

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Den Haag  
29 oktober 2003

Ons kenmerk  
VO/BenB/2003/51559

Uw brief van

Onderwerp  
Koers VO

In de Memorie van Toelichting bij de begroting 2004 staat de Koers VO aangekondigd. Daarin staat dat het onderwijsveld meer en directer wordt betrokken bij de totstandkoming van het beleid. In navolging van soortgelijke documenten voor de bve-sector en het hoger onderwijs zullen meerjarenbeleidplannen voor het primair en het voortgezet onderwijs worden opgesteld. Het gaat om documenten die op hoofdlijnen de koers voor de komende jaren voor deze sectoren schetsen. Beide sectoren zullen bij het opstellen van die documenten worden betrokken. Deze koersdocumenten of beleidsagenda's komen in de eerste helft van 2004 beschikbaar.

In deze brief wil ik u nader informeren hoe ik tot het meerjarenbeleidplan voor het Voortgezet Onderwijs wil komen. Daarbij ga ik in op de aanleiding en het doel van het meerjarenbeleid, de beoogde (interactieve) betrokkenheid van het scholenveld, de relatie met andere beleidstrajecten, de planning om van het interactieve traject om in juni 2004 met de Koers VO te komen en de gespreksthema's.

### **Aanleiding en doel**

Leerlingen én hun ouders verdienen goed onderwijs - onderwijs dat aansluit op de behoeften en talenten van de leerling. En iedere dag vervullen talloze docenten, onderwijsassistenten en vele anderen in en rond het voortgezet onderwijs met verve hun taak de leerling dat stimulerende onderwijs te geven. Het scheppen van de juiste condities hiervoor is de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur en het management. Zoveel mogelijk leerlingen dienen de school te verlaten met een diploma waarmee zij zich in overeenstemming met hun ambitie en talenten verder kunnen ontwikkelen.

Goed onderwijs geven is geen gemakkelijke opdracht: iedere leerling is anders, de samenleving stelt hoge eisen en is voortdurend in verandering. Het is mijn verantwoordelijkheid door middel van duidelijke en samenhangende meerjarenkaders de school te faciliteren deze taak te vervullen. Het meerjarenkader moet op hoofdlijnen antwoord geven op de vraag voor welke opgaven de school en de sector als geheel staan: waar

gaat het de komende jaren in het voortgezet onderwijs om? En: welke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling hoort bij de concrete realisering daarvan? Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de korte termijn (kabinetsperiode) en de lange termijn (10 jaar).

De ambitie is: variëteit binnen duidelijke kaders, waarbinnen de school de vereiste ruimte heeft om zijn doelstellingen te realiseren, in de inrichting van het onderwijsproces en in de organisatie die daarvoor nodig is. Ik ben van zins de school daartoe substantieel en over de hele linie meer ruimte voor eigen beleidskeuzes te geven. De school is dan beter in staat de juiste condities te scheppen voor goed onderwijs.

Moderne bestuurlijke verhoudingen tussen de Rijksoverheid en de sector, dat is het streven. Deze verhoudingen heb ik in de begroting 2004 opgenomen als een beleidsprioriteit: minder regels, meer ruimte en heldere verantwoording. In mijn brief aan u van 29 september jl. (TK 28 248, nr 42) heb ik die prioriteit nader uiteengezet. Zoals ik in die brief heb gezegd, moeten verantwoordelijkheden opnieuw worden benoemd. In de afbakening van verantwoordelijkheden gaat de overheid over het stelsel van onderwijsvoorzieningen en over de waarborgen voor de toegankelijkheid, de kwaliteit, de rechtmatigheid en de toegankelijkheid van het onderwijs. Binnen die randvoorwaarden krijgen de scholen de vrijheid hun eigen ambities en doelstellingen te realiseren. Anders gezegd: de overheid stelt kaders waarbinnen de scholen hun taken kunnen uitoefenen. Daartegenover vraagt de overheid de scholen verantwoording en rekenschap af te leggen over de resultaten die zij hebben behaald.

Bij de vergroting van de autonomie van de school hoort dat zij zich adequaat verantwoordt over de geboekte resultaten, niet alleen aan de overheid maar ook en vooral – horizontaal - aan de betrokkenen in en rond de school zelf: de leerlingen, de ouders, het personeel en de directe omgeving.

Een aldus op hoofdlijnen sturende en faciliterende overheid biedt de VO-scholen een duidelijk meerjarenkader waarbinnen niet alleen is aangegeven hoe deze bestuurlijke verhoudingen de komende jaren gestalte krijgen maar waarbinnen de scholen ook invulling kunnen geven aan hun eigen verantwoordelijkheid enerzijds en van waaruit de overheid de sector kan aanspreken anderzijds. Dit zal de kern vormen van het beoogde meerjarenbeleidplan. Mijn streven is in deze kabinetsperiode ook wettelijk een modern kader te creëren dat past bij deze verhoudingen.

Dit is de eerste keer dat een meerjarenbeleidplan als Koers VO tot stand komt. Het is de bedoeling iedere vier jaar een Koers VO uit te brengen. Zo nodig wordt deze tussentijds bijgesteld. In de beleidsagenda bij de begroting staat jaarlijks wat de concrete voornemens zijn. Koers VO krijgt een financiële vertaling in de begroting, voor het eerst in die voor 2005.

### **Betrokkenheid van het scholenveld**

Eén van mijn belangrijkste doelstellingen is het scholenveld meer en directer bij mijn beleidsvorming te betrekken. Om heldere en doeltreffende kaders te stellen is het nodig een scherp beeld te hebben van wat er in het onderwijsveld leeft. Dat is allereerst nodig om de juiste thema's aan de orde te stellen en ten tweede om met doeltreffende en voor instellingen en professionals uitvoerbare maatregelen te kunnen komen.

Ik zal daarom verschillende actoren bij de totstandkoming van het meerjarenbeleidplan betrekken. Het is mijn uitdrukkelijke bedoeling de thema's die in Koers VO aan de orde komen waar mogelijk samen met de betrokkenen te kiezen en uit te werken.

Ik breng zelf gespreksthema's en onderwerpen in (zie hieronder). Het hoort bij het interactieve proces dat ook de gesprekspartners voorstellen kunnen doen. Het gaat er vooral om samen met hen de kwaliteit van de sector op een hoog plan te houden. Ik hecht er zeer aan de toekomst van het VO te bespreken met diegenen die deze zelf moeten waarmaken: leerlingen, ouders, schoolleiding, leraren, besturenorganisaties en alle anderen die op de school en daaromheen actief zijn. Dat vraagt om goede gesprekken met alle betrokkenen en hen te voorzien van tijdige en juiste informatie over proces en inhoud.

Echter, de conclusies, standpunten en richtingen die in Koers VO worden opgenomen zijn mijn verantwoordelijkheid en uiteindelijk onderdeel van het politieke besluitvormingsproces.

Ik heb een (interactieve) dialoog op het oog, geen proces van onderhandelen totdat alle partijen elkaar vinden in een onderhandelaarakkoord. De opvattingen van belanghebbenden, belangenbehartigers en deskundigen zal ik zorgvuldig betrekken.

Bij mijn afwegingen betrek ik de prioriteiten zoals vastgelegd in het hoofdlijnenakkoord van dit kabinet.

## **Planning**

In de periode november 2003 – februari 2004 wordt het veld in de meest brede zin van het woord uitgenodigd in gesprek te gaan over de Koers VO en over de thema's die daarin behandeld worden. Er zal van verschillende methoden, gespreks- en werkvormen worden gebruik gemaakt om de mening van het veld goed te peilen.

De gesprekken vinden in ieder geval plaats met scholen, (bestuur, management, personeel), ouders en leerlingen, maar ook met relevante deskundigen en het georganiseerde veld: besturenorganisaties, ouderorganisaties en personeelsvakorganisaties.

Februari/maart 2004 informeer ik u bij brief over de opbrengst van de gesprekken, peilingen en consultaties. In die brief zal ik mijn eerste gedachten over het meerjarenbeleidplan uiteenzetten. Graag voer ik met U daarover vervolgens een gesprek.

In de maanden maart/april zal ik waar nodig aspecten met relevante actoren uitdiepen. Ook hierbij wil ik het scholenveld nauw betrekken. In mei 2004 ontvangt U de definitieve versie van het meerjarenbeleidplan.

## **Gespreksthema's en onderwerpen**

De onderwerpen die ik zelf aan de orde wil stellen, zijn op dit moment als volgt benoemd:

1. Meer ruimte met meervoudige verantwoording
2. Innovatie en versterking kennisinfrastructuur
3. De maatschappelijke opdracht van de school
4. De leerling, de ouder en de docent
5. Terugdringen voortijdig schoolverlaten
6. Doorontwikkeling van het VMBO

Er zijn beleidstrajecten die al in gang zijn gezet, waarover bestuurlijke afspraken zijn gemaakt dan wel in een fase van implementatie verkeren. Deze trajecten heb ik niet gegagendeerd voor het interactieve proces maar spelen wel een rol in Koers VO. Voorbeelden

hiervan zijn: de beleidsvoornemens ten aanzien van de herijking van de tweede fase per 2007, de voornemens ten aanzien van de onderbouw, het lerarenbeleid (voor zover het gaat om arbeidsvoorwaarden, stelsel- en kwalificatievraagstukken) en de vereenvoudiging van de bekostiging. Deze trajecten zullen hun eigen planning volgen. Ik zal U hierover binnen die kaders informeren. Koers VO kan uiteraard wel worden benut om onderlinge verbindingen te leggen en een en ander in een breder verband te plaatsen.

Hierna geef ik een aanzet voor de discussie in het interactieve traject over de thema's die in het meerjarenbeleidplan aan de orde zouden moeten komen. Zoals ik hierboven heb gezegd vormt de modernisering van de bestuurlijke verhoudingen de kern. Ik merk daarbij op dat het scholenveld zich kenmerkt door variëteit: zoveel scholen, zoveel verschillen. Ook de snelheid waarmee scholen kunnen veranderen, verschilt. Bij de uitwerking van de thema's en tijdens de gesprekken zal ik hiermee rekening houden. De thema's hebben op verschillende onderdelen in meer of mindere mate samenhang.

### *1. Meer ruimte met meervoudige verantwoording*

Willen wij de juiste condities creëren om de school en het personeel beter in staat te stellen goed, op de leerling afgestemd onderwijs te geven, dan zijn principiële keuzes nodig in de manier van werken en in onze oriëntatie op onze rol ten opzichte van het onderwijsveld. Zoals gezegd is de ambitie: variëteit binnen duidelijke kaders. De school is het aangrijpingspunt. Scholen krijgen binnen die kaders de vereiste ruimte om hun doelstellingen te realiseren, in de inrichting van het onderwijsproces en in de organisatie die daarvoor nodig is. Zo zijn zij en het personeel op hun beurt beter in staat de juiste condities te scheppen voor goed onderwijs.

Bij meer ruimte hoort een evenredige rekenschap en meervoudige verantwoording - aan de (directe) omgeving (horizontaal) en aan de overheid (verticaal). Verantwoording moet primair leiden tot handelingen in de school. Wij formuleren met het scholenveld duidelijke resultaten voor het gebruik van de ruimte. Borging van het publiek belang ten aanzien van het onderwijs is daarbij het centrale thema.

Het (proportionele) Inspectietoezicht spoort hiermee: dat richt zich op de resultaten (het "wat") en laat de weg erheen aan de school (het "hoe"). Daarbij hoort een adequaat systeem van kwaliteitszorg op schoolniveau. Het scholenveld organiseert dit systeem zelf.

"*Educational governance*" is het uitgangspunt: scholen zijn rechtstreeks aanspreekbaar op het resultaat van hun beleid en dus ook als zij die resultaten niet halen.

Het voorgaande leidt tot een gesprek over de volgende onderwerpen:

- a. Voortgezet onderwijs is leerplichtig onderwijs. Dan is essentieel dat voor iedere leerling blijvend goed onderwijs is gewaarborgd, ook in een gedereguleerd stelsel. Onderwerp is hier de rol die de school voor zichzelf (bestuur, management, leerlingen, ouders, personeel), voor anderen en voor de overheid ziet.
- b. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid, de Inspectie en de school in het geschetste systeem van ruimte en verantwoording, ook binnen de schoolorganisatie. Daarbij: de voorwaarden voor het waarmaken van de verantwoordelijkheid en de verantwoording, de hindernissen.
- c. De plaats van het centraal examen als garantie voor kwaliteit en civiel effect.
- d. Professionalisering van de sector en verbetering van de kwaliteitszorg zijn belangrijke vliegwielen voor een betere benutting van de ruimte en betere resultaten. De VO-sector is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het onderhoud daarvan. Hier is de vraag aan de orde hoe de sector denkt dit waar te (kunnen) maken.

- e. Responsiviteit van de school is nauw met het voorgaande verbonden. Met een toenemende ruimte voor eigen beleid neemt ook de verantwoordelijkheid van de school toe te reageren op de maatschappelijke vraag en daar, binnen de eigen doelstellingen, een antwoord op te vinden. Hoe omgevingsgericht is de school of zou deze moeten zijn, niet in laatste plaats omwille van de onderwijsvraag van de leerling? In dit verband kunnen aan de orde komen: (effectiviteit van) meervoudige publieke verantwoording, innoverend beleid, binnen/buitenschools leren, de rol en positie van de gemeente en andere instanties rondom de school. Vooral de versterking van de positie van de leerling en van de ouder, als primaire *stakeholders* van de beslissingen op de school, zal hier gespreksonderwerp zijn (zie ook hierna onder thema 4).
- f. Meer ruimte in de inrichting
- Meer ruimte leidt tot meer verschillen, in het onderwijs en tussen scholen. Dat is winst voor de leerling én voor de ouders, want er valt zo meer te kiezen. De vraag is waar de grenzen van de verschillen liggen.
  - Doorlopende leerlijnen. Het voortgezet onderwijs is de schakel tussen basisonderwijs en het vervolgonderwijs. De leerling is gebaat bij een goede entree in het voortgezet onderwijs door een "warme overdracht" vanuit de basisschool, en vervolgens bij een soepele doorstroom, ook door de verschillende sectoren binnen het voortgezet onderwijs. Onderwerpen van gesprek zijn, gegeven het bestaande stelsel, de mogelijkheden en belemmeringen voor verbetering van de aansluiting, evenals de verantwoordelijkheidsverdeling daarbij.
  - De samenhang tussen de ruimte in de onderwijsinrichting en de daarvoor benodigde (ruimte in de) totale schoolorganisatie: de juiste condities voor goed onderwijs (bijv. personeel, leermiddelen, tijd, bekostiging).

## 2. Innovatie en versterking van de kennisinfrastructuur

Wil de leerling optimaal zijn voorbereid op de voortdurend veranderende eisen van de samenleving dan dient het voortgezet onderwijs "bij de tijd" te blijven, zich continue te vernieuwen. In gemoderniseerde verhoudingen ligt de verantwoordelijkheid voor die innovatie primair bij de sector.

Vanuit deze verantwoordelijkheid wordt van de VO-sector de komende periode een bijdrage verwacht aan het realiseren van de doelstelling dat ons land in 2010 tot de voorhoede van de internationale kenniseconomie behoort. In dit kader zijn de integratie van ICT in het onderwijs en de bevordering van het aantal studenten in de bèta- en techniekvakken de belangrijkste opdrachten. De VO-sector neemt hierin een bijzondere plaats in vanwege haar schakelpositie tussen het basisonderwijs, het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt.

Gespreksonderwerpen hier zijn:

- a. De vraag hoe scholen denken hun innovatie te organiseren, maar ook het lerend vermogen van de sector als geheel. De benutting van de educatieve infrastructuur in dit verband.
- b. De bijdrage van de VO-sector aan de bèta/techniek-doelstellingen.
- c. De daarbij behorende verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en de school/sector.
- d. De vraag wat de overheid - en mogelijk anderen – moeten doen om de school/sector in staat te stellen haar verantwoordelijkheid waar te maken.

## 3. De maatschappelijke opdracht van de school

De samenleving verwacht dat het onderwijs en de school bijdragen aan de oplossing van vele maatschappelijke verlangens: opvoeding, sluitende dagarrangementen, overdracht van

normen en waarden, integratie en veiligheid in en rond de school. Dit raakt vooral scholen in de (middel) grote steden, en daar dan met name de school in de achterstandswijk.

Het hoeft geen betoog dat de school een belangrijke bijdrage levert aan de verbetering van de omgeving en aan de oplossing van vele maatschappelijke problemen. Deze bijdrage moet ook in de toekomst gewaarborgd blijven.

Momenteel is echter niet duidelijk wat de samenleving, lokaal en landelijk van de school mag verwachten. Door deze onduidelijke begrenzing zien scholen zich soms geconfronteerd met maatschappelijke problemen waarvoor zij niet geëquipeerd zijn en die bij andere instanties of zelfs bij de ouders thuishoren. Die onduidelijkheid draagt niet bij aan een effectieve aanpak van die problemen. Begrenzing is nodig. Deze is mede van belang voor de vraag waar de school op aanspreekbaar is en dus waarover zij verantwoording moet afleggen en aan wie.

Gespreksonderwerpen hier zijn:

- a. De maatschappelijke opdracht van de school: de begrenzing daarvan ten opzichte van anderen.
- b. Gegeven die begrenzing: de identificatie van de actoren naast en rondom de school en van hun verantwoordelijkheid, waaronder die van de ouders en de leerlingen.
- c. De rol en de verantwoordelijkheid van de school bij de maximalisering van het onderwijsrendement.

#### 4. De leerling, de ouder en de docent

Gespreksonderwerpen hier zijn:

- a. Versterking van de positie van de leerling en de ouder

De leerlingen en de ouders hebben als primaire *stakeholders* bij toenemende beleidsruimte van de school een toenemend belang dat de school hen goed informeert en betreft - vooraf over haar beleidsvoornemens en achteraf over de resultaten daarvan. Versterking van hun positie is als gespreksonderwerp eerder bij reponsiviteit van de school genoemd (zie hiervoor onder 1).

Het is echter geen eenrichtingsverkeer. Ook de school mag in gedereguleerde verhoudingen meer van de leerling en de ouder verwachten. Men moet het immers meer onderling oplossen. Zowel van scholen als van ouders komen signalen die duiden op gebreken in de onderlinge relatie. Een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen de school enerzijds en de leerling en ouders anderzijds is van groot belang.

Onderwerp van gesprek is hier die verantwoordelijkheidsverdeling en de voorwaarden om deze goed te laten functioneren. Er is samenhang met de maatschappelijke opdracht van de school (zie hierboven, onder 3).

- b. De docent: schakel tussen ruimte en leerling

Het onderwijs draait om de leerling. Die moet het onderwijs ontvangen dat bij hem past, qua niveau en qua belevingswereld. In de alledaagse praktijk ligt die opdracht bij de docent. Dat is geen gemakkelijke opdracht.

De beoogde ruimte voor eigen keuzes komen uiteindelijk bij de docent terecht, maar veel beter zou het zijn als de keuzes bij die docent begonnen. Immers, bij de toegenomen ruimte kan de docent zijn vakmanschap en creativiteit meer benutten. Dat wordt ook van hem verwacht, hij zal meer en meer op zijn professionaliteit worden aangesproken. Als de school op kwaliteit wordt aangesproken, dan wordt de leraar dat ook.

Dit toekomstbeeld zal niet overal en niet bij iedereen van de ene op de andere dag gerealiseerd zijn. Erkend moet worden dat de inrichtings- en examenvoorschriften van de laatste jaren ook veel van het elan en het plezier hebben weggenomen die menig docent vanouds kenmerkten. Dat nu, die natuurlijke professionaliteit en het daaruit voortvloeiende elan, wil ik zien terug te brengen.

Onderwerpen ter bespreking: het geschetste beeld zelf en de oplossingsrichtingen op school-, sector- en Rijksniveau in samenhang met de toekomstige ontwikkeling van de docent als professional en als onderdeel van de schoolorganisatie.

### 5. *Terugdringen voortijdig schoolverlaten*

Te veel leerlingen verlaten voortijdig het onderwijs, in de BVE-sector, maar ook in het VO, m.n. in het VMBO. Dit kan op termijn afbreuk doen aan de gewenste beschikbaarheid van gekwalificeerde arbeidskrachten voor de kenniseconomie. Daarom is de doelstelling het aantal schoolverlaters in 2006 met dertig procent te hebben teruggedrongen. In het bredere VMBO-beleid worden hierin stappen gezet. In de jeugdagenda van het kabinet (Operatie JONG) is voortijdig schoolverlaten (VSV) een prioriteit. Daarnaast wordt dit vraagstuk aangepakt via de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC), de verbetering van de handhaving van de leerplicht (bijvoorbeeld Handhaven Op Niveau) en in het Plan van aanpak Jeugdwerkloosheid. Ik vind dit een urgent onderwerp, vooral omdat het om een kwetsbare groep jongeren gaat en om bredere maatschappelijke effecten. Daarom wil ik in het kader van dit traject o.a. met de scholen in gesprek over het aandeel dat zij denken te kunnen leveren in het terugdringen van het aantal schoolverlaters, over oplossingsrichtingen, belemmeringen, *good practices*.

### 6. *Doorontwikkeling van het VMBO*

60 % van de leerlingen in het voortgezet onderwijs gaat naar het VMBO. Het VMBO heeft zich de afgelopen jaren razendsnel ontpopt tot een sector waar vernieuwing en responsiviteit hoog in het vaandel staan. De betrokkenheid van het personeel is groot. Excellentie van veel leerlingen in hun vak wordt onderschat.

Maatwerk voor de leerling en betere aansluiting op het middelbaar beroepsonderwijs zijn de voornaamste middellange termijn doelstellingen voor het VMBO. Daarom wordt gekozen voor doorontwikkeling: geen rigoureuze wijzigingen, maar geleidelijke aanpassingen om de doelstellingen te realiseren:

- positie vmbo-route (incl. onderbouw) binnen het VO en ten opzichte van het MBO (hier is samenhang met doorlopende leerlijnen).
- onderwijsvernieuwing/maatwerk (versterking van de praktijkcomponent o.m. door verbreding van de leerwerktrajecten naar alle leerwegen, programmavernieuwing [incl. pedagogiek didactiek], flexibilisering centrale examens/examens, competentiegericht onderwijs, gedeeld of ongedeeld vmbo, meer ruimte bij de planning van voorzieningen, lerarenbeleid vmbo, mbo 1 resp. mbo 2 in vmbo).
- zorgstructuur (relatie tot jeugdzorg/jeugdbeleid, vereenvoudiging procedures, aansluiting zorg vmbo/zorg PO; zorgbudget).
- positie praktijkonderwijs: zelfstandig of onderdeel vmbo.

Gespreksonderwerpen hier zijn:

- a. De middellange termijn doelstellingen.
- b. Het voorgestelde groeipad daarheen en de gekozen aanpassingen.

Ook voor het Primair Onderwijs en de BVE-sector worden vergelijkbare documenten ontwikkeld. Gekozen is voor afzonderlijke trajecten en eigen plannen. Dit biedt de scholen voor het voortgezet onderwijs en de betrokkenen daar meer mogelijkheden gericht over hun eigen toekomst mee te praten en mij meer mogelijkheden mijn beleid beter op hun specifieke situatie te laten aansluiten. Uiteraard zal ik, daar waar thematisch directe raakvlakken met

andere sectoren liggen, dit niet alleen tijdens de gesprekken met de scholen tot uitdrukking brengen maar ook in de uiteindelijke meerjarenbeleidplannen.

Ook na het verschijnen van Koers VO in juni 2004 houdt het interactieve gesprek over de thema's niet op. De interactieve manier van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering zal de komende jaren verder gestalte krijgen.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)