

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

Den Haag

4 juni 2004

Ons kenmerk

ASEA/DIR/2004/23023

Uw brief van

Onderwerp

Kabinetsreactie advies Onderwijsraad Een  
voorwerp van aanhoudende zorg

## Inleiding

Veel mensen ervaren een kloof tussen enerzijds de problemen die ze tegenkomen en anderzijds het beleid dat de overheid maakt. Ze vragen zich af of de overheid zich wel bezig houdt met die problemen.

Deze constatering lag ten grondslag aan het verzoek dat wij in 2003 aan de Onderwijsraad deden om de bezorgdheden rond het onderwijs te inventariseren en daarover een advies uit te brengen. Op ons verzoek beperkte de raad zich tot zorgen van en over leerlingen onder de 18 jaar in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. De meeste zorgen lijken immers te gaan over die onderwijssoorten.

De achtergrond van de adviesvraag is het grote belang dat wij eraan hechten dat politiek en overheid een gedegen kennis hebben van de zorgen van de mensen die bij het onderwijs zijn betrokken. De overheid moet open oog en oor hebben voor wat er leeft in de praktijk en daarop adequaat reageren. Daarom legden we de raad de volgende vragen voor. Over welke zaken maken ouders, leerlingen, leraren en burgers zich zorgen als het gaat over onderwijs? Komen deze zaken voldoende terug in de agenda's van de rijksoverheid en van scholen? Vervolgens is een belangrijke vraag wie wat kan doen om de geïnventariseerde zorgen aan te pakken. De rijksoverheid kan niet alle zorgen wegnemen en wil daarover ook geen overspannen verwachtingen wekken. Bovendien wil het kabinet veel meer ruimte geven aan de eigen verantwoordelijkheid van de samenleving voor de aanpak van bepaalde zorgen. Daarom hebben we de raad verzocht om ook de vraag naar de verschillende verantwoordelijkheden aan de orde te stellen.

De Onderwijsraad bracht in november 2003 een advies uit over deze vragen, *Een voorwerp van aanhoudende zorg*. De raad constateert dat er geen grote verschillen zijn tussen de zorgen van betrokkenen bij het onderwijs en burgers enerzijds en de beleidsagenda's van de landelijke politiek, de rijksoverheid, gemeenten en scholen anderzijds. Enkele zorgen komen echter niet voor op die beleidsagenda's, en de raad beveelt onder meer aan daarover een maatschappelijk debat te organiseren.

In deze brief geven we de reactie van het kabinet weer op het advies. In de eerste paragraaf is een algemene reactie opgenomen vanuit de sturingsfilosofie van het Ministerie van OCenW waarin de autonomie van scholen centraal staat. Vervolgens gaan we in op de aanbevelingen van de Onderwijsraad, vooral op de specifieke zorgen die volgens de raad niet op de agenda van het rijk en de landelijke politiek voorkomen. In deze reactie geven we kort aan of deze zorgen op onze agenda

staan of er alsnog op komen. De vraag *hoe* we die zorgen vervolgens aanpakken, komt aan de orde in de Koersdocumenten PO, VO en BVE die u in de loop van dit jaar zullen bereiken.

De reactie sluit af met een paragraaf waarin we nog eens kort aangeven wat onze rol is bij het oppakken van de door de Onderwijsraad geïnventariseerde zorgen. Die rol is vooral agenderend en aanjagend, zodat de zorgen worden besproken en aangepakt op het niveau dat daarvoor het meest geëigend is, het niveau van de scholen.

## 1 Het advies

### *Korte samenvatting van het advies*

De Onderwijsraad heeft voor zijn advies zorgen van leerlingen, ouders, leraren en het bredere publiek op verschillende manieren in kaart gebracht. Een internationale literatuurstudie, elektronische panels, een webpeiling en een vragenlijst leverden de informatie over zorgen die leven over het onderwijs. De raad maakte op grond van deze informatie een 'publieke onderwijsagenda'. Deze agenda vergeleek de raad vervolgens met de beleidsagenda van de politiek, van het rijk, van enkele grote gemeenten en van een kleine selectie van scholen. De raad constateert dat de meeste zorgen van het de betrokkenen bij het onderwijs en van het publiek terugkomen op die beleidsagenda's. Overigens moeten we deze constatering voorzichtig gebruiken voor de agenda's van gemeenten en scholen, omdat het daarbij om kleine selecties ging.

Er zijn volgens de Onderwijsraad echter drie zorgen die in 2003 niet voorkwamen op de beleidsagenda's van het rijk en / of de landelijke politiek. Ten eerste de zorg van ouders over het onbespreekbaar zijn van slecht functionerende leraren. Ten tweede de zorg van ouders en scholen over hun onderlinge relatie, in het bijzonder over de verdeling van opvoedingsverantwoordelijkheid. Als derde zorg wordt genoemd de problemen rond de tweede fase van het voortgezet onderwijs (inclusief het studiehuis). De raad adviseert om onder meer over deze zorgen een maatschappelijk debat te organiseren.

Verder is het de raad opgevallen dat er een 'taalbarrière' bestaat tussen de overheid en het publiek. In de terminologie die de overheid kiest om bepaalde zorgen aan de orde stellen, herkent het publiek zich niet. Burgers hebben dan de indruk dat de overheid weinig aan hun zorgen doet. Een ander zorgwekkend punt is dat veel ouders aangeven dat ze niet weten waar ze met hun zorgen terecht kunnen. Dat roept vragen op over het overleg tussen ouders en school. Werken de formele procedures nog wel goed?

De Onderwijsraad vindt ook dat zorgen beter in kaart kunnen worden gebracht dan tot nu toe gebeurt. Daarom beveelt de raad aan dat er een onafhankelijk onderzoek komt waarin met een mix van methoden wordt gemeten wat de zorgen zijn en wat burgers daarmee doen. De minister zou dat onderzoek moeten aanbesteden.

### *Algemene reactie*

De raad levert met dit advies een waardevolle bijdrage aan ons inzicht in de zorgen die betrokkenen en burgers zich maken over het onderwijs, juist door de combinatie van methoden: een synthese van bestaande bronnen en eigen onderzoek op verschillende manieren. Ook de internationale vergelijking levert interessante perspectieven op. Verder is een meerwaarde van het advies dat de raad de beleidsagenda's van de politiek, het rijk, verschillende gemeenten en scholen analyseert op de mate waarin de publieke zorgen daarop voorkomen. De uitkomst van deze analyse stemt ons tevreden, omdat eruit blijkt dat de meeste publieke zorgen ook terugkeren op de beleidsagenda's. Dat betekent niet dat we op onze lauweren kunnen gaan rusten. De verbeteringen die volgens de raad mogelijk zijn, nemen we ter hand en hebben we voor een deel al ter hand genomen. De zorgpunten die overblijven en de aanbevelingen die de raad daaraan verbindt, komen in het vervolg van deze reactie aan de orde.

Als er zorgen worden geïdentificeerd, rijst onmiddellijk de vraag wie wat kan doen om die zorgen aan te pakken. Uit het advies van de Onderwijsraad blijkt dat burgers de verantwoordelijkheid

daarvoor niet eenzijdig bij de overheid neerleggen. Zij geven vaak aan dat er sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid van de betrokkenen bij het onderwijs. Eén van de uitgangspunten van dit kabinet sluit bij deze inschatting aan. Het kabinet benadrukt namelijk de eigen verantwoordelijkheid van de samenleving, van de instellingen en hun ondersteuners en van burgers en hun vertegenwoordigers, om problemen aan te pakken. Het rijk is niet altijd de meest aangewezen instantie om een bepaalde zorg op te pakken. Daarom hoeven ook niet alle zorgen van burgers op de eigen beleidsagenda van het rijk voor te komen. Wel zal de overheid een actief ordenende rol spelen in de ruimte die wordt gecreëerd voor instellingen en hun veld van belanghebbenden (zoals leerlingen, ouders, andere scholen, welzijnsinstellingen etc.). Het rijk kan op die manier de agenda's van scholen en van gemeenten beïnvloeden.

Het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van de samenleving is in de begroting voor 2004 van het Ministerie van OCenW vertaald in een besturingsfilosofie die nu verder wordt ontwikkeld in en toegespitst op het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. De kern van die besturingsfilosofie is autonomie of ruimte voor de instellingen om beter onderwijs te geven aan leerlingen en om maatwerk te leveren. Die ruimte gaat gepaard met verantwoording, die een instelling aflegt aan de overheid maar vooral ook aan de directe omgeving, aan leerlingen, ouders en andere instellingen. De rol van de overheid is om binnen zo'n stelsel van horizontale mechanismen van sturing en verantwoording, ook wel governance genoemd, de spelers zo goed mogelijk in positie te brengen. De overheid schept daarvoor zonnodig randvoorwaarden en intervenueert pas als het desondanks niet lukt om een goed werkende governance van de grond te krijgen.

Door de ruimte die scholen krijgen, ontstaat er maatwerk en waarschijnlijk ook variëteit. Scholen kunnen vorm geven aan een eigen profiel. Maar ze worden ook geconfronteerd met verschillende zorgen en problemen, en kiezen daarvoor een eigen oplossing.

## 2 Reactie op specifieke aanbevelingen

### 2a Onderzoek naar zorgen

De raad beveelt aan dat er een samenhangend programma komt voor onderzoek naar zorgen dat wordt uitgevoerd door één onafhankelijke instantie. Dat onderzoek moet een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden bevatten, waarbij wordt gevraagd naar opinies en naar feitelijk gedrag.

We zijn het met de raad eens dat er gedegen onderzoek naar zorgen moet worden verricht dat een breed en stabiel beeld van die zorgen oplevert. Het risico is immers dat zorgen opkomen naar aanleiding van één of enkele incidenten zonder dat de problemen zich voordoen op de grote massa van de instellingen. Soms zijn het ook zorgen die weer snel voorbijgaan.

We vinden wel dat er een nadeel is verbonden aan een onderzoeksinstituut 'op afstand' van het ministerie. We hechten er juist ook bij het onderzoek naar zorgen van burgers aan dat het dicht bij de beleidsontwikkeling plaatsvindt. Dat versterkt de externe oriëntatie van het departement.

Vandaar dat we werken met de Onderwijsmeter en met de Belevingsmonitor, die beide in nauw overleg met het departement worden opgesteld. Daarmee komen we tegemoet aan de opmerking van de raad dat de koppeling tussen het onderzoek naar zorgen en de beleidsontwikkeling verbeterd moet worden.

Maar daarnaast is het belangrijk dat er onafhankelijk onderzoek wordt verricht, althans onderzoek dat niet (direct) afhankelijk is van het geld van de rijksoverheid. Het advies van de Onderwijsraad laat zien dat er op meer plaatsen (van de overheid) onafhankelijke onderzoeken worden verricht, vanuit verschillende, soms concurrerende gezichtspunten en belangen. Verder haalt de raad verschillende lokale en regionale onderzoeken aan. We verwachten dat zo'n baaierd van uiteenlopende onderzoeken meer en verrassender inzichten oplevert dan een nationaal onderzoeksprogramma. Bovendien willen we onderzoek op lokaal en regionaal niveau aanmoedigen omdat zich op die niveaus de instanties bevinden die de zorgen snel en gericht kunnen aanpakken.

Voor een globaal landelijk beeld gaan we door met de Onderwijsmeter, die jaarlijks wordt gehouden, en de Belevingsmonitor.

Daarnaast zijn we van plan om eens in de vier jaar aan een onafhankelijk instituut de opdracht te verlenen om een synthese te maken van al het onderzoek naar zorgen dat voorhanden is, en als het nodig is dat aan te vullen met een eigen onderzoek. Het instituut rapporteert de resultaten aan het Ministerie van OCenW dat daarop een beleidsreactie formuleert. We zullen met het SCP overleggen of hij dit onderzoek op zich kan nemen.

In die beleidsreactie houden we rekening met de verschillende rollen die de rijksoverheid vervult. Sommige zorgen vallen binnen onze verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel als geheel, bij andere dragen we eraan bij dat ze terecht komen op de agenda van scholen, ondersteunende instellingen en belangenbehartigers. Weer andere zorgen wijzen erop dat het krachtenveld rond scholen niet goed functioneert, en dan is het onze verantwoordelijkheid om dat krachtenveld te beïnvloeden.

Het is vervolgens van belang dat de resultaten van verschillende onderzoeken naar zorgen gekoppeld worden aan de beleidsontwikkeling, en dat die koppeling ook zichtbaar wordt gemaakt voor de betrokkenen bij het onderwijs. Wat dat laatste betreft, zullen we, zoals de raad voorstelt, jaarlijks in de begroting aangeven hoe de zorgen van burgers terugkomen in het beleid.

De koppeling van onderzoek en beleid is overigens een breder thema dat valt onder het informatiebeleid van het Ministerie van OCenW. Dat thema is onderdeel van het interne reorganisatieprogramma Apollo dat net van start is gegaan.

#### **Onderwijsmeter**

Sinds 1999 laat OCW jaarlijks de Onderwijsmeter uitvoeren: een onderzoek naar de opinies van 1600 burgers en ouders over het onderwijs. Wat vinden zij van de kwaliteit van het onderwijs en de leraren, waarover maken zij zich zorgen, en hoe denken ze over bepaalde onderdelen van het onderwijsbeleid? Dankzij de Onderwijsmeter is veel trendinformatie beschikbaar over het opinieklimaat over onderwijs. De Onderwijsmeter, aanvankelijk alleen gericht op het primair en voortgezet onderwijs, is inmiddels uitgebreid naar de BVE-sector. In 2004 wordt het hoger onderwijs ook in de meting betrokken. Het onderzoek wordt dan afgenomen onder in totaal 2100 respondenten.

#### **2b Zorgen waarover de publieke en de beleidsagenda's uiteenlopen**

De Onderwijsraad constateert dat niet alle zorgen van betrokkenen bij het onderwijs en van burgers vóórkomen op de beleidsagenda's van de politiek, het rijk, de gemeenten of de scholen. Het gaat vooral om de onbespreekbaarheid van slecht functionerende leraren, de relatie tussen ouders en school en de vernieuwingen in de tweede fase van het voortgezet onderwijs (inclusief het studiehuis). Deze drie onderwerpen komen hieronder aan de orde.

##### *De onbespreekbaarheid van slecht functionerende leraren*

Uit het onderzoek van de Onderwijsraad blijkt dat zo'n 13% van de geraadpleegde burgers vindt dat 'leraren te weinig kwaliteit hebben'. De Onderwijsmeter 2003 rapporteerde een vergelijkbaar percentage van ouders die ontevreden zijn over het functioneren van leraren. Ongeveer 65% van de respondenten van de Onderwijsraad vindt daarentegen dat 'leraren zich goed inspinnen'. We vinden het van belang om nadrukkelijk vast te stellen dat een kleine minderheid van de ouders ontevreden is over de leraren. Velen zijn tevreden over het onderwijs dat hun kinderen ontvangen. Maar als een leraar slecht functioneert, vinden veel ouders dat het onbespreekbaar is.

De onbespreekbaarheid is typisch een probleem dat zich niet op alle scholen in dezelfde mate voordoet. Daarom leent het zich niet voor uniforme oplossingen die van bovenaf aan scholen worden opgelegd. Het is vooral een zaak dat de scholen waar het probleem speelt de klachten oppakken en bespreekbaar maken, al dan niet gestimuleerd door de ondersteunende instellingen om de school heen. Het functioneren van de leraren is in de eerste plaats een zaak tussen werkgever en werknemer, die zich afspeelt in een veilige ruimte waarin ouders geen toegang hebben. Leraren verdienen soms ook bescherming tegen al te assertieve en agressieve ouders en leerlingen.

Een goed kwaliteitszorgsysteem, waarin het personeelsbeleid is geïntegreerd, is een belangrijk middel voor scholen om de professionaliteit van leraren te waarborgen. Een aantal scholen en

leraren is al systematisch bezig met het werken aan ontwikkeling en kwaliteitsverbetering, onder meer ondersteund door projecten als Qprimair en Q5. In de Koersdocumenten komen we erop terug hoe we deze ontwikkeling kunnen versterken.

Verder is het nodig dat zowel schooldirecties als leraren open staan voor klachten en opmerkingen van ouders en leerlingen en die niet onmiddellijk opvatten als negatieve kritiek. Scholen dienen voor ouders en leerlingen duidelijk te maken waar zij met klachten en zorgen terecht kunnen. Het past bij een autonome en professionele instelling dat er openheid is over het functioneren van het management en het personeel, over de mate waarin klachten van ouders en leerlingen worden opgepakt en over de manieren waarop dat gebeurt, zonder onnodig in de privacy van de betrokken leraar te treden. Als de interne klachtenprocedures niet werken, kan uiteindelijk de Inspectie van het Onderwijs bij ernstige en structurele klachten een onderzoek instellen.

Voor de overheid zien we vooral een rol weggelegd in het agenderen van dit onderwerp in onze gesprekken met scholen en verschillende organisaties rond de scholen. In de zogeheten Koersgesprekken is de onbespreekbaarheid van slecht functionerende leraren dan ook aan de orde geweest.

Een meer algemeen signaal uit de Koersgesprekken is dat ouders en kinderen beter betrokken willen worden bij de besluitvorming binnen de school. In de rapportage aan de Staten-Generaal over Koers PO en VO zullen we de verhouding tussen ouders, kinderen en school daarom aan de orde stellen.

#### **Koers Primair Onderwijs**

De Koers primair onderwijs wordt een document met een visie en beleidsprogramma over de toekomst van het primair onderwijs. Centraal hierin is de grotere vrijheid en ruimte die scholen krijgen om eigen keuzes te maken. Van december 2003 tot en met april 2004 gaan de minister en haar ambtenaren het gesprek aan met leerkrachten, directeuren, ouders, leerlingen, gemeenteambtenaren en andere betrokkenen bij het primair onderwijs om de ideeën over de toekomst van het primair onderwijs samen uit te werken. In juni 2004 wordt de Koers primair onderwijs aangeboden aan de Tweede Kamer.

#### *De relatie ouders – school*

Ouders en leraren maken zich zorgen over de relatie tussen ouders en school. Veel scholen zien hun opvoedende taken toenemen, waarover ze met ouders moeten overleggen. Maar de noodzaak tot overleg over en afstemming van wederzijdse verwachtingen speelt veel breder dan de kwestie van de opvoedingsverantwoordelijkheid.

In de onlangs gehouden Koersgesprekken primair onderwijs en voortgezet onderwijs kwam de verdeling van opvoedingsverantwoordelijkheid tussen scholen en ouders expliciet aan de orde. Onze inzet is dat ouders en scholen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor opvoeding en onderwijs. Maatregelen moeten geen tegenstellingen aanscherpen waar gezamenlijkheid de norm is.

Veel belangrijker is het dat het onderwerp op de agenda van de scholen staat. De overheid heeft al de nodige randvoorwaarden gecreëerd, zoals de Wet Medezeggenschap Onderwijs, de schoolgids, kwaliteitskaarten, openbare inspectierapportages en de onderwijsgidsen voor primair en voortgezet onderwijs. Scholen vullen die randvoorwaarden in en zullen mét ouders vooral zelf maatwerkoplossingen moeten bedenken.

Sommige randvoorwaarden werken niet voor alle ouders. De medezeggenschapsraden zijn daar een voorbeeld van. Hoewel ouders met de medezeggenschapsraad een middel in handen hebben om hun zorgen over de school te bespreken, wordt hier niet ten volle gebruik van gemaakt. De scholen zullen dus op zoek moeten gaan naar verbeteringen in de medezeggenschap en naar andere manieren om ouders bij de school te betrekken.

Daarbij is het overigens van belang dat we de ouders niet beschouwen als een homogene groep. Er bestaan duidelijke verschillen tussen ouders, in de betekenis die ze hechten aan onderwijs, in de betrokkenheid bij de school die ze voelen en in de manieren waarop ze die betrokkenheid willen tonen. Sommige ouders maken bijvoorbeeld graag gebruik van formele inspraakmechanismen,

terwijl anderen veel overlaten aan de in hun ogen deskundige school. Met die segmentatie zullen zowel de overheid als de scholen rekening moeten houden bij de ontwikkeling van mechanismen om ouders te laten participeren in het schoolleven.

De verdeling van opvoedingsverantwoordelijkheid tussen school en ouders speelt breed in de samenleving, maar vooral daar waar leerlingen problemen hebben. Dan is het meestal geen zaak van school en ouders alleen, maar ook van instellingen in de omgeving van school en ouders. De programma's voor opvoedingsondersteuning bijvoorbeeld kunnen dilemma's op het punt van de verdeling van opvoedingsverantwoordelijkheid voorkomen. Meer in het algemeen zet het kabinet in op het versterken van netwerken waarvan scholen deel uitmaken, onder meer door de Operatie Jong.

Zoals gezegd, stond de relatie tussen ouders en school op de agenda van Koersgesprekken PO en VO. Over de uitkomsten daarvan op het punt van de rol en de verantwoordelijkheden van de leerlingen, de ouders en de scholen rapporteren we u nader. Speciaal letten we erop dat er mechanismen en instrumenten zijn waarmee leerlingen, ouders en scholen deze verantwoordelijkheden ook kunnen waarmaken. Daarbij zullen we zeker ingaan op de verantwoordelijkheid van de overheid in deze.

#### **Medezeggenschap**

In de Wet Medezeggenschap Onderwijs (WMO) is geregeld dat de MR met het bevoegd gezag alle onderwerpen die de school betreffen kan bespreken. De MR heeft de mogelijkheid voorstellen te doen en het raadspunt kenbaar te maken. Op dergelijke 'ongevraagde adviezen' van de raad moet het bestuur binnen drie maanden reageren. Deze reactie dient inhoudelijke argumenten te bevatten. Daarnaast is vastgelegd in de WMO is dat de MR recht heeft op informatie. De WMO geeft de MR het recht om de algemene gang van zaken die de school betreffen met het bevoegd gezag te bespreken. Voorts dient het bevoegd gezag de raad tenminste één maal per jaar schriftelijk in kennis te stellen van het gevoerde beleid en beleidsvoornemens voor het komende jaar ten aanzien van financiën, organisatie en onderwijs. In de WMO is eveneens vastgelegd op welke beleidsonderdelen de MR advies- dan wel instemmingsrecht heeft.

Het middelbare beroepsonderwijs is vooral gericht op de deelnemers. Velen zijn immers volwassen. De instelling sluit een onderwijsovereenkomst met de deelnemer, die echter door de ouder wordt ondertekend wanneer de deelnemer daartoe nog niet bevoegd is. In dat geval zijn de ouders geïnformeerd en betrokken bij het onderwijs. De nadruk op de positie van de deelnemer komt ook tot uitdrukking in een voorstel voor de herziening van de medezeggenschap in de BVE sector. Dat voorstel behelst een gedeelde medezeggenschap die bestaat uit een instellingsraad voor de deelnemers en de ondernemingsraad voor het personeel van de instelling. De ouders van BVE deelnemers komen in het vizier bij ons streven naar een meerzijdige publieke verantwoording. Daarin verantwoordt een instelling zich aan alle belanghebbenden in een regio over de kwaliteit van het onderwijs en de geleverde prestaties. Ouders van deelnemers vormen één van de doelgroepen waaraan de instellingen verantwoording afleggen.

#### *Tweede fase voortgezet onderwijs en studiehuis*

De zorgen in en om het studiehuis hebben onze volle aandacht. Al vroeg in 2003, in januari, brachten we een discussienotitie uit, 'Ruimte laten en keuzes bieden in de tweede fase havo en vwo'. Daarover hebben we gesproken met een grote verscheidenheid van organisaties, waaronder die van ouders en leerlingen, en vervolgens ook met de Tweede Kamer. Hoe kan het dan dat de Onderwijsraad vaststelt dat de zorgen over de tweede fase ontbreken op de agenda van de landelijke politiek? Een verklaring daarvoor zou kunnen zijn dat de publieke discussie werd overheerst door één aspect, dat van de bètaproblematiek. Daarbij ging het meestal om het aantal studie-uren voor de vakken wiskunde en natuurkunde. Leerlingen en ouders signaleerden vooral problemen door een gebrek aan keuzeruimte. Onze voorstellen zijn erop gericht iets te doen aan die concrete problemen in de tweede fase/het studiehuis, vooral door aan school, leraren, leerlingen en ouders meer ruimte te geven voor eigen

keuzes. Daarbij willen we een evenwicht bewaren tussen die ruimte enerzijds en de wens van onder meer het vervolgonderwijs om meer uren te besteden aan bètavakken anderzijds. Volgens ons moeten alle profielen aantrekkelijker worden, in het bijzonder het onderwijs in de bètavakken. Die benadering sluit goed aan bij de zorgen die ouders en leerlingen hebben over het studiehuis.

#### **Koers Voortgezet Onderwijs**

De scholen meer en directer bij beleidsvorming betrekken is één van de ambities van OCW. Voor de totstandkoming van Koers VO, een meerjarenbeleidsplan voor het voortgezet onderwijs, dat in juni 2004 naar de Tweede Kamer zal worden gestuurd, is hiervoor een interactief traject ontwikkeld. Er zijn debatten gevoerd op een tiental VO-scholen, waarbij met schoolleiders, leraren, ouders en leerlingen is gesproken over de 6 thema's die door de minister zijn geagendeerd en de thema's die scholen hebben ingebracht. Ook zijn er diverse regionale bijeenkomsten en meetings georganiseerd (zie ook [www.minocw.nl/koersvo](http://www.minocw.nl/koersvo)). De opbrengsten van deze debatten met het scholenveld zijn in april naar de Tweede Kamer gestuurd.

De schooldebatten zullen na mei worden gecontinueerd in de zogeheten Ronde van Nederland, waarbij beleidsmakers regelmatig scholen bezoeken en met de schoolpopulatie spreken.

#### **2c Maatschappelijk debat**

De Onderwijsraad adviseert dat de minister van OCW een maatschappelijk debat organiseert, juist over de zorgen waar de publieke agenda en de beleidsagenda's uiteenlopen. We vinden dit een goede suggestie maar tekenen daarbij wel aan dat zo'n debat tot concrete resultaten moet leiden. Dat zijn we aan de serieuze inbreng van burgers verplicht. Vandaar dat we niet één debat organiseren, maar verschillende publieke gesprekken die zijn ingebed in lopende beleidstrajecten. De al genoemde Koersgesprekken in het primair, voortgezet en beroepsonderwijs zijn daar goede voorbeelden van. Daarnaast organiseren we in april 2004 een publiek debat over ouder-schoolcontacten.

Dit zijn allemaal voorbeelden van ons streven om een nieuwe werkwijze te gebruiken, namelijk om beleid te ontwikkelen in samenspraak met scholen en met betrokkenen bij het onderwijs.

Maatschappelijke debatten zijn een onderdeel van dit streven. De Koersgesprekken zijn één manier om vorm te geven aan die nieuwe werkwijze. Mede op basis van de lessen die we trekken uit de Koersgesprekken zullen we in de toekomst ook bij andere beleidsinitiatieven op verschillende manieren in gesprek gaan met leerlingen, ouders, leraren, besturen, directies en met andere belanghebbenden bij het onderwijs. Zo kunnen we beleid ontwikkelen dat beter aansluit bij de zorgen van burgers.

Verder zullen we stimuleren dat gemeenten en scholen ook zelf in gesprek gaan met betrokkenen en belanghebbenden in de directe omgeving. 'Schooldebatten', debatten op lokaal niveau kunnen meer mensen direct bereiken, en de effecten van het debat kunnen ook veel duidelijker zichtbaar worden. Juist op deze debatten kunnen burgers, onder meer omwonenden van scholen, een inbreng leveren.

#### **Ouder-schoolcontacten**

In het voorjaar van 2004 organiseerden we een openbaar debat als onderdeel van een traject om de contacten en de communicatie tussen ouders, leerlingen en school te verbeteren. Het gaat daarbij over primair en over voortgezet onderwijs. Het doel van het traject is om concrete aanbevelingen te formuleren waarmee scholen in overleg met hun leerlingen en ouders aan de slag kunnen gaan.

#### *Communicatie*

De Onderwijsraad signaleert dat er iets schort aan de communicatie tussen overheid en burgers. Burgers -en meer specifiek ouders- herkennen de terminologie niet die beleidsmakers gebruiken om bepaalde problemen en zorgen aan te pakken.

Voor de overheid is communicatie een voorwerp van aanhoudende zorg. De afgelopen jaren hebben voorlichtingsdiensten van de overheid veel acties gericht op de vertaalslag van beleids- en

juridische taal naar leesbare teksten voor het publiek. Dit heeft inmiddels zijn vruchten afgeworpen, maar de kloof tussen burger en overheid is zeker nog niet gedicht. Dit bleek ook uit het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001), op basis waarvan het kabinet heeft besloten tot het Actieprogramma Overheidscommunicatie (2002). Dit programma, waaraan OCW meedoet, bestaat uit verschillende projecten om de overheidscommunicatie te moderniseren en te professionaliseren. Concreete verbeteracties zijn onder andere het toegankelijker maken van overheidsinformatie (door Postbus 51 en Regering.nl) en het systematisch meten van de opinies van burgers (door de Belevingsmonitor).

Daarnaast hebben de nieuwe werkwijzen van OCW om beleid te ontwikkelen in samenspraak met het onderwijsveld, hun weerslag op de aanpak van de communicatie. Communicatie is een onlosmakelijk onderdeel van deze interactieve beleidsprocessen, en is er van begin tot eind mee verbonden. Communicatie ontwikkelt zich hierbij naar tweerichtingsverkeer: luisteren naar wat het veld bezighoudt, directe contacten en gesprekken met alle belanghebbenden: ook doorsneouders en leraren, niet (uitsluitend) de vertegenwoordigers van koepels. Belangrijk element hierbij is het spreken van dezelfde taal: woorden en begrippen die burgers gebruiken. In de Koerstrajecten is hieraan expliciet aandacht gegeven.

De nieuwe besturingsfilosofie ten slotte, met het uitgangspunt van governance, komt ook tot uitdrukking in de aanpak en organisatie van communicatie. Beleidsuitvoering komt meer bij de school en haar omgeving te liggen, waardoor ook de voorlichting meer lokaal wordt. Niet de landelijke overheid maar intermediaire instanties die dicht bij burgers en ouders staan, gaan de voorlichting aan deze groepen verzorgen. De vraagbaak voor ouders die op 15 april 2004 in de lucht gaat, is daarvan een voorbeeld. De vraagbaak is een initiatief van ouderorganisaties in het onderwijs en wordt de eerste drie jaar gesubsidieerd door de rijksoverheid.

#### **Belevingsmonitor rijksoverheid**

De Belevingsmonitor is een rijksbreed onderzoek naar de perceptie van burgers van maatschappelijke vraagstukken en het beleid van de overheid. Hierdoor moet beter zicht worden gekregen op de kloof tussen overheid en burger. OCW/Onderwijsbeleid is een van de onderwerpen van de Belevingsmonitor. In 2003 is de Belevingsmonitor van start gegaan, in totaal zijn er dat jaar zeven metingen onder 800 burgers uitgevoerd, en nog een aantal kwalitatieve onderzoeken (focusgroepen). Na de evaluatie van de Belevingsmonitor eind 2003, is het instrument aangepast om de bruikbaarheid te vergroten. De eerste meting in de nieuwe opzet is in maart 2004.

#### **2d Rol van het rijk**

De Onderwijsraad heeft de deelnemers aan het onderzoek gevraagd naar wie zij verantwoordelijk vinden om bepaalde zorgen aan te pakken. De deelnemers leggen de verantwoordelijkheid niet eenzijdig bij de overheid. Vaker geven ze aan dat de overheid samen met de scholen verantwoordelijk is. De Onderwijsraad geeft vervolgens aan hoe de rijksoverheid haar verantwoordelijkheid kan invullen. De nadruk ligt daarbij op een meer toezichthoudende en aanjagende rol van de minister: toezicht op de werking van de mechanismen waarmee ouders, leraren en leerlingen participeren, het bevorderen van zelforganisatie van verschillende groepen van betrokkenen, het activeren van instanties rond de school (zoals welzijnsinstellingen en lerarenopleidingen).

Deze nadruk sluit aan bij de besturingsfilosofie van het ministerie die we op dit moment ontwikkelen, in gesprek met het veld. Die filosofie gaat uit enerzijds van de autonomie van instellingen en anderzijds van verantwoording door die instellingen aan belanghebbenden en aan de overheid. De rol van het rijk zit primair in de ordening van de krachtenvelden rond de scholen, onder meer als het gaat over de relatie tussen ouders en scholen. We scheppen daarvoor randvoorwaarden als het nodig is, we stimuleren en we initiëren, onder meer door bepaalde thema's op de agenda te zetten van scholen, van ondersteunende instellingen, van burgers en van vertegenwoordigers en belangenbehartigers. Voor andere zorgen, zoals die over de tweede fase van het voortgezet onderwijs, hebben we vanuit onze verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel een centrale rol.



Het advies van de Onderwijsraad maakt nog eens duidelijk dat de besturingsfilosofie behalve de kwaliteit van het onderwijs moet dienen, vooral ook de responsiviteit moet bevorderen van de politiek, het rijk én de instellingen. In de uitwerking van de besturingsfilosofie voor onze relaties met het veld zullen we dit onderwerp zeker aan de orde stellen.

#### **Koers BVE**

In een interactief traject wordt de visie op het beroepsonderwijs en de educatie voor de middellange termijn aan de orde gesteld. De visie is gebaseerd op drie trends die grote invloed uitoefenen op het beroepsonderwijs. De eerste trend is de transitie van een industriële naar een kennissamenleving. De tweede is de herpositionering van de nationale overheid tussen Europa en de regio. De laatste trend is de plaats van het individu in een complexe samenleving. Op grond van deze trends hebben we een concept beleidsagenda opgesteld, waarin de gewenste richtingen zijn geformuleerd waarin het beroepsonderwijs zich zou moeten ontwikkelen.

Er zijn vier regionale bijeenkomsten gehouden met vertegenwoordigers van bestuurders, personeel en deelnemers van instellingen, regionaal bedrijfsleven, regionale vertegenwoordigers van VNO/NCW en MKB, Kamers van Koophandel, Kenniscentra, gemeenten en provincies. Verder spreken we nog met vertegenwoordigers van de grote steden en met groepen deskundigen, werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties.

Op basis van deze Koersgesprekken wordt de definitieve beleidsagenda vastgesteld en een actieplan, waarin inhoudelijke agendapunten worden doorvertaald in concrete ambities, prestatie-indicatoren en streefwaarden.

Voor de zomer van 2004 wordt Koers BVE2 naar de Tweede Kamer verstuurd.

#### **2f Schoolkeuzevrijheid**

De Onderwijsraad stelt dat onvrede en klachten kunnen worden voorkomen als ouders de school kunnen kiezen die het beste past bij hen en hun kinderen. De raad signaleert dat deze schoolkeuzevrijheid onder druk staat, onder meer als gevolg van bestuurlijke en institutionele schaalvergroting.

Schaalvergroting heeft echter ook een andere kant. Een organisatie van enige omvang biedt meer mogelijkheden tot differentiatie en flexibiliteit dan kleine organisaties. Het is dan wel nodig dat zelfstandige onderdelen van een grote instellingen een eigen profiel kunnen kiezen. Zo ontstaat er verschil binnen een instelling, en zijn de onderdelen duidelijk herkenbaar voor leerlingen en ouders. Onder de juiste organisatorische voorwaarden draagt schaalvergroting bij aan de instandhouding of zelfs aan vergroting van de keuzeruimte.

#### **3 Afsluiting**

Welke zorgen maken burgers zich over het onderwijs en komen die zorgen terug op de beleidsagenda? Op die vraag formuleert de Onderwijsraad een antwoord dat ons tevreden stemt. De meeste zorgen komen inderdaad voor op de agenda van de politiek en het rijk. Maar er zijn zorgen die niet op de beleidsagenda voorkomen, en burgers weten dan vaak niet de weg om die zorgen alsnog te agenderen. Nu is het voor een deel onvermijdelijk dat de publieke 'zorgenagenda' en de beleidsagenda van de overheid uiteenlopen. Voor sommige zorgen hebben het rijk en de gemeenten bijvoorbeeld geen directe verantwoordelijkheid. Dat neemt niet weg dat het ons streven is om beleid te ontwikkelen dat raakt aan de zorgen van mensen. De nieuwe besturingsfilosofie die we aan het ontwikkelen zijn, moet daaraan bijdragen.

Ten eerste omdat we volgens die filosofie beleid willen ontwikkelen in interactie met scholen en de betrokkenen bij scholen. De Koerstrajecten brengen die interactieve opzet in praktijk.

Ten tweede moeten niet alleen de politiek en het rijk responsief zijn, maar willen we vooral stimuleren dat scholen transparant zijn en de zorgen die leven in zoveel mogelijk openheid bespreken. Vervolgens zijn scholen samen met hun omgeving het meest in staat om de zorgen op de meest adequate manier aan te pakken. Deze omslag naar 'public governance' willen we in de komende tijd gaan maken, samen met de betrokkenen in het onderwijsveld.

Het rijk speelt in de derde plaats vooral een ordenende en aanjagende rol. Op tal van onderwerpen zullen we niet direct ingrijpen maar eraan bijdragen dat belanghebbenden rond de scholen een voldoende krachtige positie hebben om voor 'checks and balances' te zorgen. Deze rol wordt in de komende tijd verder ingevuld. Bij die ordenende rol hoort ook dat het rijk toezicht houdt en onder meer zorgen peilt. Op grond van de signalen die ons daaruit bereiken, zullen we als het nodig is, initiëren dat thema's op de agenda van de scholen terechtkomen. Zo blijven we in de 21<sup>e</sup> eeuw invulling geven aan de opdracht die de grondwet formuleert voor de overheid: 'het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering'.

De minister van  
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De staatssecretaris van  
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)

(drs. Annette D.S.M. Nijs, MBA)