basisonderwijs in het PO en de endexamens in het VO) leren dat er een perverse prikkel van scholen is om de resultaten in positieve zin te beïnvloeden. In het PO laten scholen zwakke leerlingen niet deelnemen aan de eindtoets basisonderwijs, in het VO zijn er scholen die zwakkere prestaties dreigen te maskeren door hogere cijfers op de schooltoetsen. Andere manieren om de resultaten langs perverse weg te beïnvloeden zijn het selecteren aan de poort (alleen de beste leerlingen toelaten of zorgleerlingen mijden). Wanneer slechts een beperkt deel van het curriculum is vervat in productdefinities, ontstaat de perverse prikkel van scholen om de niet met de producten samenhangende onderwijnhouden te gaan verwaarlozen ten faveure van de beperkte set producten. Sommige deskundigen menen dat er leerlingen zijn die op een negatieve manier reageren op een te sterke toetscultuur van de onderwijsinstelling. Deze kinderen gaan juist steeds slechter presteren als gevolg van een te dominante toets en meetcultuur op de school. Andere deskundigen menen dat er voldoende pedagogisch verantwoorde toetsmethodieken en feedbackmechanismen zijn om ervoor te zorgen dat er voor elke leerling voldoende positieve ervaringen te halen zijn uit zijn voorschrijdende prestaties (b.v. de veel gehanteerde balanced scorekaarten in het vmbo).



Bijlagen



Bijlage 1: Deelnemers groepsdiscussies

<i>PO</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Naam</i>	<i>15-mei</i>
1	Inspectie van het Onderwijs	Dhr. Uunk	
2	CNV Onderwijs	Jerome Schellings	
3	PO-Raad	Maurits Huigsloot	
4	Cito	Marleen van der Lubbe	
5	Expertisecentrum Leerplanontwikkeling (SLO)	Marja van Graft	
6	Gemeente Emmen	Gerhard Groen	
7	Gemeente Haarlemmermeer	Dhr. Pontier	
8	Stichting Archipel	Dhr. Scholten	
9	Stichting Vivente	Rini Kamp	
10	De Basis	Lex Albers	
11	Besturenraad	Carla Rhebergen	Verhinderd
12	Bestuurscommissie Openbaar Onderwijs Houten	Ton Boomsma	
13	Kind en Onderwijs Rotterdam	Pieter van Keulen	
Interview	PCO Dalfsen	mw. Smit	

<i>VO</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Naam</i>	<i>15-mei</i>
1	Inspectie van het Onderwijs	Jan Rijkers	
2	VO-Raad	Robert van den Boezem	
3	Algemene Onderwijsbond (AOB)	Gijs van Dijk	
4	INGRADO	Pieter Schoenmakers	
5	CNV Onderwijs	Gert Jan Alberts	
6	Cito	Rianne Voesten	
7	Expertisecentrum Leerplanontwikkeling (SLO)	Lieke Meijs	
8	Gemeente Bergen op Zoom	Dhr. Ambagts	
9	Besturenraad	Dhr. Neutel	
10	OMO-Tilburg	Dhr. Hendrikse	
11	Da Vinci College Leiden	Hans Snik	Verhinderd

	<i>Opdrachtgever</i>	<i>Naam</i>
1	Onderwijsraad	Betty Feenstra
2	Onderwijsraad	Peter Gramberg

	<i>Panteia</i>	<i>Naam</i>
1	IOO	Jeroen Schutz
2	IOO	Zosja Berdowski
3	IOO	Alexandra Vennekens
4	EIM	Michel Winnubst



Bijlage 2: Groepsdiscussie PO

1. Belastende regelgeving PO

De top-twintig van voorschriften of regelingen die voor scholen in het primair onderwijs als meest belastend worden ervaren zijn weergegeven in onderstaande tabel.

<i>Rank</i>	<i>omschrijving wet- regelgeving</i>
1	Verantwoording gemeente
2	Invoering TSO - BSO
3	Wetgeving is min of meer belastend geworden. Teveel en te vaak volgen veranderingen elkaar op. Er is nauwelijks tijd voor goede implementatie.
4	Wijzigende regels, aanwijzingen van de brandweer, GGD, etc
5	Geoordeelde subsidies die afzonderlijk verantwoord moeten worden (en dus geregistreerd)
6	Regie gemeente
7	Kalenderjaar vs. schooljaar
8	Eerste inrichting gemeente (voorzieningen huisvesting)
9	Regelgeving m.b.t. Europese aanbesteding
10	Subsidie ondersteunende functies (sinds 29-4-2008) vanuit OCW
11	Veranderende financiering (nieuwe leerlinggewichten)
12	Bevoegdheid lichamelijke oefening
13	Verschillende ingangsdatums bij lumpsumcomponenten
14	Overgangsregelingen
15	Invoering nieuw systeem controle inspectie
16	Invoering persoonsgebonden nummer
17	Schakelklassen
18	Passend onderwijs
19	Schoolplan
20	Met name die wet en regelgeving die verantwoording op onderdelen vraagt vanuit de WPO

Opvallend in dit lijstje is dat vooral voorschriften en regelgeving vanuit de gemeente hoog scoren in de mate waarin zij als belastend gezien worden. Vooral het incidentenbeleid, reacties op incidenten als het 'Maasmeisje', leiden ertoe dat men op basis van incidenten alles probeert dicht te regelen, en dat werkt niet: "*Natuurlijk is de veiligheid van de kinderen van belang, maar soms gaat het te ver*". Verder worden wijzigingen in gemeentelijke voorschriften van de brandweer (gebruikersvergunning voor huisvesting) en GGD als onnodig belastend gezien. Controle van dezelfde of vergelijkbare onderdelen door de GGD, de Arbeidsinspectie (Risico-Inventarisatie en -Evaluatie), gemeente en brandweer, soms met tegen-



strijdige adviezen is ook een bron van irritatie voor schoolhoofden en –besturen. Daarnaast werd de regierol van de gemeente ervaren als teveel bemoeienis bij de uitvoering, terwijl de eerste inrichting door de gemeente in het kader van voorzieningen in de huisvesting door een aantal respondenten als belemmerend wordt gezien. De gemeente als belangrijke veroorzaker van administratieve lasten kwam ook bij onderzoek in 2004 naar regeldruk voor OCW-instellingen¹ naar voren. Regeldruk vanuit de gemeente nam na OCW (€72 miljoen) de tweede plaats in, met zo'n €57 miljoen aan administratieve lasten voor het primair onderwijs. In ieder geval lijkt de regeldruk vanuit de gemeente zoals deze wordt ervaren door schoolhoofden en -besturen niet merkbaar te zijn afgenomen sinds 2004.

Ook de voorschriften van de gemeente met betrekking tot verantwoording van subsidies (incl. accountantsverklaringen) en de structurele controle en beheer worden belastend gevonden. Echter, de scholen zijn niet verplicht de gemeentelijke subsidies die als voorbeeld genoemd worden (GOA / VVE) aan te vragen. Het staat het de schooldirectie vrij om af te wegen of de administratieve lasten van de subsidie opwegen tegen de voordelen ervan.

Voorts wordt regelgeving die niet direct met het geven van onderwijs in de stricte zin te maken heeft, zoals rondom BSO en TSO, als onnodig belastend ervaren. Ten eerste omdat het gevoel overheerst dat deze "maatschappelijke eisen" bij het primair onderwijs zijn neergelegd zonder dat eerst een maatschappelijke discussie heeft plaatsgevonden over waar deze verantwoordelijkheden thuis horen en of de school in zijn huidige vorm daarvoor het meest geschikte instrument is: *"De complexiteit van de maatschappij leidt ertoe dat allerlei taken en functies - van pedagogisch tot burgervorming en nu ineens komen ook taal en rekenen weer terug -, bij de scholen worden neergelegd. Kijk bijvoorbeeld naar de brede school: de school wordt een opvoedcentrum van s'ochtends 8 tot 's avonds 7. De overheid wil meer in de school regelen bijvoorbeeld door middel van dag- of wijkarrangementen, want de ouders werken. Maar lespakketten van 8 tot 6 en continue-roosters zijn lastig wanneer de leerkrachten hun lessen moeten voorbereiden. In Nederland is dezelfde ontwikkeling gaande als in Scandinavië, maar hier wordt het vanuit verschillende instanties aangestuurd. Daar zien de schoolgebouwen en -omgeving er ook heel anders uit. Eigenlijk zou je TSO/BSO uit het onderwijs moeten halen en eerst een maatschappelijke discussie voeren. Nu is TSO/BSO toegevoegd als een extra taak voor scholen, maar het hele systeem is er niet op ingesteld. Men heeft nu de verwachtingen van primair onderwijs zoals het eerst was, plus een extra maatschappelijke opdracht. In de discussie die gevoerd moet worden moet dus het probleem besproken worden dat we een school van 1970 hebben plus eisen van 2008"*.

Aldus de respondenten werden de wijzigingen in de BSO/TSO regelgeving te snel doorgevoerd en zonder invoertraject. Zoals een respondent het verwoordt: *"scholen, zoek het maar uit en voer het maar uit"*. Ook de ver-

¹ Ecorys-NEI, 2004, Regeldruk voor OCW-instellingen. Opdrachtgever: Ministerie van OCW. Bijlage, tabel 2b, p. 96.



antwoording van de bekostiging voor Kinderopvang wordt als belastend ervaren. Zoals hiervoor vermeld is het daarnaast problematisch dat BSO onder de Wet Kinderopvang valt en TSO onder WPO (Art. 45). De regelgeving is afkomstig uit twee instanties en verschillend, en dat is vooral lastig wanneer BSO en TSO voor een school met één externe organisatie is geregeld. Een werknemer van zo'n organisatie kan dan bijvoorbeeld bijna nooit verlof nemen. De Arbo-wet voor (speciaal) basisonderwijs stelt verder een half uur pauze in voor leerkrachten, wat conflicteert met de organisatie van TSO wanneer men het binnen de school wil regelen. Verder wordt in het kader van BSO en TSO als belastend genoemd de vereiste gedetailleerde verantwoording voor TSO en de regelgeving op het gebied van scholing van TSO/BSO medewerkers.

Wat eigenlijk vooral opvalt is dat uiteenlopende soorten verandering in de wetgeving en regels, en met name die betrekking hebben op additionele of veranderende taken of bevoegdheden voor het onderwijs, als irritant of belastend worden ervaren. Samengevat scoorde dit probleem ook hoog (nummer 3) in de bovenstaande tabel: "teveel en te vaak volgen veranderingen elkaar op. Er is nauwelijks tijd voor goede implementatie". Typische probleemgebieden zijn:

- De wijzigende regels m.b.t. brandbeveiliging;
- Invoering van de verplichting voor schoolbesturen om Kinderopvang te organiseren.
- Onduidelijkheid over de invoer van Passend Onderwijs en over de verantwoording naar gemeenten.
- Bevoegdheid LO: gymleerkrachten moeten nu een cursus doen om certificering te behalen.
- Veranderende financiering door nieuwe leerling-gewichten;
- Het nieuwe controlesysteem van de Onderwijsinspectie;
- De invoering van het persoonsgebonden nummer;
- Schakelklassen;
- Overgangsregelingen in het algemeen worden als belastend ervaren.

De subsidies voor ondersteunende functies (Actieplan LeerKracht) van OCW en gemeenten werd door enkelen als "een sigaar uit eigen doos" gekenmerkt: *"Eerst krijg je subsidie voor bijvoorbeeld een conciërge, maar wanneer die subsidie afloopt in 2011, moet de school de functie zelf betalen"*.

Wanneer de resultaten van de groepsdiscussie worden vergeleken met het Regeldrukonderzoek 2004, valt op dat irritatie aan regelgeving nu voornamelijk gericht is op gemeente en OCW en wat minder op SZW. De invoering van de TSO/BSO regelingen lijkt de Arbo-wetgeving, als tweede grootste bron van irritatie in 2004, te hebben overtroffen. De invoering van de lumpsumbekostiging voor alle PO scholen lijkt te hebben geleid tot een relatieve vermindering van irritatie wegens de afname van geormerkte gelden in het kader van de bekostiging van de WPO. Hoewel scholen nu verantwoording afleggen op onderdelen van WPO, wordt dit als minder belastend ervaren dan de geormerkte gelden. De lumpsum lijkt een positieve invloed te hebben gehad op de perceptie van regeldruk vanuit OCW in het primair onderwijs. Overigens staan verantwoording en re-



gistratie van geormerkte subsidies nu nog nummer op vijf in de top 20 van belastende regelgeving.

De Wet Verbetering Poortwachter en Arbeidstijdenregistratie van SZW zijn in de groepsdiscussie niet genoemd. Deze twee regelingen stonden in 2004 op respectievelijk nummer drie en nummer zeven in de irritatie top-tien voor primair onderwijs¹.

2. Toezicht en verantwoording op basisscholen

Onderstaande tabel toont het gemiddelde aantal dagen per jaar dat een schoolhoofd gemiddeld (school met 230 leerlingen en 10 FTE personeel) besteedt aan het voldoen aan de verantwoording voor de verschillende vormen van toezicht op de basisschool. Hieruit blijkt dat vooral intern en horizontaal toezicht en verantwoording - naar de werknemers, ouders, leerlingen, het bestuur en de medezeggenschapsraad toe -, veel tijd in beslag neemt. In totaal zo'n 106 dagen per jaar.

Het samenwerkingsverband, de gemeenten en overleg met het voortgezet onderwijs kosten ieder zo'n vijf dagen per jaar. Dit is in ieder geval meer dan de ongeveer vier dagen die besteed worden aan CFI, en de ongeveer drie dagen elk aan de arbo-inspectie, de inspectie van het onderwijs, de PABO-opleidingsinspectie en de Jeugdzorg. Ongeveer twee dagen per jaar is een schooldirecteur bezig met verantwoording naar, of toezicht van, de politie, rijksaccountant en GGD. Ongeveer een dag per jaar gaat zitten in het voorbereiden voor toezicht van de werkgeversorganisaties en vakbonden.

¹ Ecorys-NEI, 2004, Regeldruk voor OCW-instellingen. Opdrachtgever: Ministerie van OCW. Table 4.3, p. 61.



nr.	Gemiddeld aantal dagen /		n	instelling
	jaar	score		
1	45,50	364	8	Werknemers
2	33,40	334	10	Ouders
3	10,33	93	9	Leerlingen
4	10,10	101	10	Bestuur
5	7,20	72	10	Medezeggenschapsraad
6	5,44	49	9	Samenwerkingsverband
7	4,78	43	9	Gemeente
8	4,50	27	6	Voortgezet onderwijs (overleg)
9	3,86	27	7	CFI
10	3,29	23	7	Arbo inspectie
11	2,90	29	10	Inspectie van het Onderwijs
12	2,88	23	8	Opleidingen/pabo
13	2,88	23	8	Jeugdzorg
14	2,20	11	5	Politie
15	2,00	8	4	Rijksaccountant
16	1,75	14	8	GGD
17	1,43	10	7	Brandweer
18	1,00	6	6	Public accountant
19	1,00	4	4	Werkgeversorganisaties
20	0,75	3	4	Vakbonden

3. Optimale toezicht en balans van voorschriften PO

De meningen over de meest optimale vorm van toezicht voor het primair onderwijs lopen uiteen. Slechts één antwoord stelt dat het toezicht zich puur moet concentreren op het eindresultaat dat behaald is op relevante vakken of competenties.

De meerderheid van de antwoorden geven echter aan dat een combinatie nodig is van toezicht op toegevoegde waarde (leeropbrengsten of resultaten) en toezicht op procesaspecten. Zoals een respondent verwoordde: "*Context, input, proces en output zijn allemaal van belang bij het kijken naar de kwaliteit van de school*".

Een respondent stelde voor dat naar de subsidiegever (het rijk) uitsluitend de toegevoegde waarde ter verantwoording nodig is. Deze toegevoegde waarde zou dan wel meer inhouden dan alleen het leerrendement, namelijk ook de toename van zelfstandigheid, communicatievaardigheid e.d. zouden hierbij meegenomen moeten worden. Naar de ouders toe zou verantwoording afgelegd worden over zowel de toegevoegde waarde als de



wijze waarop die wordt behaald, dus over het proces. Een andere deelnemer stelt voor dat de school zichzelf moet verantwoorden over de opbrengsten (in kwalitatieve en kwantitatieve zin), op basis daarvan een plan van aanpak moet formuleren en daar uitvoering aan geven. Nog een deelnemer oppert: "Kwaliteit is de tevredenheid bij de stakeholders". Deze deelnemer doet het voorstel voor een periodieke brede meting van kwaliteit onder alle betrokkenen, die een goed beeld zou geven van hoe de school er voor staat. Ook een ander oppert dat het onderwijsconcept, of het uitvoering geven aan het schoolplan bepalend is voor de kwaliteit van de school. Voor het toezicht maakt de school een jaarverslag waarin zowel de resultaten als het proces worden beschreven. Volgens nog een deelnemer moet het toezicht van de maatschappij (grondwettelijke verplichting van de minister) uitgaan van het principe "het is in orde tenzij het tegendeel blijkt": *"De stakeholders van de school hebben recht op horizontale verantwoording. Hierin dient zeker een kernprogramma te bestaan waarover grote maatschappelijke eensgezindheid bestaat maar meer ruimte voor zelfregulering. Kortom je dient je te verantwoorden op een zelfgekozen manier die uitgaat van vertrouwen van de overheid totdat het tegendeel blijkt. Een vorm van outputmeting als onderdeel van de prestatiemeting van de school, naast de algehele vorming van het kind, is hierbij onvermijdelijk."*

Dat het bepalen van de toegevoegde waarde een complexe aangelegenheid is, wordt door de meeste respondenten beaamd. Problemen die zich volgens de deelnemers hierbij kunnen of zullen aandienen zijn:

- Toegevoegde waarde is belangrijk, maar op zowel sociaal-emotionele als op cognitieve vaardigheden. We kijken nu teveel alleen naar wat meetbaar is.
- Er moet rekening worden gehouden met de in- en uitstroom van leerlingen.
- De resultaten op de begin- en eindtoets zijn niet eenvoudig vergelijkbaar te maken.
- Er is te weinig kennis op scholen over het meten van de kwaliteit van het onderwijs (op wetenschappelijk niveau wordt daar wel onderzoek naar gedaan, maar dat daalt niet in op de scholen).
- De toegevoegde waarde kan men niet alleen beoordelen op proces en output, want een kind leert ook over sociale -, communicatieve -, emotionele vaardigheden, maatschappij, milieu. Elementen die niet of nauwelijks worden getoetst, maar wel onderdeel zijn van de ontwikkeling van een kind.
- Het gaat erom dat zoveel mogelijk studenten van de school uiteindelijk een goede plek in de maatschappij verwerven.
- Een kind dat met plezier naar school gaat, zegt ook iets over de kwaliteit van de school. Hoe is dit te meten?

Een punt van discussie is welke resultaten tellen voor de toegevoegde waarde van de school: die van een individu of het gemiddelde van een groep? Een aantal reacties hebben betrekking op het belang van de individuele ontwikkeling van de leerling, met passend onderwijs uitgaande van zijn of haar talenten. Een respondent stelt voor dat de mate van ontwikkeling van achterstandsleerlingen maatgevend is voor de kwaliteit van een school. De stelling dat het gaat om maatwerk voor de leerling door het



kind centraal te stellen en het vastleggen van de ontwikkelingsaspecten per leerling wordt nog een aantal keren tijdens de discussie beaamt.

Een aantal respondenten laten zich kritisch uit over een toezicht dat zich richt op meetbare eindresultaten en staan een procesgerichte vorm van toezicht voor:

- Een toegevoegde "waarde" is er niet, omdat een eindcijfer de output is (bij toezicht op meetbare resultaten);
- CITO scores drukken een te grote stempel op wat als kwaliteit wordt gezien;
- Toetsgegevens zeggen weinig over de culturen binnen de scholen;
- Het toezicht moet zich richten op de onderwijsvisie, de gebruikte methoden, en de didactische kwaliteit van leraren;
- De kwaliteit van de leraren en de lessen is essentieel voor de kwaliteit van een school.
- Het opleiden van leerkrachten in de school moet ook meetellen in de beoordeling.

Op de vraag naar de beste verhouding tussen het hoe (proces) en wat (resultaat) in het toezicht van de overheid, neigt de meerderheid van de deelnemers naar een grotere rol voor de overheid met betrekking tot het resultaat. De overheid moet zich aldus deze deelnemers voor 65 tot 90 procent richten op het bepalen en meten van het "wat". Het "wat" wordt hierbij gedefinieerd als:

- De maximale toegevoegde waarde van elk kind (te meten per school op de terreinen kennis en sociale vaardigheden; Het rijk stelt minimale eisen (ondergrens);
- Vanuit een maatschappelijk breed geaccepteerd en wetenschappelijk onderbouwd kern-curriculum;
- De overheid bepaalt het wat, in zeer globale termen;
- Landelijk te formuleren streefdoelen;
- Basiskwaliteit in de vorm van minimumeisen, samen met het vaststellen van de toegevoegde waarde aansluitend bij de visie van de school;
- Meetbare resultaten van CITO tot het einde van de studieloopbaan, alsook klanttevredenheid;
- Rijk stelt eisen aan het 'wat' in termen van te behalen standaarden of referentieniveaus. Deze moeten dan wel op een eenduidige manier geoperationaliseerd zijn in tegenstelling tot de huidige kerndoelen. Ook moeten ze meerdere niveaus kennen waaronder in ieder geval een minimumniveau.
- Het minimum van Meijerink¹ is niet het optimum voor alle leerlingen en zegt ook niets over de kwaliteit van het onderwijs.

Eén deelnemer geeft aan dat de controle van de overheid zich voor 70% moet richten op het leerproces. Een andere deelnemer meent dat de leerresultaten afhankelijk zijn van het leerproces en dat controle hierop voornamelijk des schools is.

¹ Expert-groep Doorlopende Leerlijnen



Drie deelnemers vinden dat het "hoe" volledig aan de school overgelaten dient te worden. Een van hen stelt voor dat de inspectie als onafhankelijk instituut een ondersteunende rol kan spelen, vooral voor zwakke scholen.

Het merendeel van de respondenten meent echter dat het niet wenselijk is dat de overheid helemaal geen toezicht houdt op het proces. Toezicht op het proces zou tussen de 10 en 30 procent van het toezicht door de overheid uit moeten maken. Het "hoe" wordt hierbij als volgt gedefinieerd:

- Er zijn bepaalde minimumrichtingseisen die de overheid zou moeten stellen, zoals bevoegde leerkrachten.
- Subjectieve verantwoording van de algemene kaders die door OCenW gesteld worden;
- Randvoorwaarden waarbinnen de school het proces zelf mag inrichten. Bijv. je mag niet met ongeschoold personeel werken.
- Iedere school heeft een eigen onderwijsvisie met daarvan afgeleid kwaliteitsnormen.
- Hoewel scholen de manier waarop zij het hoe invullen zelf mogen bepalen, verantwoordt de school zich over de opbrengsten in kwantitatieve en kwalitatieve zin middels een rapportage. Hierin geeft zij aan wat zij op basis van bepaalde zorgsignalen gaat ondernemen. Dit betekent dat er ook aandacht uit moet gaan naar de acties die de school zichzelf stelt en bij toezicht op een later moment in hoeverre deze gerealiseerd zijn.

Een deelnemer geeft aan dat de kwaliteit en de verantwoording van het hoe belangrijker worden naarmate een school minder kan aantonen over het "wat". De nadruk van het toezicht kan dan variëren per school. Variërend toezicht wordt ook voorgesteld door een deelnemer die aangeeft dat 15% van het toezicht naar het "hoe" kan op scholen waar het "wat" niet deugt, en de overblijvende 5% toezicht kan aangewend worden bij scholen waar ook de vereiste basiskwaliteit van het hoe ontbreekt (bijv. waar het pedagogisch klimaat niet goed is).



Bijlage 3: Groepsdiscussie VO

Verslag discussie in het kader van onderzoek proces- en productvoorschriften in het onderwijs, Onderwijsraad:

Regelgeving op scholen in VO, 15 mei (10:00 – 12:30 uur)

1. Belastende wet- en regelgeving en voorschriften

Nadere toelichting: CAO en regelgeving urennorm spreken elkaar tegen: Om tot voldoende uren te komen heb je meer mensen nodig, maar die zijn te duur omdat je moet voldoen aan de CAO overeenkomsten (maximale lestijd per leerkracht met drie uur verminderd, kost meer geld), maar je krijgt niet meer geld.

Bevestiging: Een steeds groter aandeel van de tijd wordt besteed aan administratieve en organisatorische taken, in plaats van aan de inhoud van het onderwijs.

Reactie: Het probleem is eigenlijk veel breder, namelijk de onduidelijkheid van de rol van scholen in de maatschappij. Wanneer de rol van scholen alleen het onderwijs betreft, dan kan een hoop regelgeving afgeschaft worden.

De drie meest belastende voorschriften / regels (na de urennorm – geparkeerd voor discussie m.b.t. gewenst Toezicht op onderwijskwaliteit) voor VO scholen:

1. Verantwoording van de geplande en gerealiseerde onderwijstijd
2. Bevoegdheidseisen
3. Verantwoording (o.a. financieel)

Mogelijke oplossingen om de belasting van deze drie voorschriften te verminderen:

Ad. 1: Verantwoording van de geplande en gerealiseerde onderwijstijd

Eerste stelling vanuit deelnemers: Op zich is er niets mis met verantwoording. Als ouder denk je toch ook "het is juist goed dat de geplande onderwijstijd verantwoord wordt". Maar je kunt ook een curriculum vaststellen waaraan de leerling aan het eind van het doorlopen van de school moet voldoen. Een gevaar is dan wel, dat je na 5 jaar erachter komt dat het toch niet goed is geweest.

Reactie: Eigenlijk is verantwoording van de onderwijstijd nergens bij de wet verplicht gesteld. Scholen die normaal presteren en zoals de model-school 7% beneden de urennorm hebben lesgegeven, hoeven geen ver-



antwoording m.b.t. onderwijstijd af te leggen. Je moet als school wel kunnen aantonen wat je hebt gerealiseerd m.b.t. aantal lessen, dus dat je de registratie van uren goed hebt bijgehouden. Maar verantwoording van de onderwijstijd geldt alleen voor de ongeveer 70 hele zwakke scholen.

Reactie: Eigenlijk is het realiseren van het aantal uren meer het probleem dan het verantwoorden. Eerst wil men meer ruimte creëren voor scholen, maar nu worden we beperkt in die vrijheid door de urennorm.

Ad. 2 Bevoegdheidseisen

Eerste stelling vanuit deelnemers: Bevoegdheidseisen moeten we behouden. De vraag is, als er geen bevoegde docenten beschikbaar zijn, kun je er dan onderuit?

Reactie: Eigenlijk is die ruimte er al, want je kunt onderbevoegde docenten wel aanstellen, maar die moeten wel door de school worden gestimuleerd om de bevoegdheid te halen. Op sommige scholen laten ze leerkrachten jarenlang doorwerken zonder bevoegdheid, dat is niet de bedoeling.

Reactie: Voor vakdocenten is bevoegdheid echt nodig, maar je moet uitzonderingen kunnen maken voor docenten die maar voor een paar uurtjes komen om iets specialistisch uit te leggen, bv. metselen uitleggen in praktijkonderwijs.

Reactie: Eigenlijk is het belangrijker om op bekwaamheid af te gaan dan op bevoegdheid, behoudens sommige uitzonderingen.

Reactie: Je hebt natuurlijk altijd bevoegde docenten die absoluut niet bekwaam zijn, en andersom heb je zeer bekwame docenten die niet bevoegd zijn. Eigenlijk is bevoegdheid al verruimd door bekwaamheid: nu kan een leraar in opleiding een jaar lang lesgeven wanneer er een tekort is.

Reactie: De vraag is hier hoeveel last je hebt van die bevoegdheidseisen, en die last is eigenlijk niet zo erg, gezien het gevaar voor kwaliteit wanneer er geen bevoegdheidseisen zijn.

Reactie: Op reformatorische scholen werd een groot percentage van het onderwijs door onbevoegde docenten gegeven, maar ik heb niet het idee dat die scholen kwalitatief niet goed zijn.

Reactie: Er staat ook nergens in de wet welk percentage van de docenten onbevoegd zou mogen zijn.

Stelling: Is bevoegdheid écht nodig?

Reactie: Ja.

Reactie: Er zijn mogelijkheden dat je mensen die al binnen je school doceren gaat opleiden, maar wanneer er na vele jaren nog geen opleiding afgemaakt is, dan is dat niet goed.



Reactie: Bij sommige christelijke scholen wordt levensbeschouwing als belangrijker gezien dan bevoegdheid. Bij onze christelijke scholen zullen we altijd een bevoegde docent die niet helemaal aan onze ideeën t.a.v. levensbeschouwing voldoet, toch verkiezen boven een onbevoegde docent.

Reactie: Bevoegdheidseisen loslaten zou niet goed zijn voor de status van het lerarenberoep.

Reactie: En niet bevorderlijk voor de kwaliteit van het onderwijs.

Ad. 3. Verantwoording (o.a. financieel)

Uitleg: Naast de reguliere bekostiging zijn er ook veel projectsubsidies. Soms zijn dat grote bedragen, zoals voor de inrichting van het Praktijkonderwijs, met relatief weinig verantwoordingsbelasting. Maar soms zijn de bedragen klein, zoals bij het project Vroegtijdig Schoolverlaten (€2000 per leerling) terwijl de verantwoording en de te overleggen informatie buiten proportie is.

Reactie: De verantwoording moet meer in verhouding zijn tot het subsidiebedrag. Anders krijg je bijvoorbeeld dat externen worden ingehuurd om projectvoorstellen op te stellen en dat kan niet de bedoeling zijn.

Reactie: Of we moeten geld laten schieten, en dat doe je als school ook niet graag.

Reactie: Naast de projectgebonden subsidies kost ook de verantwoording aan het schoolbestuur en de Raad van Toezicht vooral veel tijd.

Mogelijke oplossingen:

- De doelluitkeringen in de jaarrekening verantwoorden: eenmaal per jaar alles in één keer.
 - o Reactie: Een probleem is dan misschien dat verschillende subsidies van verschillende instanties afkomstig zijn, bijvoorbeeld voor veiligheid, Arbo, komen subsidies van SZW. Waar het personeel en arbo betreft heeft de verantwoordingslast minder met OCW te maken dan met SZW. Dan is het jaarverslag zoals dat nu gaat niet van toepassing.
 - o Reactie: Maar er is een voorlichtingsbijeenkomst geweest over de harmonisatie van de verslaglegging van het onderwijs (met verslaglegging bij de rest van de overheid), dan kan het misschien wel.
 - o Reactie: Eigenlijk is de hele verantwoording al teveel.
- Dan zou een andere mogelijke oplossing zijn dat je lumpsum financiering krijgt waarover je geen verantwoording hoeft af te leggen, zolang de resultaten goed zijn. Zelf ben ik er geen voorstander van, want door verantwoording blijf je wel nadenken over wat je aan het doen bent en of dat werkt, en je moet je toch ook naar de ouders en de omgeving verantwoorden.



2. Toezichthoudende en controlerende instanties

Instantie	Activiteit	Gericht op: Proces / product	Uitleg
IvhO	Schoolplan en schoolgids (incl. planning & realisatie onderwijstijd / roosters)	Proces	
Gemeente	Toezicht gebouwen	Proces en product	Procesvoorschriften maar ook controle van de school als eindproduct
IvhO	Kwaliteitsonderzoek en de algehele toezicht op de onderwijskwaliteit	Proces en product	IvhO kijkt naar examenresultaten maar ook naar didactiek. Ivho toetst bijvoorbeeld op door de school gekozen didactische uitgangspunten, en kijkt of er activerende werkvormen gebruikt worden.
IvhO	Handelingsplannen	Proces	Hoewel je het eigenlijk voor de ouders, leerling en school doet, kijkt Ivho er ook naar. Je hebt er als school ook veel voordeel van.
OCW / CFI / Intern toezicht / toezicht ouders	Jaarverslag	Proces en product	Men kijkt naar kwaliteit van onderwijs – vooral op basis van jaarverslag
IvhO	Aantonen dat administratie tav. registratie onderwijstijd op orde is	Proces	
Gemeente	Financiële verantwoording huisvesting (bij iedere gemeente weer andere regels: lastig voor de scholen)	Proces	Waar betaling van de huisvesting via de gemeente loopt hebben ze toezicht om die financiën te kunnen verantwoorden.
Arbeidsinspectie	Aanpassen praktijklokalen ivm veiligheid	Proces en product	Ze kijken ook naar het gehele lokaal als eindresultaat
Bonden, Medezeggenschapsraad	Sociaal jaarverslag	Proces	Bonden kunnen ook komen controleren
Medezeggenschapsraden	Formatieplannen	Proces	Extern: Niet wettelijk verplicht
OCW, gemeente	Verzuimbeleid	Proces	
IB-groep	Examengegevens	Product	
Gemeente	Melding verzuim en uitval, schorsing/verwijdering, in- en uitschrijving aan	Proces	Er is wel een boetemogelijkheid, maar de sancties zijn tot dusver



	gemeente		wat betreft schoolhoofden in de zak gehouden. Strakker toezicht op de Leerplichtwet is zeker mogelijk, maar dat wordt in ieder geval bij scholen nog niet toegepast.
Gemeente, RMC gemeente en IB-Groep	Hoewel de 1 Okt.telling gestandaardiseerd is, moet de informatie toch nog apart naar de gemeente (dus 2x)	Proces	
IvhO	Vensters voor Verantwoording	Proces	Nu nog vrijwillig, maar straks verplicht

3. Organisatie van het toezicht op de onderwijskwaliteit

Stelling (moderator): "procesvoorschriften moeten worden losgelaten: alleen een begin en eindtoets zijn nodig". Is dit uitvoerbaar, wenselijk?

Een voorbeeld van een kwaliteitsindicator zou dan zijn dat tenminste 85% van de leerlingen een hogere score moet hebben dan ... De kerndoelen laat je dan weg.

Reactie: Heel veel inhoudelijke voorschriften kunnen dan worden weggelaten.

Reactie: Maar hoe kun je de kwaliteit van ons onderwijs in kaart brengen in toetsen.

Moderator: Dat is ook een van de vragen: welke indicatoren heb je nodig?

Reactie: Je kunt wel eisen stellen mbt. horizontale verantwoording, dat naar ouders en de omgeving toe verantwoording wordt afgelegd, maar niet aan de overheid.

Reactie: Twee ijkmomenten zijn te weinig. Tussentijds corrigeren vraagt om meer en tijdige informatie. Dus dan zijn kwaliteitsmetingen tussendoor nodig. De autonomie moet wel behouden blijven, maar we moeten ook de kwaliteit meten en niet alleen het eindresultaat.

Reactie: Nu gaat het eigenlijk zo: IvhO kijkt naar de resultaten en naar die van vergelijkbare scholen. Wanneer dit geen zorgen baart, kijkt men of er andere signalen voor zorgen zijn. Zo niet, dan kijkt men naar weer andere signalen zoals de jaarverslagen. Wanneer er geen zorgwekkende signalen zijn komt de school niet onder toezicht.

Reactie: maar de inspectie moet toch naar het totaalplaatje kijken?

Reactie: Dat doet de inspectie ook. Het totaalplaatje krijgen ze namelijk dmv. een steekproef. Een gevaar bij alleen een onderzoek op de school



eens in de vier jaar, waarbij de data pas een jaar later zijn geanalyseerd, is dat als er een probleem was op de school, het te laat is om er iets aan te doen. De meeste leerlingen hebben de school dan verlaten.

Reactie: De urennorm zou geen Inspectie-taak moeten zijn, maar iets waarover de school met de ouders afspraken maakt. Als afgesproken wordt dat 900 uren lestijd genoeg is, dan kun je in de overige uren de kinderen andere dingen laten doen, bijvoorbeeld op cultureel of sportief gebied, waar nu weinig aandacht aan wordt gegeven. Het kan prima werken wanneer je deze afspraken met ouders maakt en kan zelfs een concurrentiepunt worden van de school.

Reactie: Laat de markt maar werken.

Reactie: Nee, de overheid moet toch een ondergrens instellen. Om het recht op onderwijs te waarborgen.

Reactie: is onderwijstijd een product of proces?

Moderator: Er kunnen meer output-indicatoren zijn dan het aantal geslaagden. Een zo'n indicator is de urennorm. Wat zijn andere indicatoren?

Reactie: Als de overheid terug wil treden, dan is aanscherpen van de 1040 urennorm contrair. Er is net weer een gymnasium beboet dat een zeer hoog slagingspercentage had, veel hoger dan de modelschool, omdat er niet was voldaan aan de urennorm.

Reactie: Bij het rapport van de Commissie Dijsselbloem werd voorgesteld dat het afgelopen zou zijn met de extra eisen aan het onderwijs, maar intussen zijn er weer een heel aantal nieuwe eisen bijgekomen. De overheid lijkt een tweeslachtige houding te hebben.

Reactie: Alles moet men expliciet kunnen laten zien.

Reactie: Ook zijn er steeds weer vernieuwingen in het onderwijs. Dat is op zich goed, maar daar moeten leerkrachten wel tijd voor vrijmaken, dus heb je meer vervangers nodig en dat kost geld.

Reactie: Iedereen weet dat de regelgeving de afgelopen jaren is toegenomen, maar wat is die toename precies en hoeveel tijd kost het?

Reactie: Eigenlijk komt het neer op het begin van de discussie: Wat is nu het takenpakket van de school? Het aparte benoemen van allerlei functies maakt het zo vervelend. Wanneer je urennormen instelt wordt het lastig allerlei taken uit te voeren die eigenlijk niet tot de school zouden moeten behoren.

Reactie: Er zou een ruimere brandbreedte moeten zijn voor de onderwijstijd. Door de grote verschillen in leerling-niveau, kun je soms met minder onderwijstijd toe voor getalenteerde leerlingen en kan je meer aandacht besteden aan leerlingen die het meer nodig hebben.



Reactie: Ik heb geen probleem met randvoorwaarden maar dan moet je een lagere minimumnorm hebben. De norm is nu zo hoog, dat de maatschappelijke stages wel nog binnen de onderwijstijd konden vallen. Wanneer maatschappelijke stages meegerekend worden zou de school ook moeten kunnen verantwoorden wat de resultaten van de stage zijn – of de geplande effecten zijn gerealiseerd.

Reactie: Commissie Cornielje is nu aan het uitzoeken wat factoren zijn voor het realiseren van voldoende onderwijstijd. Ook mbt. de kosten.

Reactie: Er zijn toch een aantal kaders af te leiden uit normen die van toepassing zijn voor tussentijdse metingen, met een uitleg van de school aan de stakeholders:

1. Aanwezigheid Zorgadviesteam (ZAT)
2. Eerstelijnszorg / leerlingbegeleiding
3. Kerntaken onderwijs

Reactie: De inspectie is nu meer op afstand komen te staan, op basis van informatie die de scholen aanleveren. Maar in plaats van dat scholen bezig zijn met kwaliteitszorg in documenten, zouden ze zich veel meer moeten richten op de uitvoering ervan en de inspectie zou juist wél naar scholen toe moeten gaan om het te zien.

Reactie: Maar moet dat wel door de overheid gedaan worden? Zolang het maar onafhankelijk en objectief gebeurt.

Reactie: Visitaties hoeven niet perse door de overheid gedaan te worden. Maar voor de school zal de last of het werk mbt. toezicht niet minder worden. Dat is ook niet erg, want op zich is het niet erg om verantwoording af te leggen. Maar de school heeft dan wel meer vrijheid: er hoeft minder tijd aan overheidsregels en -rapporten besteed te worden en er is meer tijd en ruimte om te doen wat je voor de school en de leerlingen wil doen. Toezicht is contraproductief voor een heleboel mogelijkheden.

Reactie: Wanneer maatschappelijke stages meetellen moet de overheid wel toetsen of toezicht houden of het ook het gewenste resultaat oplevert en of het de verwachte voordelen heeft gebracht.

Reactie: Je zou het toezicht van de overheid kunnen verschuiven naar een visitatiecommissie. En werken met begin-, eind- en tussentoetsen op basis van indicatoren met een bandbreedte. Maar om die indicatoren en de bandbreedte te bepalen moet je eerst de kerntaken van het onderwijs bepalen en aan welke kwaliteit deze moeten voldoen. Nu moeten scholen aandacht besteden aan SOAs en gezond eten, de signaalfunctie voor zorg, verzuimbeleid, slagingspercentage.

Reactie: Wanneer je het hebt over kwaliteit van het onderwijs wordt het al gauw warm en "fuzzy".

Reactie: Wat is kwaliteit van het onderwijs: ook de kwaliteitszorg? Kijken we naar alles? Of alleen de randvoorwaarden? Bijvoorbeeld: Zelfstandig leren, OK, prima dat de school daar aan bijdraagt. Maar "loverboys-



beleid", moet dat dan ook? Waar ligt, of is er een grens van welke resultaten tot onderwijs horen. En dan moet de school binnen een bandbreedte blijven waaraan een proces moet voldoen.

Reactie: Er is onderzoek dat aantoont dat slechts twee methoden tot resultaten leiden bij gemeenten. Zoiets moet je niet doen. Maar je kunt wel de scholen procesaspecten laten aangeven.

Reactie: Natuurlijk is er een relatie tussen goed bestuur en goed onderwijs. Maar dan gaan ze heel concreet in de wet vastleggen wat de precieze taken en werkwijze van zo'n bestuur moet zijn.

Samenvatting (Moderator): Ten eerste is het van belang de kerntaken vast te stellen en vervolgens de indicatoren vast te stellen. Toezicht op zowel proces als product is van belang, maar minder stringent dan nu: meer werken met bandbreedtes of ondergrenzen, en meer flexibel. Tussentijds moet ook gemeten worden.

Reactie: En dan is er nog de vraag wie de procescontrole moet doen: een visitatiecommissie van belanghebbenden, of de overheid? Hoewel dit geen echte lastenverlichting hoeft in te houden, gaat het er dan om of het proces past bij de gekozen filosofie.



Bijlage 4: Tabellen Inventarisatie

Tabel 4.1: Belangrijkste algemene onderwijswetten en –regels

Wet / regeling	Instelling	Relevante artikelen / maatregelen (proces)	Aandachtveld	Beoogd effect	Implicatie	meeteenheid / indicator
Grondwet (1815), art. 23	1e en 2e Kamer	1	Bekostiging, onderwijsinhoud en leerproces	Beschikbaarheid	Diversiteit van scholen	Aantallen scholen van verschillende denominaties
Universele verklaring van de rechten van de mens (1948)	IVESC, VRK, UNESCO	1	Onderwijsinhoud en leerproces (aanwezigheid)	Beschikbaarheid, kwaliteit	Schoolhoofd, leerkracht	Participatiegraad, toetsscores (ontwikkeling)
Leerplichtwet (1969)	OCW	29	Leerproces (en aanwezigheid)	Beschikbaarheid, kwaliteit	Gemeente	Participatiegraad, % Uitval
Besluit en uitvoeringsregeling regionale meld- en coördinatie-functie voortijdig schoolverlaten (RMCs)	OCW	16	Leerproces (aanwezigheid)	Beschikbaarheid	Gemeente, schoolbestuur	Participatiegraad, % Uitval
Convenanten onder 'Aanval op de uitval'	OCW en gemeenten	14	Leerproces (aanwezigheid), inhoud en bekostiging	Beschikbaarheid en toegankelijkheid	Gemeente	Participatiegraad, % Uitval
Gemeentelijk leerplichtbeleid en -projecten	Gemeenten	Verschillend	Leerproces (aanwezigheid)	Beschikbaarheid	Schoolbestuur en -hoofd, ouders	Participatiegraad, % Uitval

Tabel 4.2: Belangrijkste wet- en regelgeving over onderwijsinhoud en –proces geldend voor PO en VO

Wet / regeling	Instelling	Relevante artikelen / maatregelen	Aandachtveld	Beoogd effect	Implicatie	meeteenheid / indicator
Experimentenwet Onderwijs (1970)	OCW	10	Onderwijsinhoud en leerproces	Kwaliteit	Schoolbestuur en -hoofd	In- en uitstroom leerlingen, Toetsscores
Verschiedende subsidieregelingen	OCW	21+	Onderwijsinhoud en leerproces	Kwaliteit	Schoolbestuur en -hoofd	In- en uitstroom leerlingen, Toetsscores
Spellingwet (2005)	OCW	7	Onderwijsinhoud	Kwaliteit	Leerkracht	Eindtoetsscore op taalonderdeel
Artikelen m.b.t. inrichting onderwijs in WPO en WVO	OCW	Zie tabellen PO en WO	Onderwijsinhoud en leerproces	Kwaliteit	Leerkracht, schoolhoofd en schoolbestuur	Toetsscores
Gemeentelijk beleid en subsidies m.b.t. schakelklassen, kwaliteitsakkoord, verkeersveiligheidslessen, etc.	Gemeente	Verschillend	Onderwijsinhoud en leerproces	Kwaliteit	Leerkracht, schoolhoofd en schoolbestuur	Toetsscores (evt. op onderdelen)



Tabel 4.3: Belangrijkste algemeen geldende wet- en regelgeving aangaande onderwijspersoneel

<i>Wet / regeling</i>	<i>Instelling</i>	<i>Relevante artikelen / maatregelen</i>	<i>Aandachtveld</i>	<i>Beoogd effect</i>	<i>Implicatie</i>	<i>meeteenheid / indicator</i>
24 wetten ter bescherming van de rechtspositie van het onderwijspersoneel	SZW, Justitie, Financiën, VWS	1600+	Personeel	Beschikbaarheid (personeel)	Schoolbestuur en -hoofd	Verzuimcijfers, % vacatures op formatie
Arbeidsomstandighedenwet (1998)	SZW	46	Personeel, huisvesting	Veiligheid personeel	Schoolbestuur, gemeente	Arbo-gerelateerde verzuimcijfers, incidenten
Arbeidsomstandighedenbesluit	SZW	431	Personeel, huisvesting	Veiligheid personeel	Schoolbestuur, gemeente	Arbo-gerelateerde verzuimcijfers
Wet op beroepen in het onderwijs (BIO), 2004	OCW	20	Personeel	Kwaliteit	Schoolbestuur en hoofd	In- en uitstroom leerlingen, Toetsscores
Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel (2005)	OCW	36	Personeel	Kwaliteit	Schoolbestuur en hoofd	In- en uitstroom leerlingen, Toetsscores
Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties	OCW	58	Personeel	Kwaliteit	Schoolbestuur en hoofd	In- en uitstroom leerlingen, Toetsscores
Regeling erkenning EG-beroepskwalificaties onderwijspersoneel	OCW	11	Personeel	Kwaliteit	Schoolbestuur en hoofd	In- en uitstroom leerlingen, Toetsscores
Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (2002)	Justitie	79	Personeel	Kwaliteit	Schoolbestuur en hoofd	Zedenincidenten en misdrijven door schoolpersoneel
Convenant professionalisering en begeleiding onderwijspersoneel in PO en VO (2006)	OCW + soc. Partners	16	Personeel	Kwaliteit, beschikbaarheid	Schoolbestuur en hoofd	% vacatures op formatie, Verzuimcijfers, In- en uitstroom van leerlingen, toetsscores
Convenant LeerKracht van Nederland (2008)	OCW + soc. Partners	8	Personeel	Kwaliteit, beschikbaarheid	Schoolbestuur en hoofd	% vacatures op formatie, Verzuimcijfers, In- en uitstroom van leerlingen, toetsscores

Tabel 4.4: Voornaamste algemene wet- en regelgeving op het gebied van onderwijshuisvesting

<i>Wet / regeling</i>	<i>Instelling</i>	<i>Relevante artikelen / maatregelen</i>	<i>Aandachtveld</i>	<i>Beoogd effect</i>	<i>Implicatie</i>	<i>meeteenheid / indicator</i>
Nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (2006)	VROM	111	Huisvesting	Omgevingskwaliteit	Schoolbestuur en -hoofd	Klachten mbt. Omgevingskwaliteit / veiligheid
Bouwbesluit 2003	VROM, aanscherping door OCW	479	Huisvesting	Veiligheid	Schoolbestuur en -hoofd	Incidenten n.a.v. onveilige huisvesting
Gebruiksbesluit (2008) op basis van Woningwet	VROM	146	Huisvesting	Veiligheid	Schoolbestuur en -hoofd	Incidenten n.a.v. onveilige huisvesting
Besluit en Regeling Bodemkwaliteit (1995)	VROM	171	Huisvesting	Veiligheid, omgevingskwaliteit	Schoolbestuur en -hoofd	Incidenten n.a.v. onveilige huisvesting
Gemeentelijke verordeningen mbt bouw- en gebruikvergunning en on-	Gemeente	Verschillend	Huisvesting	Beschikbaarheid, veiligheid	Schoolbestuur en -hoofd	Incidenten n.a.v. onveilige huisvesting



derwijshuisvestings- beleid						
--------------------------------	--	--	--	--	--	--

Tabel 4.5: Voornaamste algemene wet- en regelgeving over gezondheid en veiligheid op scholen

Wet / regeling	Instelling	Relevante artikelen / maatregelen	Aandachtveld	Beoogd effect	Implicatie	meeteenheid / indicator
Wet collectieve preventie volksgezondheid (1990)	VWS	15	Leerlingen, volksgezondheid	Gezondheid	Gemeente	Incidenten mbt ziekte / gezondheid
Infectieziektenwet (1998)	VWS	59	Leerlingen, volksgezondheid	Gezondheid	Gemeente, Schoolbestuur en -hoofd	Incidenten mbt ziekte / gezondheid
Wet op de jeugdzorg (2004)	VWS, Justitie	3	Leerlingen	Veiligheid / fysieke en psychische gezondheid	Provincie / gemeente, Schoolbestuur en -hoofd	Incidenten mbt. veiligheid en fysieke en psychische gezondheid
Warenwet (1938)	VWS	65	Leerlingen, personeel	Gezondheid	Schoolbestuur en -hoofd	Incidenten mbt ziekte / gezondheid
Tabakswet (1988)	VWS	37	Leerlingen, personeel	Gezondheid	Schoolbestuur en -hoofd	Incidenten mbt ziekte / gezondheid
Gemeentelijk beleid mbt veiligheid en gezondheid van leerlingen (GGD)	Gemeente	Verschillend	Leerlingen	Veiligheid / gezondheid	Schoolbestuur en -hoofd	Incidenten mbt. veiligheid en fysieke en psychische gezondheid

Tabel 4.6: Belangrijkste algemene wetten en regels inzake bekostiging en (financiële) verslaglegging

Wet / regeling	Instelling	Relevante artikelen / maatregelen	Aandachtveld	Beoogd effect	Implicatie	meeteenheid / indicator
Wet bescherming persoonsgegevens (2000)	Justitie	83	Bekostiging en verslaglegging	Veiligheid leerlingen	Schoolbestuur	Incidenten uitlekken persoonsgegevens
Wet overige OCW-subsidies (1998)	OCW	21	Bekostiging en verslaglegging	Kwaliteit en transparantie	Schoolbestuur	% scholen met verslaglegging volgens richtlijnen
Titel 9 Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (Jaarverslag)	Justitie	45	Bekostiging en verslaglegging	Kwaliteit en transparantie	Schoolbestuur	% scholen met verslaglegging volgens richtlijnen
Richtlijn jaarverslag onderwijs	OCW	32	Bekostiging en verslaglegging	Kwaliteit en transparantie	Schoolbestuur	% scholen met verslaglegging volgens richtlijnen
Regeling controleprotocol OWC	OCW	36	Bekostiging en verslaglegging	Kwaliteit en transparantie	Schoolbestuur	% scholen met verslaglegging volgens richtlijnen
Regeling beleggen en belenen door instellingen voor onderwijs en onderzoek	OCW	7	Bekostiging en verslaglegging	Transparantie en fin. Risicobeheer	Schoolbestuur	% scholen met verslaglegging volgens richtlijnen
Vreemdelingenwet (2000) en Besluit onderwijs aan vreemdelingen	Justitie, OCW	12	Bekostiging en verslaglegging	Toegankelijkheid	AL: gemeente	% leerlingen met V-nummer die aan onderwijs deelnemen



Tabel 4.6: Belangrijkste algemene wetten en regels aangaande het Toezicht op het onderwijs

Wet / regeling	Instelling	Relevante artikelen / maatregelen	Aandachtveld	Beoogd effect	Implicatie	meeteenheid / indicator
Wet op het onderwijstoezicht	OCW	40	Leerresultaat, leerproces en onderwijsinhoud	Kwaliteit	Schoolhoofd, schoolbestuur	Toetscores, (kwaliteits)indicatoren uit toezichtkaders
Toezichtkader actief burgerschap en integratie (2006) en Herziening normering Toezichtkader actief ... (2008)	OCW	10	Leerresultaat, leerproces en onderwijsinhoud	Kwaliteit	Leerkracht, schoolhoofd, schoolbestuur	Indicatoren: aanbod en evaluatie mbt. actief burgerschap
Waarderingskader ICT in het onderwijs	OCW	26	Leerproces en -inhoud	Kwaliteit	Leerkracht, schoolhoofd, schoolbestuur	ICT in kwaliteitszorg, ICT-aanbod, -gebruik en infrastructuur.

