

Onderwijs in stellingen

Kracht en creativiteit voor de kennissamenleving

Inhoudsopgave

Voorwoord

- 1 Inleiding
- 2 Maatschappelijke context
- 3 Mondige leerlingen
 - 3.1 Veranderende leerlingen
 - 3.2 Andere leerlingen: leren voor alle leeftijden
- 4 Professioneel onderwijspersoneel
- 5 Sterke onderwijsinstellingen
- 6 Een kaderstellende en ondersteunende overheid
- 7 Goede resultaten met relatief bescheiden middelen
- 8 Faciliteren en stimuleren
 - 8.1 Ruimte creëren
 - 8.2 Verantwoordelijkheden herijken
 - 8.3 Leerkrachten toerusten
- 9 Investerings

Voorwoord

Voor u ligt de brief Onderwijs in stelling: kracht en creativiteit voor de kennissamenleving. Deze brief is een vervolg op de brief Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid, die wij vorig jaar hebben uitgebracht. Hierin schreven we dat het onderwijs moet bouwen op sterke, zelfstandige instellingen, daarbij ondersteund door een overheid die een kader schept en voor structuur zorgt.

Waar het nu om gaat is verder te denken over de consequenties van het in de vorige brief gepresenteerde gedachtegoed. Om het in deze brief geschetste ontwikkelingsperspectief te bereiken zijn bepaalde veranderingen in het onderwijs noodzakelijk omdat de huidige situatie niet in alle gevallen is toegesneden op dit nieuwe perspectief. Deze veranderingen zullen niet van vandaag op morgen kunnen worden gerealiseerd, maar in een ontwikkelingstraject van meerdere jaren.

In deze brief wordt de richting verkend van de noodzakelijke veranderingen in het onderwijs. Het gaat daarbij nadrukkelijk niet om nieuwe wijzigingen in de structuur van het onderwijs. De brief pretendeert evenmin op alle vragen die we in het veranderingsproces tegenkomen een pasklaar antwoord te hebben. Dat is ook niet nodig aangezien de brief niet het karakter van een blauwdruk heeft. De brief bevat richting en thema's die een nieuwe impuls kunnen geven aan de maatschappelijke discussie over de toekomst van het onderwijs. De brief is in die zin ook bedoeld voor een brede doelgroep, te weten iedereen die direct of indirect betrokken is bij het onderwijs.

De brief heeft betrekking op alle onderwijssectoren. Dat neemt niet weg dat voor het hoger onderwijs en de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie in beleidsdocumenten als het HOOP 2000 en Koers BVE de hoofdlijnen van de ontwikkelingsrichting eerder geschetst zijn. Op basis hiervan is in deze sectoren ook

reeds een begin gemaakt met de hiervoor bedoelde maatschappelijke discussie. In deze brief wordt daarom op verschillende plaatsen naar de beide genoemde beleidsdocumenten verwezen.

1. Inleiding

We leven in een dynamische tijd. Jongeren verlangen eigentijds onderwijs. Onderwijs dat eisen stelt, prikkelt en uitdaagt, dat aansluit op hun eigen manieren van leren en dat krachtig ondersteund wordt door de informatie- en communicatietechnologie die ze buiten het onderwijs dagelijks zelf gebruiken. Onderwijs dat is toegespitst op hun kennisbehoefte en capaciteiten. Het onderwijs zal meer dan tot nu toe op die ontwikkelingen inspelen om zijn maatschappelijke taken te kunnen blijven vervullen. De zorg voor de overdracht van kennis en sociale vaardigheden, van normen en waarden en van culturele bagage.

Goed onderwijs doet recht aan verschillen

Het onderwijs van de 21ste eeuw speelt in op de maatschappelijke diversiteit. Het doet recht aan verschillen in capaciteiten, aan verschillen in individuele voorkeuren en interesses en aan culturele verschillen. Meer variëteit onder waarborging van de kwaliteit. Naast gemeenschappelijkheid in het aanbod, zeker in het funderend onderwijs vanwege de maatschappelijke functie van het onderwijs in die fase, moet er binnen het onderwijs voldoende ruimte zijn voor diversiteit en individuele talentontwikkeling. Goed onderwijs biedt mensen kansen om hun talenten voluit te ontplooiën met inachtneming van ieders individuele capaciteiten. Het garanderen van gelijke kansen vergt derhalve een gevarieerd onderwijsaanbod. Voor leerlingen met een maatschappelijke achterstand én voor leerlingen met een voorsprong. In de komende jaren blijft de waarde 'gelijke kansen' van groot belang maar de waarde 'gelijkheid' zal moeten worden aangevuld met de waarden 'variëteit' en 'kwaliteit'. Deze drie criteria zijn in alle fasen van het onderwijs aan de orde.

Het onderwijs van de 21ste eeuw biedt zowel een opleiding aan jongeren als aan mensen die op latere leeftijd hun opleiding willen aanvullen. Door optimale kansen te bieden aan individuen levert onderwijs een maximale bijdrage aan de toerusting van burgers voor de kennissamenleving en de arbeidsmarkt en aan het voorkomen van achterstanden en sociale uitsluiting. Onderwijs versterkt aldus de sociale cohesie in de samenleving.

Goed onderwijs vergt professioneel onderwijspersoneel

De variëteit komt met leerlingen en studenten door de voorkeur de onderwijsinstelling binnen. Nog meer dan nu speelt professioneel onderwijspersoneel hierop in door hun leerlingen en studenten onderwijs op maat aan te bieden. Dat betekent niet dat onderwijsinstellingen alleen nog doen wat leerlingen en studenten vragen, maar wel dat zij in de wijze waarop ze werken met hen rekening houden. Onderwijsinstellingen zullen dat verschillend doen, want er is niet één antwoord op de vraag wat het beste onderwijs is.

Professioneel onderwijspersoneel houdt zijn professionaliteit op peil en ontwikkelt vaardigheden waarmee het niet alleen voor het onderwijs van waarde is, maar waarmee het ook elders op de arbeidsmarkt in trek is. Dit vereist zelfbewust onderwijspersoneel dat als beroepsgroep keuzes maakt welke eisen aan de verschillende functies in het onderwijs gesteld moeten worden. Het onderwijs is een werkgever, die zowel aantrekkelijk moet zijn voor mensen binnen als buiten het onderwijs, met de arbeidsvoorwaarden die daarbij horen.

Goed onderwijs vergt sterke instellingen

Leerlingen en hun ouders, studenten, leerkrachten, bedrijven en andere organisaties in de maatschappelijke omgeving moeten onderwijsinstellingen kunnen aanspreken op de kwaliteit van het onderwijs dat zij leveren. Dat vergt sterke en zelfbewuste instellingen. De innovatiekracht in het onderwijs komt immers met name uit de instellingen. Instellingen die autonoom beschikken over eigen middelen en verantwoordelijkheden en die van de overheid de ruimte krijgen om hun innovatieve vermogen optimaal te benutten. Instellingen ook die alert zijn op ontwikkelingen in de maatschappij, die een centrale plaats in de samenleving innemen en die functioneren als een spin in het web van hun maatschappelijke omgeving.

Goed onderwijs vergt een actieve én terughoudende overheid

Om onderwijsinstellingen meer dan thans in staat te stellen hun verantwoordelijkheden waar te maken, moet ook de rol van de overheid veranderen. Was het tot voor kort zo dat de overheid het proces voor de inrichting van het onderwijs vergaand aangaf, de komende jaren zullen scholen zelf meer dan ooit de verantwoordelijkheid dragen voor de ontwikkeling van het onderwijs. Zover zijn we nu nog niet, maar het is

de richting waarin wij willen gaan. De overheid moet zijn invloed op het onderwijs doen blijven gelden. Maar ze zal dat niet doen door gedetailleerde eisen te stellen maar veel meer door na te gaan of onderwijsinstellingen hun maatschappelijke opdracht waar maken. Daartoe is ook de discussie gevoerd over de rol van het toezicht dat zich ter ondersteuning van wat hier bedoeld wordt zal moeten ontwikkelen van toezicht op naleving van centraal voorgeschreven regels naar toezicht op door instellingen geleverde kwaliteit. Het toezicht zal de vraag moeten beantwoorden of onderwijsinstellingen beantwoorden aan wat de samenleving van ze vraagt. Die beoordeling is gericht op maatschappelijke criteria zoals de vraag 'haalt de instelling uit de leerling wat erin zit?' en 'houdt de instelling in haar benadering voldoende rekening met de leerlingen of studenten die er zijn?'

De overheid heeft eveneens tot taak om onderwijsinstellingen en leerkrachten optimaal toe te rusten en het speelveld waarin onderwijsinstellingen opereren te ordenen. Die ordening vergt een evenwichtig stelsel van 'checks and balances'. Daarvan is sprake indien onderwijsinstellingen geprikkeld worden om creatief met hun beleidsruimte om te gaan en leerlingen, ouders, studenten, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties onderwijsinstellingen effectief op hun verantwoordelijkheid aan kunnen spreken. Het bovenstaande zal een herijking van de rol van lokale overheden vergen.

Goed onderwijs vergt investeringen

Om het onderwijs beter dan nu in staat te stellen zich te vernieuwen, zijn investeringen nodig. Het kabinet onderkent dit en heeft daarvoor de laatste jaren extra geld uitgetrokken. In de onderwijsbegroting voor volgend jaar is deze lijn doorgetrokken. Ook de komende jaren zullen in combinatie met institutionele veranderingen en verschuivingen in de verdeling van verantwoordelijkheden voor het onderwijs stevige investeringen nodig zijn. Het kabinet is inmiddels een verkenning gestart naar de middellange termijn problematiek in het onderwijs. De uitkomst van die verkenning moet inzicht bieden in de vraag wat de komende jaren de belangrijkste knelpunten en prioriteiten in het onderwijs zijn. Dit vormt een voor de komende jaren in het onderwijs op te stellen meerjarig investeringsprogramma. De investeringen die daarin geïndiceerd worden, moeten een belangrijke ondersteuning geven aan de in het onderwijs noodzakelijke modernisering, toegesneden op de vraagstukken van de 21ste eeuw. Bij het opstellen van dit programma zijn (meetbaar) maatschappelijk rendement, herkenbaarheid voor het veld en uitvoerbaarheid belangrijke criteria.

Privaat geld als aanvulling op publieke middelen

Goed onderwijs is een publiek belang. Het draagt bij aan de sociale cohesie in de samenleving en heeft een onmisbare functie in de zorg voor maatschappelijke continuïteit en maatschappelijke vernieuwing. De overheid is verantwoordelijk voor de financiering van toegankelijk en kwalitatief hoogwaardig onderwijs. Het aangekondigde meerjarig investeringsprogramma vloeit voort uit deze verantwoordelijkheid.

Ouders, studenten, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties die aanvullend op de bekostiging door de overheid eigen middelen aan het onderwijs willen verstrekken, moeten daartoe de ruimte hebben. Daarbij gelden wel bepaalde voorwaarden. Private financiering mag niet ten koste gaan van het niveau van de publieke financiering dat nodig is om kwalitatief hoogwaardig en toegankelijk onderwijs te bieden. Een andere voorwaarde is dat het in het onderwijs waarop de leerplicht van toepassing is, moet gaan om vrijwillige bijdragen en transparantie. Het opwerpen van wettelijke belemmeringen binnen het publieke bestel tegen private financiering als aanvulling op de bekostiging door de overheid is echter contraproductief. Het gevolg hiervan zou namelijk zijn dat deze middelen in toenemende mate ten goede komen aan onderwijs buiten het publiek bestel.

2. Maatschappelijke context

Nederland krijgt meer en meer het karakter van een kennissamenleving met multiculturele dimensies. In de samenleving vinden mede door het toenemend belang van informatie- en communicatietechnologie, ontplooiing, individuele ontwikkeling en maatschappelijke vorming onder nieuwe omstandigheden plaats. De ontwikkeling naar een kennissamenleving roept ook nieuwe sociale vragen op. Onderwijs levert een belangrijke bijdrage aan de maatschappelijke samenhang. Ouders hechten een groot belang aan het onderwijs, niet alleen omdat hun kinderen daar worden voorbereid op de arbeidsmarkt, maar ook omdat zij er normen en waarden, sociale vaardigheden en culturele kennis opdoen. Die zaken dragen bij aan een optimale deelname aan het maatschappelijk leven. Ook anderen dan ouders hechten een groot belang aan onderwijs. Leerlingen en studenten omdat het een vooruitzicht biedt op betere ontplooiingsmogelijkheden. Werkgevers omdat het onderwijs voor hen een bron van talenten vormt. De kennissamenleving bestaat voor een niet onbelangrijk deel uit het feit dat veel ouders van kinderen zelf een behoorlijk hoog onderwijsniveau hebben. Daarmee verandert hun instelling ten opzichte van het onderwijs en willen ze onder andere dat scholen in staat zijn het gesprek over kwaliteit met ouders op een goede manier te voeren. Het transparant maken van kwaliteit is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde. Onderwijsinstellingen zullen die dialoog met de omgeving professioneel moeten aangaan; aandacht voor zelf-evaluatie en kwaliteitsbeoordeling is daarvoor noodzakelijk. Wij zullen deze ontwikkelingen met gericht beleid ondersteunen.

In de kennissamenleving ontwikkelen zich nieuwe institutionele dragers van traditionele waarden, zoals onderwijs. Om in deze dynamiek zijn bijdrage te kunnen blijven leveren moet het onderwijs inspelen op de maatschappelijke ontwikkelingen. Daarbij gaat het om:

- Individualisering en culturele pluriformiteit

Burgers verwachten dat de publieke sector, net als de private, het aanbod afstemt op hun individuele wensen. Die wensen lopen sterker uiteen naarmate de culturele pluriformiteit van de samenleving toeneemt. Gelijke kansen bieden betekent een gevarieerd onderwijsaanbod dat is toegesneden op de wensen en capaciteiten van burgers. De toenemende individualisering accentueert anderzijds ook de rol die onderwijs vervult voor de sociale cohesie in de samenleving.

- Informatisering

Leerlingen en studenten bereiden zichzelf voor op een maatschappij waarin informatie en communicatie een sleutelrol vervullen. Het onderwijs moet hen daarin weerbaar maken. Het moet leerlingen en studenten  leren leren, ter voorbereiding op een maatschappij waarin voortdurende kennisverwerving van cruciale betekenis is.

- Internationalisering

Het onderwijs moet leerlingen en studenten opleiden om zichzelf te redden in een wereld waarin kapitaal en arbeid, kennis en informatie zich vrij over de wereld kunnen bewegen. Instellingen (voor hoger onderwijs) moeten zelf deelnemen aan deze internationalisering en een offensieve strategie ontwikkelen om de Nederlandse kwaliteit aan de man te brengen. Een gevolg van internationalisering is overigens ook dat de behoefte aan herkenbare lokale en regionale verbanden toeneemt, waarbij onderwijsinstellingen een cruciale rol kunnen spelen.

- Vergrijzing en ontgroening

Door de vergrijzing wordt het belang van kennisonderhoud groter en ontstaat een toenemende behoefte aan onderwijs onder de mensen die de leerplichtige leeftijd zijn ontgroeid. Het onderwijs moet op die behoefte inspelen.

- Vervlechting van voorzieningen

Onderwijsinstellingen staan midden in de maatschappij en zoeken samenwerking met branches en bedrijven en met maatschappelijke initiatieven op tal van terreinen. Een stimulans daarvoor biedt het grote steden- en integratiebeleid, dat erop is gericht om op lokaal niveau de inspanningen te coördineren om de kansen van burgers, buurten en regio's te vergroten.

De veranderingen in de samenleving die samenhangen met deze trends beïnvloeden de wijze waarop jongeren van nu in de samenleving staan en de verwachtingen die zij hebben van onderwijs. Het onderwijs (onder)kent de fundamentele trends en speelt er tijdig op in.

3. Mondige leerlingen

3.1 Veranderende leerlingen

Jongeren van nu leven in een dynamische wereld, waarin de in de vorige paragraaf geschetste maatschappelijke ontwikkelingen dagelijks zichtbaar zijn. Veel jongeren benutten de mogelijkheden van internet, communiceren mobiel, per e-mail en sms en verwachten onderwijs dat met zijn tijd meegaat. Onderwijs dat hen uitdaagt, dat aansluit op hun manieren van leren en dat gebruik maakt van de moderne middelen die ze zelf gebruiken. Jongeren van nu zijn ook steeds mondiger. Ze verwachten dat het onderwijs is afgestemd op hun capaciteiten. Het onderwijs kan alleen een bindende factor in de maatschappij zijn, wanneer het recht doet aan de diversiteit in de samenleving. Onderwijs draait om gelijke kansen, maar het aanbod dat nodig is om mensen gelijke kansen te bieden is niet voor iedereen hetzelfde. Gelijke kansen betekent een gevarieerd onderwijsaanbod dat is toegesneden op ieders individuele capaciteiten.

3.2 Andere leerlingen: leren voor alle leeftijden

Leren is voor alle leeftijden. De kennis die leerlingen en studenten opdoen in het onderwijs is niet meer voldoende om een leven lang op de arbeidsmarkt en in de maatschappij terecht te kunnen. Werknemers moeten zich voortdurend bijscholen om de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen te blijven volgen. Werkzoekenden moeten in staat zijn door het volgen van opleidingen aan hun eigen inzetbaarheid te werken. Het op peil houden van kennis en vaardigheden is niet alleen van belang voor de betreffende individuen zelf, maar is ook van grote maatschappelijke betekenis. Dat geldt te meer bij de huidige krapte op de arbeidsmarkt. Tegenover knelpunten op de arbeidsmarkt voor middelbaar en hoger opgeleiden staat immers nog een groot aantal werkzoekenden met een beperkte opleiding. 'Opscholing' van werkenden kan een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van de knelpunten op de arbeidsmarkt. Het bevordert de doorstroming binnen arbeidsorganisaties, waardoor vacatures ontstaan aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Scholing van werkzoekenden moet er dan voor zorgen dat deze vacatures binnen het bereik komen van mensen die nu nog langs de kant staan.

4. Professioneel onderwijspersoneel

Leraren vormen de spil in het onderwijsproces. Zij zijn het die kwalitatief hoogwaardig onderwijs aanbieden, die leerlingen uitdagen en die inspelen op hun capaciteiten. Hoge eisen aan het onderwijs betekenen dan ook hoge eisen aan leraren.

Nederlandse leerkrachten leveren een prestatie van formaat. Ze verzorgen onder soms moeilijke omstandigheden kwalitatief hoogwaardig onderwijs. De maatschappelijke en technologische ontwikkelingen vergen nu een verdere professionalisering. Van leerkrachten wordt een antwoord gevraagd op de toenemende diversiteit in de klas. Ze staan voor de taak leerlingen de vaardigheden bij te brengen die nodig zijn voor de kennissamenleving. En ze moeten zelf van de informatie- en communicatietechnologie gebruik maken om effectief onderwijs te geven.

Computers zijn al lang geen exclusieve speeltjes meer. In de praktijk blijkt de computer vaak juist een handig hulpmiddel om onderwijs op maat te geven. Het niveau van de lessen kan worden afgestemd op de capaciteiten van individuele leerlingen op een manier die bij klassikaal onderwijs ondenkbaar is. Leraren die daarmee weten om te gaan kunnen elk kind optimale ontwikkelingskansen bieden.

Om te kunnen inspelen op deze ontwikkelingen moeten leraren nog meer dan thans de kans krijgen om aan hun eigen professionele ontwikkeling te werken zodat zij daarmee hun leerlingen het beste voorbeeld geven van 'leren voor alle leeftijden'. Onderwijsinstellingen scheppen hiervoor in het kader van integraal personeelsbeleid ruimte en geven via de invoering van competentiebeloning de juiste 'incentives' aan leerkrachten om hun professionaliteit te onderhouden. De beroepsgroep is zelf aan zet voor het formuleren van de vereiste professionaliteit voor functies in het onderwijs.

5. Sterke onderwijsinstellingen

Kwalitatief hoogwaardig onderwijs stelt hoge eisen aan de onderwijsinstellingen. Zij spelen in op de toenemende variëteit in de onderwijsbehoefte, beschikken bij uitstek over innovatief vermogen en bieden als arbeidsorganisatie goede ontplooiingskansen aan leerkrachten. Onderwijsinstellingen staan daarbij midden in de maatschappij en zoeken samenwerking met branches en bedrijven en met maatschappelijke initiatieven op tal van terreinen.

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

Sterke instellingen zijn in staat financiële risico's te beheersen. Sterke instellingen zijn tevens in staat een eigen (flexibel) personeelsbeleid te voeren en eigen competentie management te ontwikkelen. Daarmee kunnen ze de leerkrachten bij hun professionele ontwikkeling ondersteunen en stimuleren.

Van een sterke instelling met veel beleidsruimte wordt verlangd dat ze aan ouders, leerlingen, studenten, leerkrachten en andere belanghebbenden met een grote betrokkenheid bij het onderwijs, verantwoording afleggen over de inzet van publieke middelen.

De overheid is verantwoordelijk voor de financiering van kwalitatief hoogwaardig en toegankelijk onderwijs. In aanvulling op de publieke bekostiging kunnen onderwijsinstellingen private middelen aanboren. Naast verplichte les- en collegegelden kan daarbij eveneens worden gedacht aan vrijwillige ouderbijdragen of sponsorgelden.

6. Een kaderstellende en ondersteunende overheid

Goed onderwijs vergt een actieve rol van de overheid in een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden. De overheid staat voor de kwaliteit van het onderwijs. Met onderwijs zijn immers grote persoonlijke en maatschappelijke belangen gemoeid. Onderwijs draagt in belangrijke mate bij aan de sociale cohesie in de samenleving en vormt een onmisbare schakel in de zorg voor maatschappelijke continuïteit en maatschappelijke vernieuwing. Onderwijs vormt tevens de kurk van onze welvaart en is een sleutelfactor in de huidige kennissamenleving. Niet voor niets hebben de Europese regeringsleiders in maart van dit jaar afgesproken dat de versterking van de rol van kennis in de Europese economieën topprioriteit heeft.

Onderwijs leidt op voor participatie aan de maatschappij van morgen. Daartoe moet het onderwijs kwaliteit en variëteit bieden en voor iedereen toegankelijk zijn. Dat zijn drie doelstellingen die in elkaars verlengde liggen. Om elke leerling en student kwaliteit te bieden is meer variëteit nodig in het onderwijsaanbod. Meer variëteit in het onderwijsaanbod maakt het mogelijk het onderwijs te laten aansluiten op de capaciteiten van leerlingen en studenten en draagt zodoende bij aan de toegankelijkheid. Goed onderwijs combineert dan ook de klassieke waarden van gemeenschapszin en gelijke kansen met variëteit en differentiatie.

De overheid moet de kwaliteit van het onderwijs waarborgen, de toegankelijkheid van het onderwijs bewaken en de middelen beschikbaar stellen die daarvoor nodig zijn. Tevens is de overheid verantwoordelijk voor het onderwijsbestel als geheel en voor de aansluiting tussen de verschillende onderwijssoorten daarbinnen.

Goed onderwijs heeft ruimte nodig. Ruimte voor leerlingen en studenten, om de leerwegen te kiezen die het beste aansluiten bij hun capaciteiten. Ruimte voor leerkrachten, om in te spelen op de capaciteiten van individuele leerlingen en studenten. Ruimte voor instellingen om hun leerkrachten en leerlingen de faciliteiten te bieden die nodig zijn om de talenten van leerlingen en studenten maximaal aan te spreken. Die ruimte is geen doel op zich, die ruimte is nodig om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Ruimte bieden betekent niet aanpassen aan gemakzuchtige leerlingen, studenten, leerkrachten of schoolleiders. Kwaliteitsnormen worden helder geformuleerd, de prestaties van onderwijsinstellingen zijn transparant, het toezicht is scherp, ouders, leerlingen, studenten en andere bij het onderwijs betrokken partijen worden in positie gebracht. Om het onderwijs zich in hoog tempo verder te laten ontwikkelen tot een voorziening die erop is gericht de individuele leerling en student uit te dagen, te prikkelen en te activeren.

Bij het vergroten van de ruimte voor leerkrachten en instellingen om eigen beleid te voeren, hoort dat deze verantwoording afleggen over de wijze waarop zij dit beleid invullen. Het gaat daarom zowel om het afleggen van verantwoording aan de overheid als aan leerlingen, studenten, ouders, bedrijven en andere bij scholen en instellingen betrokken partijen. Het is daarom van belang dat de overheid het 'speelveld' waarin onderwijsinstellingen opereren zodanig ordent, dat er sprake is van evenwichtige verhoudingen. Dit is het geval indien onderwijsinstellingen en leerkrachten voldoende prikkels ervaren om de aan hen geboden ruimte op te pakken, terwijl ouders, leerlingen, studenten, bedrijven en andere partijen rond de school op hun beurt worden gestimuleerd om onderwijsinstellingen en leerkrachten actief aan te spreken op de wijze waarop zij die ruimte invullen. Transparantie over de onderwijsresultaten en over de wijze waarop deze bereikt worden vormt hiervoor een belangrijke voorwaarde. Ordening van het speelveld betekent voor de overheid dus ook het garanderen van transparantie door de kwaliteit(en) van onderwijsinstellingen in beeld te brengen. In het hoger onderwijs zal de oprichting van een onafhankelijk accrediteringsorgaan een nieuwe impuls geven aan het stelsel van kwaliteitszorg.

In het systeem van kwaliteitsborging en kwaliteitstoezicht vormt de Inspectie van het Onderwijs het sluitstuk. De versterking van de onafhankelijke rol van de Inspectie van het Onderwijs bij het kwaliteitstoezicht is neergelegd in de nota Variëteit en Waarborg. De rode draad in deze nota is het streven om meer variëteit in ons onderwijsbestel aan te brengen, onder waarborging van de kwaliteit van het geboden onderwijs. Het op deze nota gebaseerde wetsvoorstel zal binnenkort aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

7. Goede resultaten met relatief bescheiden middelen

De huidige situatie van het onderwijs in Nederland is uitvoerig beschreven in documenten als het door het SCP recent uitgebrachte 'Sociaal Cultureel Rapport 2000', de OECD-publicatie 'Education at a Glance 2000' en de verschillende rapportages van de Inspectie van het Onderwijs. Uit deze bronnen blijkt dat de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs niet onder doet voor die in de rest van Europa. Het opleidingsniveau van de bevolking is hoog. Ongeveer een kwart van de 25 tot 64-jarigen heeft hoger onderwijs genoten. Dat is een enorme toename in vergelijking met de jaren zeventig, toen slechts 10% hoger opgeleid was. Gecorrigeerd voor de demografische ontwikkeling is de deelname aan het hoger beroepsonderwijs de afgelopen vijftien jaar ruimschoots verdubbeld. Ook de deelname aan het wetenschappelijk onderwijs en aan het middelbaar beroepsonderwijs heeft een toename te zien gegeven, waardoor het aantal mensen met hoogstens een mavo- of hbo-opleiding per saldo sterk is afgenomen.

Enkele andere voorbeelden:

- De prestaties van leerlingen in het basisonderwijs zijn tussen 1988 en 1997 gestegen, vooral bij rekenen.
- Nederlandse jongeren scoren internationaal gezien goed op het terrein van wiskunde en natuurwetenschappen.
- Nederlandse volwassenen kunnen in internationale vergelijking bogen op een goede mate van functionele geletterdheid.
- De toegankelijkheid van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie is tussen 1995 en 1999 toegenomen. Er is een verhoogde deelname van allochtonen en deelnemers met een beperkte vooropleiding.
- Het aantal gediplomeerden is in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie tussen 1994 en 1998 met 8% toegenomen ten opzichte van de totale uitstroom.
- De instroom in de pabo is de afgelopen jaren met 40% gestegen. De pabo is daarmee inmiddels de populairste hbo-opleiding.

Niettegenstaande deze goede prestaties geven signalen uit het veld aan dat het onderwijs onder druk staat. Er bestaat spanning tussen taken en toerusting. De eerdergenoemde rapporten signaleren ook dat de groepen in Nederland relatief groot zijn en dat er veel uren les wordt gegeven. Daarnaast blijven de prestaties van bepaalde groepen leerlingen achter, ondanks de extra aandacht die daarnaar uitgaat en nog steeds verlaten teveel mensen zonder diploma en daarmee een behoorlijke startkwalificatie voor de arbeidsmarkt het onderwijs. In de vier grote steden behoort inmiddels ruim 40% van de leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs tot achterstandsgroepen. Deze groep stelt specifieke eisen aan het onderwijs. Taalonderwijs is daarbij van bijzonder belang. Dit wordt nog extra onderstreept door het feit dat onder invloed van demografische ontwikkelingen en immigratiestromen het aantal allochtonen de komende 20 jaar sterk zal toenemen.

Preventieve maatregelen spelen een belangrijke rol in het beleid van het kabinet gericht op het bestrijden van achterstanden. Onderwijs vervult daarbij een sleutelrol. In dat verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verbeteren van de Nederlandse taalvaardigheid onder allochtonen, voor- en vroegschoolse educatie en het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Met het oog op de aanpak van onderwijsachterstanden heeft het kabinet in samenwerking met lokale overheden onlangs een concreet actieplan gepresenteerd. Tevens worden de komende jaren door het kabinet extra middelen uitgetrokken voor de voor- en vroegschoolse educatie voor allochtone en autochtone kinderen van 2 tot 5 jaar oud met een aanzienlijke (taal)achterstand.

Uitgaven in internationaal perspectief

In 1997 lagen de Nederlandse uitgaven aan onderwijsinstellingen per hoofd van de bevolking onder het gemiddelde in onze directe buurlanden. Door de impuls van het regeerakkoord en de nieuwe beleidsmatige uitgaven in de OCenW begroting groeien de onderwijsuitgaven tot 2001 in reële termen met ongeveer 3,5 miljard gulden.

Gerelateerd aan de economische groei constateert het SCP in zijn laatste Sociaal Cultureel Rapport dat de investeringen in het Nederlandse onderwijs in de jaren negentig van de vorige eeuw hiermee geen gelijke tred hebben gehouden.

Beoordeling

De lagere uitgaven in Nederland in vergelijking met onze buurlanden hebben niet geleid tot internationaal gezien achterblijvende prestaties van Nederlandse kinderen. Dit duidt op een efficiënt onderwijsbestel. Bij deze conclusie past evenwel een belangrijke kanttekening. Hoewel onderwijsindicatoren over het geheel genomen een positief beeld opleveren van de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs, vallen uit het veld steeds vaker alarmerende geluiden te beluisteren over de staat waarin delen van het onderwijs verkeren. De bezuinigingen in de afgelopen twee decennia hebben in delen van het onderwijs hun sporen duidelijk nagelaten. Het kabinet heeft deze signalen opgepakt door in de afgelopen jaren extra bedragen in het onderwijs te investeren. Deze komen de kwaliteit van het onderwijs en de arbeidsomstandigheden van leerkrachten ten goede. Zo zijn de klassen in het basisonderwijs de afgelopen jaren gemiddeld kleiner geworden, is het aantal 'handen in de klas' toegenomen en is er geïnvesteerd in ICT-faciliteiten voor scholen.

Om een duidelijk beeld te krijgen van de resterende knelpunten en prioriteiten in de verschillende onderwijssectoren, mede in het licht van het in deze brief geschetste toekomstperspectief, heeft het kabinet inmiddels een verkenning in gang gezet van de middellangetermijn problematiek in het onderwijs.

8. Faciliteren en stimuleren

Het perspectief dat in de eerste zes paragrafen van deze brief is geschetst is dat van een situatie waarin onderwijsinstellingen eigen verantwoordelijkheid kunnen dragen. Verantwoordelijkheid voor de invulling van de inhoud van het onderwijs, het personeelsbeleid en de arbeidsvoorwaarden van hun personeel en de verdeling van hun budget over leerkrachten, leermiddelen en huisvesting. Daarvoor moeten instellingsbesturen een eigen kracht ontwikkelen, alleen of in onderlinge samenwerking.

Er zijn ook veranderingen nodig in de manier waarop het onderwijsbeleid tot stand komt. Het perspectief van de instelling en leerkracht krijgt daarin een veel belangrijker rol.

Uit de beschrijving in de vorige paragraaf blijkt dat dit toekomstperspectief niet van de ene op de andere dag over de volle breedte van het onderwijs zal kunnen worden gerealiseerd. De uitgangssituatie is per onderwijssector ook verschillend. In het hoger onderwijs en voor een belangrijk deel ook in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE) is er op dit moment al sprake van zelfstandige instellingen met een aanzienlijke bestuurskracht. De overheid zal de beleidsruimte voor onderwijsinstellingen in het primair en voortgezet onderwijs uitbreiden, in een tempo dat is afgestemd op de ontwikkeling van de bestuurlijke kracht van de onderwijsinstellingen in deze sectoren. Dit veranderingsproces dient primair door instellingen en leerkrachten zelf te worden geïnitieerd. Het zal leiden tot een nieuw evenwicht tussen regulering vanuit de overheid en zelfregulering door de onderwijsinstelling in samenspraak met haar omgeving. In veel gevallen betekent dit het schrappen van regels om meer ruimte voor de instelling te scheppen, in sommige gevallen het opstellen van nieuwe regels die zelfregulering door instellingen aanmoedigen. De overheid wil dit proces via gericht beleid prikkelen en faciliteren met een helder beeld van de gewenste kwaliteit. Dit richt zich op de volgende drie speerpunten voor de komende jaren:

- Ruimte creëren.
- Verantwoordelijkheden herijken
- Leerkrachten toerusten

In de volgende paragrafen wordt voor ieder speerpunt een aantal voorstellen voor beleid en verkenningen gedaan.

8.1 Ruimte creëren

Het beleid is erop gericht om leerkrachten en instellingen de komende jaren de ruimte te geven die zij nodig hebben om binnen wettelijke kwaliteitseisen invulling te geven aan hun eigen verantwoordelijkheid voor de inhoud en organisatie van het onderwijsproces. Het gaat daarbij vooral om:

- Ruimte voor meer variëteit in het onderwijsaanbod
- Ruimte voor leren voor alle leeftijden
- Ruimte voor virtuele leermethoden
- Ruimte voor overheidsinvesteringen
- Ruimte voor private financieringsbronnen

Ruimte voor meer variëteit in het onderwijsaanbod

De behoefte aan meer variëteit in het onderwijs stelt nieuwe eisen aan de curricula. Het afgelopen decennium heeft de overheid veel nieuwe eisen en doelen toegevoegd aan de curricula voor het primair en voortgezet onderwijs. Dit heeft geleid tot een lesprogramma dat in de praktijk om een nadere prioritering door scholen vraagt.

In het primair en voortgezet onderwijs moeten we toe naar een werkwijze waarbij de wettelijke voorschriften van de overheid zich richten op de kernvaardigheden die alle leerlingen moeten ontwikkelen. De scholen krijgen dan de ruimte om de rest van het lesprogramma af te stemmen op de specifieke onderwijsbehoefte van de leerlingen. Dit is in lijn met het in onze nota Variëteit en Waarborg verwoorde streven naar een nieuw evenwicht tussen regulering vanuit de overheid en zelfregulering door onderwijsinstellingen.

Voor de basisvorming wordt voorgesteld meer ruimte te creëren voor scholen om met het onderwijs in te spelen op de capaciteiten van leerlingen. De Onderwijsraad is recent gevraagd om hierover een advies te

geven. In het kader van het streven naar meer variëteit is het eveneens de moeite waard om te verkennen of er behoefte is aan en mogelijkheden zijn voor examensystemen in het voortgezet onderwijs met meerdere toetsmomenten, die recht doen aan uiteenlopende prestaties op verschillende vakgebieden. Daarnaast is het ook van belang om te verkennen of er differentiatie in opleidingstijd in het voortgezet onderwijs kan zijn.

In de bve-sector zijn met de vertegenwoordigers van de Landelijke Organen voor het Beroepsonderwijs en de Regionale Opleidingscentra (ROC's) afspraken gemaakt om te komen tot kerncompetenties op hoofdlijnen in plaats van gedetailleerde eindtermen. In de beleidsnotitie Koers BVE is dit nader toegelicht. De komende tijd moeten de met de Landelijke Organen voor het Beroepsonderwijs en de ROC's gemaakte afspraken worden uitgewerkt.

Het hoger onderwijs heeft eveneens te maken met een toenemende behoefte aan meer variëteit en flexibiliteit van de leerwegen. Om daarop in te spelen werken de instellingen in het hoger onderwijs aan differentiatie in tempo, studieduur, studie-inhoud en didactische vormgeving. Een flexibeler bekostigingssysteem voor het hoger beroepsonderwijs moet deze ontwikkeling naar meer variëteit ondersteunen. In het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000 is dit toegelicht. De notitie 'bachelor-masters' geeft uitwerking aan deze doelstellingen.

De HBO-Raad start daarnaast in samenwerking met MKB-Nederland een voucher-experiment om te komen tot meer vraaggestuurd duaal onderwijs. Tevens gaan er binnenkort hbo-pilots van start rond 'erkenning van elders verworven competenties'. Dit systeem moet het studenten gemakkelijker maken om een opleiding op maat te volgen. In het hoger onderwijs betekent ruimte voor meer variëteit ook ruimte voor topopleidingen voor excellente studenten. Deze topopleidingen kunnen prikkels geven aan de kwaliteit van de andere instellingen.

Ruimte voor leren voor alle leeftijden

Er is een toenemende behoefte aan onderwijs bij mensen die de schoolbankjes al lang hebben verlaten. Een afgeronde opleiding op jonge leeftijd is niet meer toereikend voor de rest van het leven. Het onderhouden van de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt vergt leren voor alle leeftijden. Ook in het licht van de vergrijzing van de samenleving wordt leren voor alle leeftijden de komende jaren steeds belangrijker. De afspraak die in maart van dit jaar tijdens de Europese Top in Lissabon is gemaakt om onderwijsinstellingen om te vormen tot lokale leercentra voor iedereen, accentueert dat het belang van leren voor alle leeftijden ook breed wordt gedeeld.

De opkomst van leren voor alle leeftijden brengt een andere verdeling van verantwoordelijkheden met zich mee. De groep mensen met betaald werk die in staat is om zelf te bepalen welke kennis ze nodig hebben en welke opleiding het beste aan hun eisen voldoet neemt toe. Van hen kan een grotere financiële bijdrage aan het onderwijs worden gevraagd. De overheid kan ondersteuning bieden door fiscale faciliteiten en door de introductie van voucher-systemen. Het voucher-instrument zal ook worden betrokken bij de verdere discussie over een bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs. In de bve-sector start het kabinet in 2001 een aantal experimenten met de Individuele Leerrekening voor werkenden en werkzoekenden. De leerrekening is een spaarrekening waarmee de werknemer of werkzoekende zelf scholing kan inkopen bij een door hem gekozen instituut. Het geld op de leerrekening hoeft niet alleen afkomstig te zijn van de overheid, maar kan ook worden bijgedragen door de leerlingen zelf, bedrijven en O&O-fondsen.

Tijdens het Voorjaarsoverleg dit jaar hebben kabinet en sociale partners afgesproken dat het kabinet een voorzet zal doen voor een overdenking en herijking van verantwoordelijkheden en van de scholingsinfrastructuur en de toegang daartoe. Het kabinet doet daarnaast een dringend beroep op sociale partners om op korte termijn ook zelf met aansprekende voorstellen te komen.

De ministeries van EZ, OCenW en SZW hebben samen met de sociale partners voorstellen uitgewerkt voor de scholing van werkenden. Deze 'opscholing' is niet alleen van belang voor die werkenden zelf, maar ook voor werkzoekenden. Scholing van werkenden bevordert de doorstroming binnen arbeidsorganisaties, waardoor vacatures ontstaan aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Scholing van werkzoekenden moet er dan voor zorgen dat deze vacatures binnen het bereik komen van mensen die nu nog langs de kant staan.

In het hoger onderwijs en de bve-sector is sprake van een sterk groeiend aanbod van post-initieel onderwijs. Er wordt veel werk gemaakt van nieuwe, op maat gesneden onderwijstrajecten voor andere dan de traditionele doelgroepen. In het hoger onderwijs is de aandacht vooral gericht op werkenden. In de bve-sector wordt veel aandacht besteed aan het aanbod van educatie, inburgering, scholing van werkenden en scholing van werkzoekenden. Door verder te gaan op deze weg kunnen de ROC's zich ontwikkelen tot ondernemende en vraaggerichte instellingen die zich profileren als het kenniscentrum voor scholing in de regio.

Voor een goede werking van de markt voor post-initieel onderwijs is goede informatie over de kwaliteit van de opleidingen een eerste vereiste. Om die informatie beschikbaar te maken is een systeem van certificering en accreditering nodig. Daarnaast is het met het oog op de zuiverheid van marktverhoudingen van belang, dat publiek gefinancierde onderwijsinstellingen op een transparante en niet-concurrentievervalsende wijze op de scholingsmarkt opereren.

De opkomst van informatie- en communicatietechnologie (ICT) is van grote betekenis voor het onderwijs. Enerzijds stelt ICT extra eisen aan het onderwijs en dus aan leerkrachten. Leerlingen en studenten moeten worden voorbereid op participatie in de kennissamenleving. Anderzijds biedt ICT nieuwe mogelijkheden voor kennisoverdracht die voor het onderwijs een enorme verrijking kunnen betekenen. Tegelijkertijd kan ICT op lange termijn een enorme verandering voor de structuur van het onderwijs met zich meebrengen

ICT heeft potentie voor meer vraaggericht onderwijs. In de huidige ontwikkeling is echter de technologie vaak nog leidend. Door een goed gebruik van ICT zijn onderwijsinstellingen in staat maatwerk te bieden door het onderwijs af te stemmen op de individuele behoeften en capaciteiten. Door het gebruik van computers kunnen onderwijsinstellingen vele leerprocessen tegelijkertijd effectief laten verlopen. Goede inzet van ICT biedt leerlingen en studenten de mogelijkheid zelfstandig informatie te verwerven, zo nodig met behulp van technisch ondersteunend personeel. Leerkrachten kunnen daardoor veel meer individuele ondersteuning bieden bij het verwerken van de informatie. Daarnaast kunnen ze tijd vrijmaken voor andere zaken waarin hun kwaliteiten tot uitdrukking komen, zoals bijdragen aan onderwijsvernieuwing, leerlingbegeleiding en toetsontwikkeling. Op deze wijze kan een onderwijsinstelling met een gedifferentieerd en veelzijdig personeelsbestand kwalitatief hoogwaardig onderwijs blijven bieden.

Onderwijsinstellingen hebben geld nodig om goed gebruik te kunnen maken van ICT. Er zijn computers nodig en er is geld nodig om de leerkrachten in staat te stellen hun kennis bij de tijd te houden. Het kabinet heeft daarvoor een aantal stappen gezet.

Ter ondersteuning van de ontwikkeling van 'E-learning' zijn vier actielijnen van belang.

- Toerusting. Scholen worden goed toegerust met ICT-middelen. In die lijn zijn inmiddels door het kabinet forse eerste stappen gezet. Leerlingen moeten bovendien toegang krijgen tot andere leervormen, zoals bibliotheken, culturele centra en musea.

Het kabinet heeft de scholen de middelen en de beleidsruimte gegeven om voor de eigen school een passende invulling te geven aan dit beleidsvoornemen. Alle scholen krijgen voor 2002 een aansluiting op kennisnet. In een kennissamenleving wordt investeren in de creativiteit van mensen steeds belangrijker omdat dit een belangrijke bijdrage levert aan het innovatieve vermogen van de samenleving. ICT vormt daarbij als middel om de relatie tussen cultuur en onderwijs te versterken een sleutelfactor. Culturele instellingen zijn dan ook intensief betrokken bij het ICT-beleid.

- Scholing op alle niveaus. De scholing zal zich richten op de digitale basisvaardigheden, door middel van innovatieve onderwijsmodellen, met name in beroepsonderwijs. Om dit onderwijs mogelijk te maken richt Onderwijs on-line, het ICT-beleid voor de onderwijssector, zich onder andere op deskundigheidsbevordering voor docenten, ICT-coördinatoren en schoolleiders.

- Ontwikkeling van software. De Europese Unie streeft naar een Europese markt voor educatieve software en een nauwere samenwerking van softwareproducenten met onderwijs en scholing.

- Een virtuele campus. Om het onderwijs beter toegankelijk te maken voor iedereen streeft de Europese Unie naar netwerken van veelzijdige en toegankelijke 'kennisverwervingscentra'. In Nederland wordt via kennisnet een 'marktplaats' gecreëerd waarop onderwijsinstellingen en ondersteunende instellingen

zich zullen presenteren en bereikbaar zullen zijn. Kennisnet moet het platform worden voor alle denkbare samenwerkingsverbanden op onderwijsterrein, zowel lokaal en regionaal als nationaal en internationaal.

Verder zal worden ingespeeld op de ontwikkeling van virtueel hoger onderwijs. Virtueel onderwijs is onderwijs dat optimaal gebruik maakt van de mogelijkheden die ICT biedt, waardoor het verschil tussen afstands- en contactonderwijs vervaagt, scholing onafhankelijker wordt van plaats en tijd en in het onderwijsproces de student centraal komt te staan. Internationaal is er sprake van een groot aantal initiatieven op dit terrein. De totstandkoming van een Digitale Universiteit in Nederland zorgt voor een impuls aan de groeiende markt voor virtueel en flexibel onderwijs. De Digitale Universiteit komt tot stand door de vorming van een consortium van de Open Universiteit met 3 andere universiteiten en 8 hogescholen, die hun expertise op het gebied van onderwijsinnovatie bundelen om samen te werken aan onderwijsvernieuwing en te werken aan de realisatie van een breed aanbod van digitaal onderwijs in Nederland.

Als gevolg van de opkomst van nieuwe media (lespaketten op CD-ROM, Kennisnet, Internet,) zal de toegankelijkheid van het onderwijs in de toekomst naar verwachting steeds minder aan plaats en tijd gebonden zijn. In de praktijk lopen de nieuwe mogelijkheden die de toepassing van ICT biedt, gelijk op met andere innovaties die de flexibiliteit van onder andere het bve-bestel vergroten. Het verschil tussen initieel en postinitieel onderwijs vervaagt. Sommige ROC's maken welbewust weinig onderscheid meer tussen de 'schoolse' beroepsopleidende leerweg en verschillende vormen van 'werkend leren' of beroepsonderwijs op contractbasis. Zij profileren zich als 'corporate colleges' en zoeken de interactie met bedrijven en instellingen in de regio. In Koers BVE wordt hier verder op ingegaan.

Ruimte voor overheidsinvesteringen

De overheid is verantwoordelijk voor de financiering van hoogwaardig en toegankelijk onderwijs. Een overheid die ambities heeft om te zorgen voor goed onderwijs, zal dus moeten zorgen dat de onderwijsinstellingen kunnen beschikken over voldoende middelen om kwalitatief hoogwaardige opleidingen te kunnen bieden die voor iedereen toegankelijk zijn. In paragraaf 9 van deze brief schetsen we wat dit betekent voor de komende periode.

Ruimte voor private financieringsbronnen

De verantwoordelijkheid van de overheid voor de financiering van kwalitatief hoogwaardig onderwijs betekent echter niet dat onderwijs uitsluitend moet worden bekostigd uit publieke middelen. Ouders, studenten, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties die aanvullend op de overheidsbekostiging eigen middelen aan het onderwijs willen besteden, moeten daartoe de ruimte hebben. Daarbij gelden wel bepaalde voorwaarden. Private financiering mag niet ten koste gaan van het niveau van publieke bekostiging dat nodig is om kwalitatief hoogwaardig en toegankelijk onderwijs te bieden. In het onderwijs waarop de leerplicht van toepassing is moet het gaan om vrijwillige bijdragen. Tot slot is transparantie van belang. Het opwerpen van wettelijke belemmeringen binnen het publieke bestel tegen vrijwillige private financiering als aanvulling op de bekostiging van de overheid werkt echter averechts. Het gevolg hiervan zou namelijk zijn dat deze middelen dan in toenemende mate ten goede komen aan onderwijs buiten het publiek bestel.

8.2 Verantwoordelijkheden herijken

Meer variëteit in het onderwijsaanbod kan alleen worden gerealiseerd via sterke instellingen die de ruimte hebben en geprikkeld worden om hun innovatieve vermogen optimaal te benutten. Dit vereist een herijking van de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling en bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs.

Scholen en instellingen leggen verantwoording af over de wijze waarop zij hun maatschappelijke en pedagogisch-didactische taak invullen. Dit stelt eisen aan de transparantie van de kwaliteit die scholen leveren en vergt een versterking van de positie van ouders, deelnemers en andere partijen in het onderwijs. Op het niveau van de school dient met andere woorden sprake te zijn van evenwichtige verhoudingen. In het verlengde van de verschuiving van verantwoordelijkheden voor het onderwijs moet de overlegstructuur in onderwijs hierop zijn afgestemd.

Sterke instellingen

Meer beleidsruimte voor scholen en instellingen vraagt om een sterk bestuur en management om deze ruimte optimaal te benutten. De afgelopen jaren heeft het kabinet

daarom geïnvesteerd in de verbetering van de positie van schoolleiders en de opleiding van schoolmanagers. Ook de komende jaren vormt de kwaliteit van het management van scholen een cruciale factor. In het primair onderwijs moet ruimte worden gecreëerd om het management verder vrij te stellen van onderwijstaken. Bovendien kunnen meer mogelijkheden worden gecreëerd om de taak van het management te verlichten door het aanstellen van ondersteunend personeel en het uitbesteden van taken.

Een krachtig bestuur stelt scholen in staat een grotere operationele autonomie te realiseren. Dat kan op verschillende manieren. Door besturenfusies, bovenschoolse samenwerking, of in de vorm van coöperaties of franchising.

In de praktijk heeft ongeveer de helft van de schoolbesturen in het primair onderwijs op dit moment één school onder zijn hoede. Er is onder impuls van de stimuleringsregeling bestuurlijke krachtenbundeling een ontwikkeling naar bestuurlijke schaalvergroting gaande. In die grotere bestuurlijke eenheden is een verandering denkbaar in de verhouding tussen het bestuur en het management. Grotere of intensief samenwerkende schoolbesturen kunnen zich gemakkelijker beperken tot een beleid op hoofdlijnen. De invulling van het beleid kunnen ze in handen leggen van een professioneel management dat op deze taak is berekend.

Het kabinet wil een discussie starten over een versterking van de prikkels voor bestuurlijke schaalvergroting in het primair onderwijs en nieuwe impulsen geven aan het proces van deregulering en vergroting van de autonomie van de instellingen in deze sector. Daarbij is de invoering van lump-sumbekostiging één van de te verkennen mogelijkheden.

Het voortgezet onderwijs wordt gekenmerkt door een grote bestuurlijke variëteit: van categorale scholen met enkele honderden leerlingen onder een eigen bestuur tot zeer grote schoolbesturen met tientallen (brede) scholengemeenschappen met tienduizenden leerlingen. Deze variëteit is een belangrijke factor voor nieuwe ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs, zowel op regionaal niveau in de samenwerking tussen scholen als op landelijk niveau ten aanzien van ontwikkelingen in bijvoorbeeld het personeelsbeleid en de bekostiging.

Noch in het primair onderwijs, noch in het voortgezet onderwijs bestaat er behoefte aan grotere scholen. Onder het motto 'groot waar het kan, klein waar het moet', hebben we een evenwichtige spreiding bereikt, met grotere basisscholen in de stad en kleinere basisscholen op het platteland. Daar willen we niet aan tornen. Bij ouders van kinderen in het voortgezet onderwijs bestaat evenmin behoefte aan uitsluitend brede scholengemeenschappen, maar ook aan de bestaande categorale scholen of kleinschaliger scholengemeenschappen.

In de bve-sector heeft de afgelopen jaren met de vorming van ROC's een proces van bestuurlijke schaalvergroting plaatsgevonden. ROC's zijn grote bestuurlijke eenheden die onderwijs verzorgen in een groot aantal locaties verspreid over hun regio. Leerlingen krijgen les in een herkenbare en kleinschalige locatie, terwijl het bestuur van de ROC een schaal heeft die een grote eigen verantwoordelijkheid voor het onderwijs mogelijk maakt. In Koers BVE is dit verder uitgewerkt.

Ook het hoger onderwijs biedt tal van voorbeelden waarin bestuurlijke schaalgrootte samengaat met kleinschalig onderwijs. Een interessant voorbeeld in dat verband is het University College van de Universiteit van Utrecht dat zich onderscheidt door kleinschalig intensief onderwijs in de Engelse taal.

Het is van groot belang om de instellingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en de sector bve zelf een belangrijke rol te geven in het proces dat moet leiden tot een nieuw evenwicht tussen regulering door de overheid en zelfregulering door de instellingen in samenspraak met hun omgeving. Daarin past een inventarisatie en analyse van 'bovenmatige' regelgeving vanuit het perspectief van de instellingen. Deze inventarisatie en analyse zal voor het primair en voortgezet onderwijs voorjaar 2001 beschikbaar zijn. Voor

de sector bve vindt de inventarisatie en analyse van 'bovenmatige' regelgeving in het kader van de evaluatie van de wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) plaats.

Betrokken leerlingen, studenten en ouders

Ouders vervullen in het primair (po) en voortgezet onderwijs (vo) een centrale rol. Ze maken met de schoolleiding deel uit van besturen en medezeggenschapsraden en leveren in vele uren van vrijwilligerswerk een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van het onderwijs.

Van een sterke school met een grote beleidsruimte wordt verlangd dat ze aan ouders, leerkrachten, leerlingen en andere belanghebbenden met een grote betrokkenheid bij het onderwijs, verantwoording afleggen over de inzet van publieke middelen.

De invloed van ouders en leerlingen of cursisten vindt ook zijn weerslag in de medezeggenschapsstructuur binnen onderwijsinstellingen. In paragraaf 8.3 presenteren wij voor de sectoren po, vo en bve een voorstel voor een aanpassing van de medezeggenschapsstructuur in het onderwijs die enerzijds past bij een moderne arbeidsorganisatie en anderzijds de invloed van ouders en leerlingen expliciet vastlegt.

Naast medezeggenschap is er ook behoefte aan actuele en transparante informatie over de kwaliteit van het onderwijs. Daarom versterkt de overheid de onafhankelijke positie van de Inspectie van het Onderwijs bij het in beeld brengen van de kwaliteit van scholen. In het hoger onderwijs geven onafhankelijke visitaties een beeld van de kwaliteit. Daarnaast willen studenten graag zelf hun opvatting kenbaar maken over de kwaliteit van het onderwijs. Dit uit zich op verschillende manieren. Studentenoordelen vormen een belangrijk onderdeel van de Keuzegids Hoger Onderwijs. De bve-sector kent het Jongerenoverleg Beroepsonderwijs (JOB). Op voorstel van het JOB komt er een landelijke enquête onder deelnemers naar de kwaliteit van de onderwijsinstellingen. Het Landelijk

Aktiecomit Scholieren (LAKS) kent een meldpunt, dat vooral in de examenperiode op volle toeren draait.

Het beroepsonderwijs leidt op voor de arbeidsmarkt in de directe omgeving en heeft dus behalve met leerlingen en ouders ook met andere partijen (waaronder bedrijven) in die directe omgeving te maken. Zo hebben bijvoorbeeld de ROC's in het land op zeer uiteenlopende manieren netwerken opgebouwd die ze benutten om het onderwijs af te stemmen op de lokale behoeften.

Moderne overlegstructuren

Een sterke rol van de onderwijsinstellingen vraagt vooral in het primair en voortgezet onderwijs om andere bestuurlijke verhoudingen. Daartoe zijn in de eerste plaats veranderingen nodig in de manier waarop het onderwijsbeleid tot stand komt. Het kabinet streeft ernaar om het onderwijsbeleid veel meer dan voorheen te formuleren vanuit het perspectief van de school. Dat vraagt om een andere manier van overleg met de onderwijssector. Daarbij staan ons de volgende hoofdlijnen voor ogen:

- er wordt voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs één overlegtafel ingericht tussen de overheid en de betreffende sector. Dit overleg wordt gevoerd door de bewindslieden en vertegenwoordigers van de geledingen waaruit de scholen bestaan.
- het overleg wordt gevoerd aan de hand van een vooraf vastgestelde strategische beleidsagenda voor respectievelijk het primair en voortgezet onderwijs. Deze agenda is vergelijkbaar met die van andere onderwijssectoren, zoals het HOOP 2000 en Koers Bve. De strategische beleidsagenda bevat juist ook de beleidsonderwerpen die aan de orde moeten komen om uiteindelijk te komen tot sterke instellingen die in staat zijn om een eigen financieel beheer te voeren en zelf te kunnen onderhandelen over hun arbeidsvoorwaarden.

Over de uitvoering van de strategische beleidsagenda worden tussen de overheid en de betreffende sector op hoofdlijnen afspraken gemaakt. Het overleg over de technische uitwerking vindt plaats onder regie van het landelijk overleg. Dit werkt samenhang in de hand en gaat versnippering en doublures tegen. Over de uitwerking van deze structuur zullen op korte termijn nadere voorstellen worden geformuleerd. Daarover willen we de komende tijd de discussie met het primair en voortgezet onderwijs aangaan

Nieuwe rol ministerie

De gevolgen van de maatschappelijke trends zijn niet alleen groot voor het onderwijs, maar ook voor het Ministerie van OCenW zelf. Een nieuw type samenleving stelt nieuwe eisen aan het ministerie. Beleid wordt tot stand gebracht in samenspel met de omgeving. Alle spelers, dus ook de overheid, hebben eigen verantwoordelijkheden en taken.

Het accent zal nog veel verder verschuiven van een regelende overheid naar een overheid die kwaliteitseisen op hoofdlijnen formuleert en actualiseert, die faciliteert en verantwoordelijk is voor een stelsel waarin leerlingen, studenten en ouders, de professionals, management en bestuur, en de Inspectie voor het Onderwijs goed in positie zijn gebracht. Het nieuwe stelsel vraagt om een herijking van relaties met 'het eigen veld', geplaatst in het strategisch perspectief van deze brief. In plaats van de omgangsvormen en verhoudingen uit het verleden, worden de mogelijkheden en uitdagingen voor de toekomst het referentiekader. Deze brief bevat een aantal concrete voorstellen op dit vlak.

Om de externe rol op deze nieuwe manier in te kunnen vullen zal er veel moeten veranderen. OCenW wordt een departement :

- dat beleid maakt met het hoofd van degene voor wie het beleid is bestemd;
- met een veranderingscultuur;
- met een sterk accent op externe oriëntatie en ;
- met medewerkers die goed zijn toegerust voor de nieuwe rol.

Het veranderingsproces dat moet leiden tot dit nieuwe OCenW is begin 2000 in gang gezet.

8.3 Leerkrachten toerusten

Een goed gebruik van computers vergt extra handen in de klas in de vorm van technisch ondersteunend personeel. Leerkrachten kunnen daardoor veel meer individuele ondersteuning bieden bij het verwerken van de informatie. Daarnaast krijgen leraren zo meer tijd om bij te dragen aan zaken als onderwijsvernieuwing, leerlingbegeleiding en toetsontwikkeling. Op deze wijze kan de school met een gedifferentieerd en veelzijdig personeelsbestand kwalitatief hoogwaardig onderwijs blijven bieden.

De verandering van het leraarsvak vergt ook een andere benadering van het management. Scholen moeten de ruimte krijgen voor een eigen personeelsbeleid en eigen competentie management, waarmee ze de leraren bij hun voortdurende ontplooiing kunnen ondersteunen en stimuleren. Leraren moeten voldoende tijd krijgen om door middel van scholing aan hun professionele ontwikkeling te werken. De overheid wil hiervoor de noodzakelijke middelen beschikbaar stellen.

De huidige medezeggenschapsstructuur in de sectoren po, vo en bve sluit slecht aan bij een moderne arbeidsorganisatie. Gezien de ontwikkelingen in de bve-sector en het voortgezet onderwijs ligt het voor de hand om in deze sectoren over te stappen op de Wet op de Ondernemingsraden. De zeggenschap van ouders en leerlingen of cursisten moet dan tegelijkertijd worden geregeld. Dit kan in de vorm van een schoolraad of deelnemersraad, waarin zij zeggenschap krijgen over zaken zoals de schoolgids en het schoolplan, de schooltijden, de verandering van de grondslag van de school, e.d.

In het primair onderwijs hanteren we voorlopig de WMO. Afhankelijk van de ontwikkeling van de bestuurlijke situatie in deze sector kunnen ook wijzigingen van de medezeggenschapsregeling in het primair onderwijs overwogen worden.

Deze voorstellen voor wijziging van de medezeggenschapsstructuur worden uitgewerkt in een afzonderlijke beleidsnotitie, die binnenkort zal verschijnen.

De kwaliteitsontwikkeling van leraren en andere beroepen in het onderwijs is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van scholen, individuele leraren en leraren als beroepsgroep. De overheid zal de beroepsgroep dan ook aanspreken op het opstellen van minimum-kwaliteitseisen voor leraren, onderwijsondersteunend en begeleidend personeel in het onderwijs. Deze kwaliteitseisen worden vastgelegd in de Wet op de beroepen in het onderwijs. Deze wet moet ook een impuls geven aan de ontwikkeling van

functiedifferentiatie in het onderwijs. Functiedifferentiatie moet het voor scholen mogelijk maken nieuwe ondersteunende functies te creëren en personeel aan te trekken dat de leraar werk uit handen kan nemen, ook bij de directe overdracht van kennis. Dit kan de werkdruk van de leraar verminderen en doet bovendien een beroep op andere competenties van de leraar, zoals coaching en begeleiding.

Arbeidsmarktpositie

De behoefte aan zelfbewuste en competente leraren vergt extra aandacht voor de arbeidsmarktpositie van deze beroepsgroep. Het personeelstekort in het onderwijs is urgent, en de ernst van het probleem wordt dagelijks groter. Dat vormt een serieuze bedreiging voor de kwaliteit van het onderwijs. Scholen moeten in toenemende mate alles uit de kast halen om te voorkomen dat leerlingen naar huis moeten worden gestuurd. Om die knelpunten op te lossen moet het leraarsberoep aantrekkelijker worden en zal door de instellingen gebruik moeten worden gemaakt van de nieuwe mogelijkheden voor instroom in het leraarsberoep. Voor het aantrekkelijker maken van het leraarsberoep is niet alleen een specifieke salarismaatregel een denkbare optie. Het gaat ook om de omstandigheden waaronder leraren hun werk moeten doen. Het onderwijs moet zich ontwikkelen tot een innovatieve, vooruitstrevende werkomgeving. Dat biedt het beste perspectief om goed en gemotiveerd personeel aan te trekken.

Niet alleen de krapte op de arbeidsmarkt dwingt scholen bij het werven van personeel verder om zich heen te kijken. Dit komt ook de kwaliteit van het onderwijs ten goede. De afgelopen decennia was de arbeidsmarkt voor leraren een gesloten circuit. Leraar was een beroep voor het leven. Wie eenmaal leraar was, stapte niet snel meer uit het vak, en wie geen leraar was had weinig kans om dat alsnog te worden. De komende jaren moet de arbeidsmarkt voor leraren verder worden verruimd. Het leraarsvak moet ook aantrekkelijk worden voor werknemers buiten het onderwijsveld. Leraren moeten de mogelijkheden zien voor loopbanen ook buiten het onderwijs. De eerste stappen op dat terrein zijn al gezet met het verruimen van de mogelijkheden om zogenaamde zij-instromers in het onderwijs in te schakelen. In samenwerking met andere branches worden inmiddels ook vaklieden uit het bedrijfsleven omgeschoold tot parttime leraar voor praktijkgerichte vakken in het vmbo en het bve-veld. Daarnaast nemen veel roe'ers het initiatief om afspraken te maken met bedrijven over gastdocentschappen en het in- en uitlenen van personeel. Een open arbeidsmarkt bevordert een gezonde uitwisseling van ideeën tussen de onderwijssector en andere sectoren van de samenleving.

Een open arbeidsmarkt betekent wel dat de concurrentiepositie van het onderwijs op de arbeidsmarkt moet worden versterkt. Dat vergt een verbetering van het imago van het onderwijs als werkgever. Naast een marktconforme salarisontwikkeling gaat het daarbij om concurrerende carrièreperspectieven in het onderwijs en om de mogelijkheid om in het kader van integraal personeelsbeleid excellent personeel en bijzondere-, individuele- of groepsprestaties extra te belonen. Er moet ook aandacht zijn voor de kwaliteit van de werkplek in de ruimste zin van het woord. Instellingen die moeilijker aan personeel kunnen komen, bijvoorbeeld in de grote steden, moeten in staat worden gesteld om voldoende wervingskracht te ontwikkelen. De overheid moet ook op dit niveau de randvoorwaarden voor gelijke kansen mogelijk maken. Het kabinet heeft hiervoor ook extra middelen beschikbaar gesteld.

De komende jaren vergt ook de wervingspositie van instellingen in het hoger onderwijs nadrukkelijk de aandacht. De concurrentie om schaars talent neemt toe als gevolg van de verdere internationalisering van het hoger onderwijs. Daar komt bij dat er binnen Nederland sprake is van grotere concurrentie op de arbeidsmarkt door de aanhoudende economische groei en de vergrijzing van de samenleving.

Om de arbeidsvoorwaarden optimaal te kunnen afstemmen op de arbeidsmarktsituatie van de onderwijsinstellingen is het nodig dat het arbeidsvoorwaardenbeleid meer vanuit de onderwijsinstellingen zelf tot stand komt. Hiervoor moet het arbeidsvoorwaardenoverleg gedecentraliseerd worden. In het hoger onderwijs is deze situatie met de decentralisatie van de primaire arbeidsvoorwaarden met ingang van 1 januari 1999 bereikt. In het voortgezet onderwijs (vo) en de sector bve vond in 1996 een gedeeltelijke decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden plaats. Mede op basis van de tot op heden opgedane ervaringen biedt een verdergaande decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden ook kansen in deze sectoren. Voor de sector bve is het streven deze stap te zetten na expiratie van de lopende cao voor de sector onderwijs. Voor de sector vo

zal een langere voorbereidingstijd noodzakelijk zijn. Ook voor het primair onderwijs (po) is het doel om op termijn te komen tot een volledige decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden.

9. Investerings

Het Nederlandse onderwijs levert met relatief bescheiden middelen een goede prestatie. De komende jaren zijn extra investeringen nodig om de in het onderwijs noodzakelijke vernieuwingen te realiseren.

Maatschappelijke ontwikkelingen stellen nieuwe eisen aan het onderwijs. Scholen, instellingen en leerkrachten kunnen aan deze eisen alleen voldoen als ze daarvoor goed zijn toegerust. Op dit moment is dit nog niet altijd het geval. Als voorbeeld de huisvesting. De bestaande schoolgebouwen zijn vaak nog afgestemd op het onderwijs uit de tijd waarin ze gebouwd zijn. De indeling van de gebouwen is afgestemd op klassikaal onderwijs. In het primair en voortgezet onderwijs ontbreken werkruimten voor leerkrachten en faciliteiten voor het management.

Een laag investeringspeil is niet structureel vol te houden, omdat achterstallig onderhoud de nu nog goede kwaliteit zal gaan aantasten. Samen met de noodzakelijke modernisering van het onderwijs zijn ook investeringen nodig om op dit moment binnen delen van het onderwijs bestaande knelpunten op te lossen.

Het kabinet heeft sinds zijn aantreden veel extra geld uitgetrokken voor investeringen in het onderwijs. In de onderwijsbegroting voor volgend jaar is deze lijn doorgetrokken. Ook de komende jaren zullen stevige investeringen in het onderwijs nodig blijven om het onderwijs in staat te stellen met zijn tijd mee te gaan. We moeten de extra middelen die beschikbaar komen voor investeringen in het onderwijs goed besteden. Het kabinet is inmiddels een verkenning gestart naar de middellange termijn problematiek in het onderwijs. De uitkomst van die verkenning moet inzicht bieden in de vraag wat de komende jaren de belangrijkste knelpunten en prioriteiten in het onderwijs zijn. Dit vormt een voor de komende jaren in het onderwijs op te stellen meerjarig investeringsprogramma. De verkenningen geven het huidige kabinet de mogelijkheid om binnen de budgettaire kaders in de begroting voor het jaar 2002 stappen te zetten. Tevens voelt het kabinet de verantwoordelijkheid om op basis van de verkenningen zijn visie neer te leggen voor de (middel)lange termijn.

De investeringen die in het meerjarig investeringsplan geïndiceerd worden moeten een belangrijke ondersteuning geven aan de in het onderwijs noodzakelijke modernisering. Wij hebben in deze brief de richting daarvoor geschetst. Bij het opstellen van het investeringsprogramma zijn (meetbaar) maatschappelijk rendement, herkenbaarheid voor het veld en uitvoerbaarheid belangrijke criteria.