

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Uw brief van	Ons kenmerk	Behandelend ambtenaar	Zoetermeer
	WJZ/2001/22146		5 juli 2001
Onderwerp		Doorkiesnummer	
Reactie op de studie "Dereguleren met beleid"			

Inleiding

De Onderwijsraad heeft op 22 december 2000 de studie "Dereguleren met beleid" (hierna te noemen "de studie") uitgebracht. Daarin wordt ingegaan op de effecten van deregulering en autonomievergroting in het onderwijs. Bij brief van 18 januari 2001 hebben wij de studie aangeboden aan uw Kamer met de mededeling dat de daarin aangedragen inzichten zullen worden verwerkt in lopende en komende trajecten van deregulering. De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft in haar brief van 22 februari 2001 te kennen gegeven een reactie op de studie als geheel te wensen. De voorliggende brief bevat die reactie. Hij bestaat uit drie delen:

- A. een beschrijving van en een reactie op het conceptueel model dat door de Onderwijsraad is gebruikt bij het in kaart brengen van de effecten van deregulering en autonomievergroting,
- B. een beschrijving van en een reactie op de door de Onderwijsraad genoemde mogelijkheden voor dereguleringsbeleid en
- C. een schets van lopende (de)reguleringsmaatregelen op onderwijsgebied.

Onderdeel van de studie is een beschrijving van de historie en

effecten en een taxatie van risico's en kansen van deregulering in het onderwijs. Wij willen onze waardering uitspreken voor de grote hoeveelheid informatie die in de desbetreffende hoofdstukken is bijeen gebracht.

In deze brief wordt ingegaan op enige lopende maatregelen met betrekking tot deregulering en autonomievergroting. Deze opsomming is verre van uitputtend. In de tegelijk met deze brief naar uw Kamer gezonden notitie Kwaliteit aan de basis, die een uitwerking bevat van de Onderwijsbeleidsbrieven 1999 en 2000, worden verdere maatregelen vermeld die de beleidsruimte van scholen op onderwijskundig, personeel en financieel terrein vergroten. Voorts zal in de evaluatie van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de kabinetsreactie daarop uitgebreider aandacht worden besteed aan deregulering en autonomievergroting. Voor het hoger onderwijs zijn voorstellen voor vermindering en vereenvoudiging van regelgeving opgenomen in een speciaal daartoe strekkend wetsvoorstel (wetsvoorstel wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, gericht op vermindering en vereenvoudiging van regelgeving en op verdere zelfregulering in het hoger onderwijs)¹. Daarin worden diverse voorstellen gedaan ter vergroting van de zelfregulering, zoals vereenvoudiging van de registratie van het onderwijsaanbod en verruiming van de mogelijkheden tot samenwerking tussen universiteiten en hogescholen. Dit wetsvoorstel moet echter ook niet worden gezien als eindpunt van, maar als tussenstap naar verdere deregulering en autonomievergroting.

A. Conceptueel model

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, gaat de Onderwijsraad in de studie in op de effecten van deregulering en autonomievergroting in het onderwijs. De studie geeft allereerst een conceptueel model en definitiebepalingen. Deregulering in enge zin wordt gedefinieerd als minder of eenvoudiger wet- en regelgeving op rijksniveau. In ruime zin is sprake van deregulering als de ingezette beleidsinstrumenten een minder sterke normerende werking hebben. Het gaat dan tevens om andere beleidsinstrumenten dan wet- en regelgeving (bijvoorbeeld ruil en overtuiging) en om andere actoren dan het Rijk (bijvoorbeeld gemeenten). In de studie wordt uitgegaan van deregulering in ruime zin.

¹ Het wetsvoorstel vermindering en vereenvoudiging van regelgeving en verdere zelfregulering in het hoger onderwijs wordt een dezer dagen bij de Tweede Kamer ingediend

Verder worden omschrijvingen gegeven van de effecten die worden beoogd met deregulering: doeltreffendheid (de mate waarin een onderwijsinstelling er in slaagt de doelstellingen van het onderwijs te bereiken), doelmatigheid (de inzet van middelen in relatie tot de opbrengsten) en toegankelijkheid (de mate waarin het onderwijs aansluit op de capaciteiten van de deelnemers).

Het model bestaat uit de boxen "(de)regulering", "mate van autonomie" en "effecten op het onderwijs" en een restbox "andere condities en effecten". Elke box bevat een aantal gezichtspunten van waaruit het desbetreffende onderwerp kan worden bekeken. Bij (de)regulering en mate van autonomie zijn dat de verschillende actoren, instrumenten, domeinen en fasen. De box effecten op het onderwijs bevat de aspecten doeltreffendheid, doelmatigheid en toegankelijkheid. Aan de hand van dit model wordt nagegaan, welk effect (de)regulering heeft op de autonomie en welke effecten (de)regulering en autonomie tezamen hebben op de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de toegankelijkheid van het onderwijs. Het model maakt het mogelijk de deregulering en autonomievergroting in het onderwijs en de effecten daarvan op een overzichtelijke wijze in kaart te brengen. Wij hebben waardering voor dit model en de toepassing daarvan in de studie.

B. Mogelijkheden voor dereguleringsbeleid

De Onderwijsraad beschrijft negen mogelijkheden om het dereguleringsbeleid verder vorm te geven. Daarvan hebben er vijf betrekking op verbetering van het rijksbeleid en vier op verbetering van de condities voor succesvolle uitvoering van dereguleringsbeleid door de actoren in en om het onderwijsveld.

In grote lijnen onderschrijven wij de door de raad genoemde mogelijkheden. Hierna is aangegeven, in hoeverre en op welke wijze wij daaraan uitvoering denken te geven. Daarbij moet worden bedacht dat, zoals de raad zelf ook opmerkt, in het beroepsonderwijs, de volwasseneneducatie en het hoger onderwijs al meer sprake is van deregulering en autonomie dan in het primair en voortgezet onderwijs. Voorts moet steeds voor ogen worden gehouden dat deregulering geen doel op zich is, maar een middel tot het bereiken van meer kwaliteit en een grotere toegankelijkheid van het onderwijs.

Verbetering Rijksbeleid

1. Beleidssituaties analyseren

De Onderwijsraad geeft aan hoe door een systematische analyse van beleidssituaties kan worden nagegaan in welke mate andere instrumenten dan wet- en regelgeving bij de beleidssituatie passen. In zijn advies "Aandachtspunten voor dereguleringsbeleid" van 16 juni 2000 heeft de raad een vergelijkbaar kader gegeven.

In de Onderwijsbeleidsbrief 2000 zijn richtinggevende uitspraken gedaan over de inzet van beleidsinstrumenten. Bij de uitwerking van die uitspraken zal telkens de concrete beleidssituatie worden geanalyseerd om de keus van het specifieke instrument te bepalen. Daarbij kan, zoals reeds is opgemerkt in onze reactie op genoemd advies van de Onderwijsraad, het door de raad gegeven kader behulpzaam zijn.

2. Voortijdige re-regulering vermijden

Naar het oordeel van de Onderwijsraad kan het rijksbeleid voorts worden verbeterd door te vermijden dat voortijdig tot re-regulering (nieuwe regulering) wordt overgegaan. De raad merkt hierover op dat vernieuwingen, dus ook dereguleringsbeleid, tijd nodig hebben om uit te kristalliseren en dat terughoudendheid gewenst is bij de eerste evaluaties van beleid.

Met de raad zijn wij van mening dat vernieuwingen de tijd nodig hebben om goed te kunnen worden uitgevoerd en tot resultaten te kunnen leiden en dat daarom moet worden gewaakt tegen een te snelle reguleringsreflex bij het optreden van uitvoeringsproblemen of tegenvallende resultaten. Naar onze mening dienen alle betrokkenen bij de regelgeving zich hiervan rekenschap te geven. Daarnaast onderkennen wij dat een verantwoorde invoeringstermijn noodzakelijk is om uitvoeringsproblemen zoveel mogelijk te voorkomen. In verband hiermee zal in nota's en toelichtingen bij wetsvoorstellen met majeure beleidswijzigingen op onderwijsgebied voortaan explicieter aandacht worden besteed aan de invoeringstermijn.

3. Faseverschillen accepteren

De Onderwijsraad beveelt aan om in bepaalde gevallen faseverschillen tussen onderwijsinstellingen² te accepteren. Als mogelijkheden voor faseverschillen tussen instellingen noemt hij de bekostiging van het primair onderwijs (keuze om over te stappen op lump-sum) en de medezeggenschap (keuze om over te stappen op de Wet op de ondernemingsraden). Wij beschouwen dit als een belangrijke aanbeveling. In verband hiermee is begin 2001 aan de Onderwijsraad gevraagd om dit onderwerp te betrekken bij het reeds eerder gevraagde advies over de bestuurlijke inrichting van het primair en voortgezet

² Onder (onderwijs)instellingen wordt in deze brief verstaan: scholen voor primair en voortgezet onderwijs, instellingen voor beroepsopleiding en educatie, hogescholen en universiteiten

onderwijs. Het gecombineerde advies wordt verwacht in september 2001. Ook zullen wij de aanbeveling betrekken bij de verkenning van de invoering van lump-sumbesteding in het primair onderwijs. Als tussenstap zal met ingang van het schooljaar 2001-2002 voor dit onderwijs de bestedingsvrijheid worden vergroot.

4. Kerntaken benoemen

De beslissingen van het rijk over deregulering hangen nauw samen met de gewenste balans tussen de verantwoordelijkheid van de overheid en die van de instellingen en andere actoren. In verband hiermee adviseert de Onderwijsraad de rijksoverheid om als oriëntatiepunt voor het eigen beleid helder haar eigen kerntaken te benoemen. De raad noemt de volgende kerntaken: het bewaken van de kwaliteit, de bestelsamenhang, de toegankelijkheid en de doelmatige besteding van publieke middelen en het voorzien in basisbesteding van het initieel onderwijs. Wij onderschrijven deze visie. In de Onderwijsbeleidsbrief 2000 worden overheidstaken vermeld die inhoudelijk overeenkomen met de door de raad genoemde kerntaken, te weten het bewaken van de kwaliteit, de toegankelijkheid, het onderwijsbestel als geheel en de aansluiting tussen de verschillende onderwijssoorten, alsmede het beschikbaar stellen van middelen.

5. Publiek belang waarborgen

Ten slotte noemt de Onderwijsraad als mogelijkheid voor verbetering van het dereguleringsbeleid het waarborgen door de rijksoverheid van het publiek belang van het onderwijs. Verschillende beleidsinstrumenten kunnen als "borgingsmechanisme" dienen. Uit die instrumenten moet een verantwoorde keuze worden gemaakt. De Onderwijsraad wijst er op dat binnen een deregulerende context ook regelgeving als instrument kan worden gehanteerd. Daarbij gaat het met name om regelgeving die enerzijds uitdrukking geeft aan de overheidsverantwoordelijkheid en anderzijds ruimte laat voor de autonomie van onderwijsinstellingen. Als voorbeeld noemt de raad onder meer regels ten aanzien van de kwaliteitszorg. De visie van de raad past bij ons beleid van autonomievergroting en deregulering in het onderwijs. Dit beleid brengt met zich mee dat in verband met de algemene zorg van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijs er meer nadruk op toezicht komt te liggen. Het voorstel van wet op het onderwijstoezicht³ regelt dit toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Daarbij komen niet alleen de wettelijke deugdelijkheidseisen (zoals kerndoelen en exameneisen) in

³ Het voorstel van wet op het onderwijstoezicht is op 5 juni 2001 bij de Tweede Kamer ingediend

beeld, maar ook aspecten als zorg voor leerlingen en het pedagogisch klimaat van een school. Wij onderschrijven de opvatting van de raad dat de essentie van de overheidstaak is dat scholen moeten worden aangezet primair zelf hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteitszorg waar te maken. Daarmee hangt de proportionaliteit van het toezicht samen. Afhankelijk van de mate van de eigen kwaliteitszorg van de instelling zal de onderwijsinspectie meer of minder frequent en intens toezicht houden en al dan niet eigen onderzoek verrichten. De inspectie legt de resultaten van een verricht onderzoek vast in een rapport, dat openbaar wordt gemaakt. Ook het voorstel van wet op de beroepen in het onderwijs⁴ is een belangrijk borgingsmechanisme. Zie voor de inhoud hiervan onderdeel C, onder a.

Verbetering condities voor uitvoering dereguleringsbeleid door actoren in en om onderwijsveld

6. Processen ordenen en bewaken

In relatie tot haar kerntaken moet de overheid naar het oordeel van de Onderwijsraad ook processen in het speelveld van actoren ordenen en bewaken. Blijkens de studie moet hierbij vooral worden gedacht aan het benoemen van de verschillende verantwoordelijkheden en het zorgen voor garanties dat diverse actoren voldoende inbreng hebben in hun onderlinge relaties. De verantwoordelijkheid houdt in dat de actor een uitvoerende taak of een sturende taak (regelgeving, ruil of overtuiging) heeft, of optreedt als countervailing power.

De Onderwijsbeleidsbrief 2000 gaat uit van de volgende **verantwoordelijkheidsverdeling**⁵ (hierbij wordt aangetekend dat bij de omvang van de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk rekening moet worden gehouden met verschillen in beleidsvoerend vermogen tussen en binnen de onderwijssectoren):

a. Onderwijsinstellingen zijn de eerst verantwoordelijken voor de kwaliteit van het onderwijs. In het primair en voortgezet onderwijs zouden zij daartoe meer ruimte moeten krijgen. Dit veronderstelt een krachtig bestuur en management. Een vergroting van de bestuurskracht zou in het primair onderwijs kunnen worden bereikt door bestuurlijke schaalvergroting en in het voortgezet onderwijs door

⁴ Het voorstel van wet op de beroepen in het onderwijs wordt naar verwachting binnenkort voor advies naar de Raad van State gezonden

⁵ De actoren buiten de onderwijsinstelling en de rijksoverheid zijn buiten beschouwing gelaten. Zie voor de taken en bevoegdheden van deze actoren bijlage 2 bij de studie van de Onderwijsraad.

bestuurlijke samenwerking. Een versterking van het management kan worden nagestreefd door deskundigheidsbevordering en stimulering van de ontwikkeling van de beroepsgroep van de schoolleiders. Over het laatste kan worden opgemerkt dat het rijk sinds kort subsidie verstrekt aan de Nederlandse schoolacademie ten behoeve van het opzetten van een register voor schoolleiders die aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. Voor wat betreft de deskundigheidsbevordering kan worden gewezen op de facilitering door het rijk van schoolleidersopleidingen en op het convenant tussen het ministerie en de onderwijsorganisaties over het zogenaamde ISIS-project, in welk kader het veld zelf de scholing en professionalisering van het schoolmanagement in het voortgezet onderwijs ter hand neemt.

b. Het onderwijspersoneel vervult een spilfunctie in het bereiken van hoge onderwijskwaliteit, onder meer door het up to date houden van de eigen bekwaamheid.

Hiervoor wordt voor wat betreft het primair en voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en de educatie een regeling getroffen in eerdergenoemd voorstel van wet op de beroepen in het onderwijs. Voorts zijn in de Voorjaarsnota 2001 naar aanleiding van het rapport van de commissie Van Rijn diverse maatregelen opgenomen die tot doel hebben om het beroep van leraar in het primair en voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en de educatie aantrekkelijk te maken (carriëreperspectief, loopbaanpatroon, betaald ouderschapsverlof). Op deze wijze bevordert het kabinet dat er voldoende en bekwame leraren beschikbaar zijn.

c. Ouders, leerlingen, deelnemers en studenten zijn eveneens mede-verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs.

Zie punt 7 voor maatregelen om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

d. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de kerntaken (zie punt 4) en het tot stand brengen van beleid in samenspel met de omgeving.

Voor de herkenbaarheid van en het draagvlak voor vernieuwingen is het van groot belang dat de totstandbrenging van nieuw beleid gebeurt in een goede dialoog en interactie met alle betrokkenen. In het proces van beleidsvoorbereiding vormt dit één van de uitgangspunten voor het departement. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de werkwijze bij de verdere uitwerking van de Onderwijsbeleidsbrief 2000. De uitwerking en verdere ontwikkeling van ideeën vindt plaats in interactie met verschillende partners:

- 1° de groep van scholen die in het project "initiatiefrije scholen" meedenkt,
- 2° de deelnemers aan de ontwerpwedstrijd waarbij vanuit de

samenleving creatieve voorstellen zijn gedaan voor de toekomst van het onderwijs (de meest veelbelovende voorstellen worden nu door de deelnemers verder uitgewerkt),

3° de deelnemers aan het openbare, op internet gevoerde debat (www.onderwijsdebat) en

4° de onderwijsorganisaties, waarmee overleg wordt gevoerd om voor de komende jaren tot een strategische beleidsagenda voor het funderend onderwijs te komen.

Deze interactieve werkwijze vormt ook voor de toekomst leidraad voor het departementale handelen. Dit alles natuurlijk met inachtneming van het primaat van de politiek over de uiteindelijke besluitvorming over beleidsvernieuwingen.

7. Positie van countervailing powers versterken

De Onderwijsraad adviseert om de positie van countervailing powers te versterken. Dit is eigenlijk hetzelfde als eerdergenoemde garantie dat de verschillende actoren een voldoende inbreng hebben in hun onderlinge relatie.

Naar het oordeel van de raad zou moeten worden onderzocht of de **positie van de onderwijsdeelnemer** kan worden versterkt, bijvoorbeeld door medezeggenschapsverhoudingen te verbeteren en klachtenregelingen beter te instrumenteren.

Op 31 januari 2001 is een beleidsnota naar uw Kamer gezonden met voorstellen voor de medezeggenschap in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en de educatie. Voor de laatstgenoemde onderwijssectoren wordt voorgesteld om de medezeggenschap van ouders, leerlingen en deelnemers enerzijds en personeel anderzijds los te koppelen. Dit betekent een versterking van de positie van de ouders, leerlingen en deelnemers. Voorts is op 17 april 2001 een beleidsnota naar uw Kamer gezonden waarin werd ingegaan op mogelijkheden voor verdere versterking van de positie van de ouders in het primair en voortgezet onderwijs (bijvoorbeeld het goed toegankelijk maken van inspectierapportages voor ouders en het opzetten van een kwaliteitssite). Recentelijk heeft met Uw Kamer overleg plaatsgevonden over dit onderwerp. Ook wordt conform de aankondiging in Koers BVE bekeken of de bestaande deelnemers-arrangementen in het beroepsonderwijs en de educatie (onderwijsovereenkomst, beroepspraktijkvormingsovereenkomst en de onderwijs- en examenregeling) met elkaar kunnen worden geïntegreerd en of een centrale informatievoorziening over opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs kan worden gerealiseerd. Hierop is ingegaan in een brief die een dezer dagen naar Uw Kamer wordt gezonden.

Ten slotte verwijzen wij naar de brief aan de Tweede Kamer van 6 april 2001 inzake de positie van de student in het hoger onderwijs en het Algemeen Overleg op 27 juni 2001.

De raad adviseert voorts om de **communicatie tussen instellingen en hun omgeving** te verbeteren. Zo zouden instellingen in het beroepsonderwijs in samenspraak met de regionale arbeidsmarkt en het beroepenveld duidelijker moeten aangeven welke competenties hun deelnemers bereiken. Dit onderwerp komt aan de orde in Koers BVE. Meegedeeld wordt dat het ministerie met de sociale partners zal praten over hun rol bij de formulering van de beroepsprofielen. Voorts wordt aangekondigd dat het Centraal orgaan landelijke organen beroepsonderwijs (Colo) het denken in kerncompetenties (regionaal in te vullen eindtermen) zal uitwerken. Inmiddels worden deze ideeën door middel van pilots door het Colo getest. Verwacht mag worden dat de kerncompetenties de onderwijsinstellingen de ruimte geven goed in te spelen op de wensen van de (regionale) omgeving. Het streven van het Colo is om in september de resultaten van de pilots te presenteren. Op basis daarvan zal een beslissing over de invoering van kerncompetenties kunnen worden genomen. In de sector van het beroepsonderwijs en de educatie wordt verder gestreefd naar meervoudige publieke verantwoording. Dit betekent dat de instellingen zich naar meerdere belanghebbenden in hun directe omgeving verantwoorden op een voor ieder zichtbare en bruikbare wijze. Met de BVE-Raad zijn afspraken gemaakt om op dit punt in de komende jaren stappen vooruit te maken. Op het gebied van het hoger beroepsonderwijs kan worden gemeld, dat de commissie Glasz de HBO-raad heeft geadviseerd de interactie tussen hogescholen en hun omgeving (gemeente, arbeidsmarkt, studenten en personeel) te verbeteren, onder toezicht van de Raad van Toezicht. Wij zouden het toejuichen als dit advies zou worden opgevolgd.

8. Beleidsvoerend vermogen van instellingen versterken

De Onderwijsraad adviseert voorts om het beleidsvoerend vermogen van de instellingen te versterken. Dit zou kunnen gebeuren door onderzoek te doen naar de benutting van de beleidsruimte en het beleidsvoerend vermogen van instellingen en de verkregen inzichten via voorlichting, scholing en onderwijsondersteuning aan het veld over te dragen. Daarbij merkt de raad op dat de beleidsbenutting in het beroepsonderwijs en de educatie en het hoger onderwijs beter is dan in het primair en voortgezet onderwijs. Naar aanleiding hiervan is de raad verzocht om een nader advies uit te brengen over de mogelijkheden op dit punt in het primair en voortgezet onderwijs (in relatie tot de bestuurlijke inrichting en eerdergenoemde faseverschillen).

9. Samenwerking en zelfregulering bevorderen

Als laatste mogelijkheid om condities voor succesvolle deregulering te verbeteren, noemt de Onderwijsraad het nog meer bevorderen van samenwerking tussen instellingen en het

nog meer bevorderen van zelfregulering op sectorniveau.

a. Wat de **samenwerking tussen instellingen** betreft adviseert de raad om onderzoek te doen naar reeds bestaande samenwerkingsvormen en deelt hij mee dat hij in het nog uit te brengen advies over de bestuurlijke inrichting in het primair en voortgezet onderwijs bij deze materie aan zal haken.

Met een standpuntbepaling over het krachtiger bevorderen van samenwerking tussen instellingen wordt gewacht tot laatstgenoemd advies is uitgebracht.

b. Over **zelfregulering op sectorniveau** merkt de raad op dat dit bijvoorbeeld kan worden gestimuleerd door beroepsgroepen en intermediaire organisaties (besturenorganisaties, BVE-raad, HBO-raad, VSNU of Colo) bepaalde verantwoordelijkheden en faciliteiten toe te kennen, bijvoorbeeld in relatie tot de ontwikkeling van beroepsstandaarden en vormen van kwaliteitszorg.

Er zijn diverse voorbeelden van zelfregulering op sectorniveau. Als belangrijk instrument ter bevordering van zelfregulering op sectorniveau kan allereerst de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden worden genoemd. Op dit terrein zijn reeds belangrijke vorderingen gemaakt. Zo is al sinds 1996 de regeling van de secundaire arbeidsvoorwaarden in de VO en BVE-sector overgelaten aan sociale partners in deze sectoren en kennen deze sectoren hun eigen (decentrale) CAO. Inmiddels is met de BVE-sector overeengekomen om ook de primaire arbeidsvoorwaarden aan de sociale partners in deze sector over te laten en wel na expiratie van de huidige CAO voor het onderwijs per 1 februari 2003. Voor de VO-sector wordt op afzienbare termijn eveneens een decentralisatie van de primaire arbeidsvoorwaarden beoogd. Tenslotte is bij het op 15 juni 2001 gesloten onderhandelaarsakkoord ter verlenging van de huidige CAO voor het onderwijs ook in de PO-sector daadwerkelijk een begin gemaakt met de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden. De arbeidsvoorwaarden die betrekking hebben op de combinatie arbeid en zorg zullen voortaan in de CAO voor het primair onderwijs worden geregeld.

Voor wat betreft de beroepsstandaarden voor leraren wordt er in het voorstel van wet op de beroepen in het onderwijs van uitgegaan dat de beroepsgroep en de instellingen een centrale rol zullen vervullen bij de periodieke ontwikkeling van de (in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen) bekwaamheidseisen. Ook met betrekking tot het bijhouden van de bekwaamheid wordt in dat wetsvoorstel zelfregulering nagestreefd.

Op het gebied van de kwaliteitszorg is in het voortgezet onderwijs reeds sprake van facilitering van zelfregulering. Daar wordt namelijk een door een aantal landelijke organisaties opgezet project (Q5) gesubsidieerd dat scholen

voor voortgezet onderwijs adviseert over kwaliteitszorgsystemen. Ook in het primair onderwijs zal een dergelijk project voor subsidie in aanmerking worden gebracht.

C. Schets van lopende (de)reguleringsmaatregelen

In de Onderwijsbeleidsbrief 2000, in Koers BVE en in HOOP 2000 worden voorstellen gedaan voor een andere inzet van beleidsinstrumenten voor de uitvoering van de overheidstaken op het gebied van het onderwijs. Dit leidt tot de volgende schets van lopende (de)reguleringsmaatregelen:

a. De **kwaliteit** van het onderwijs wordt gewaarborgd door heldere wettelijke normen, transparante prestaties van onderwijsinstellingen, een scherp toezicht en het in positie brengen of houden van ouders, leerlingen, deelnemers, studenten en andere betrokkenen bij het onderwijsproces.

Opbrengsten

In het primair en voortgezet onderwijs zijn er wettelijke normen met betrekking tot de opbrengsten (kerndoelen en exameneisen). De commissie Wijnen brengt in december 2001 een advies uit over concretisering van de kerndoelen in het basisonderwijs.

In het beroepsonderwijs stelt de minister op voorstel van de landelijke organen c.q. de daaraan verbonden commissies onderwijs/arbeidsmarkt eindtermen vast en stellen de instellingen zelf de exameneisen vast. Een gezamenlijke werkgroep van de BVE-Raad en het Colo ontwikkelt momenteel voorstellen voor standaardisering en verbetering van de kwaliteit van de examens.

Ook in het hoger onderwijs worden de exameneisen door de instellingen zelf vastgesteld. Het hoger onderwijs kent geen wettelijke eindtermen. Wel moeten de opleidingen in het hoger onderwijs de studenten in de gelegenheid stellen om te voldoen aan bepaalde beroepsvereisten in nationale en Europese regelgeving. Dit laatste geldt overigens ook voor de opleidingen in het beroepsonderwijs.

Kwaliteit onderwijspersoneel

De kwaliteit wordt in het primair en voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie tevens gewaarborgd door minimum-kwaliteitseisen voor onderwijspersoneel. In verband daarmee wordt een wet op de beroepen in het onderwijs voorbereid. Daarin wordt o.a. geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur bekwaamheidseisen worden vastgesteld voor de uitoefening van

het leraarschap (in plaats van de huidige aanwijzing bij wet en algemene maatregel van bestuur van bewijzen van bekwaamheid) en dat voor het verrichten van bepaalde leidinggevende en onderwijsondersteunende werkzaamheden bekwaamheidseisen kunnen worden vastgesteld. De bekwaamheidseisen zijn onderdeel van de benoemingsvereisten. Op het bevoegd gezag wordt de verplichting gelegd om in het schoolplan maatregelen te vermelden die waarborgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt. Verder wordt voorzien in de mogelijkheid van zij-instroom (conform de vigerende Interimwet).

Accreditatie

Voor het hoger onderwijs wordt een wet voorbereid voor de accreditatie van opleidingen (Accreditatiewet⁶). Het daarin geregelde accreditatieorgaan oordeelt over de kwaliteit van nieuwe en bestaande opleidingen en baseert zich daarbij binnen de wettelijke kaders op de eigen kwaliteitszorgstelsels van de instellingen.

Toezicht

Voor alle onderwijssoorten wordt het inspectietoezicht op een nieuwe leest geschied in de in voorbereiding zijnde Wet op het onderwijstoezicht. Ook het inspectietoezicht sluit aan bij de eigen kwaliteitszorgstelsels van de instellingen. In de Wet op het onderwijstoezicht wordt tevens de transparantie van de prestaties van onderwijsinstellingen geregeld.

In positie brengen van countervailing powers

Op het in positie brengen van ouders, leerlingen, deelnemers, studenten en andere betrokkenen bij het onderwijsproces is reeds ingegaan in punt 7 van onderdeel B. Dit kan deels worden gerealiseerd door wijziging van bestaande wetten en deels door de inzet van andere bestuursinstrumenten.

b. Met de **toegankelijkheid** wordt in de Onderwijsbeleidsbrief 2000 bedoeld op de aansluiting van het onderwijs op de capaciteiten van de leerling en het ontbreken van financiële belemmeringen en belemmeringen die gerelateerd zijn aan de cultuur en de sfeer van een instelling.

In de toekomstvisie wordt dit evenals in de huidige situatie gewaarborgd door regelingen op het gebied van de zorgstructuur, werkend leren, tegemoetkomingen in de studiekosten, studiefinanciering en het ontbreken van bijdragen die de toelating belemmeren. Verbeteringen van de toegankelijkheid kunnen vooral worden bereikt door andere instrumenten dan regelgeving. Op het gebied van de

⁶ Het voorstel voor de Accreditatiewet is op 26 maart 2001 voor advies naar de Raad van State gezonden

zorgstructuur is vooral een goede facilitering en samenwerking met andere instellingen en met instanties buiten het onderwijs van belang. Aan laatstgenoemde samenwerking wordt aandacht besteed in het voorstel voor een nieuwe Wet op de jeugdzorg. Met betrekking tot het werkend leren kan worden vermeld dat er in het voortgezet onderwijs meer mogelijkheden komen voor leerwerktrajecten en dat in het beroepsonderwijs wordt gestreefd naar meer beroepspraktijkvormingsplaatsen.

c. De overheidstaak om **middelen** te verstrekken, wordt gewaarborgd door een voldoende bekostiging van de instellingen en sobere regelgeving met veel bestedingsvrijheid voor de onderwijsinstellingen.

In het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs, de volwasseneneducatie en het hoger onderwijs is deze situatie al bereikt. In het primair onderwijs zal de bekostigingsregeling worden aangepast. Op korte termijn (per 1 augustus 2001) zal worden voorzien in meer bestedingsvrijheid. Op langere termijn wordt tevens gedacht aan lump-sumfinanciering. Nagegaan wordt, in hoeverre het mogelijk is om daarbij faseverschillen tussen scholen te accepteren. Bij lump-sumfinanciering past ook meer vrijheid van de instellingen ten aanzien van het personeelsbeleid, hetgeen dient samen te gaan met verdere decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming.

d. Het **onderwijsbestel als geheel** wordt in het primair en voortgezet onderwijs gewaarborgd door wettelijke regelingen met betrekking tot scholenplannen. In het beroepsonderwijs kan de minister beslissen om nieuwe opleidingen al dan niet te bekostigen of bestaande opleidingen rechten te ontnemen op grond van doelmatigheidsoverwegingen op regionaal niveau. Bij opleidingen in het hoger onderwijs kan de minister rechten onthouden of ontnemen op grond van doelmatigheidsoverwegingen op landelijk niveau.

Deze toekomstvisie komt voor het primair en voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs op hoofdlijnen overeen met de reeds bestaande situatie. Wel is in het primair en voortgezet onderwijs met het veld een verkenning gestart naar gewenste ontwikkelingen in het infrastructuurbeleid op de middellange termijn. Ook met de initiatiefrijke scholen wordt hierover gesproken. Hierover zullen wij uw Kamer dit najaar nader berichten.

In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie betekent deze visie dat de huidige toets op landelijk niveau (macrodoelmatigheidstoets) moet worden vervangen door een systematiek van regionale verantwoording. Deze dient plaats te vinden langs de lijn van "de vier M's", te weten:

1. Zijn de mensen (personeel) aanwezig waarmee de opleiding kan worden gestart,
2. Zijn de methodieken aanwezig waarbij de deelnemer

- gekwalficeerd de opleiding kan afronden,
3. Zijn de middelen beschikbaar en
 4. Is er voldoende vraag op de (arbeids)markt naar gediplomeerden van de opleiding.

e. De **aansluiting tussen de verschillende onderwijssoorten** wordt gewaarborgd door wettelijke regelingen met betrekking tot de opbrengsten (kerndoelen, eindtermen, exameneisen) en stimulering van onderlinge afstemming tussen onderwijssoorten en onderwijssectoren.

Op de regelingen over de opbrengsten is in onderdeel a al ingegaan. Voor wat betreft de aansluiting tussen de verschillende onderwijssoorten en onderwijssectoren kan worden gewezen op de maatregelen die in Koers BVE zijn vermeld voor de verbetering van de aansluiting tussen het vmbo, het mbo en het hbo (extra middelen) en tussen inburgeringscursussen en het beroepsonderwijs (aanpassing van de programmatische en didactische vormgeving van de leertrajecten). Voor het hoger onderwijs wordt voorgesteld de vergelijkbaarheid met en daarmee de aansluiting op buitenlandse opleidingen te verbeteren door invoering van bachelor- en masteropleidingen (wetsvoorstel bachelor/master)⁷.

Wij concluderen dat de Onderwijsraad een gedegen studie heeft uitgebracht die in lijn is met reeds in gang gezette maatregelen en haar diensten kan bewijzen bij de verdere uitwerking van de Onderwijsbeleidsbrief 2000.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen,

(drs. L.M.L.H.A. Hermans)

De staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen,

⁷ Het wetsvoorstel bachelor/master wordt een dezer dagen voor advies naar de Raad van State gezonden

(drs. K.Y.I.J. Adelmund)