

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

Uw brief van	Ons kenmerk	Contactpersoon	Zoetermeer
	VO/BJA/2002/9866		15 maart 2002
Onderwerp		Doorkiesnummer	
Richting, ruimte, rekenschap en resultaat			

Ruimte voor nieuwe verhoudingen

Tijdens deze kabinetsperiode zijn de fundamenten gelegd voor een herkenbaar beleid: ruimte voor sterke, zelfstandige scholen met professioneel personeel die, in een open relatie met hun omgeving, leerlingen door goed onderwijs optimale mogelijkheden bieden hun talenten te ontplooiën. Deze beleidsruimte is een stimulans voor de noodzakelijke variëteit.

De rijksoverheid geeft duidelijk richting om de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs te waarborgen. De scholen leggen rekenschap af aan de overheid, onder meer via het stimulerend toezicht van de Inspectie, terwijl zij ook verantwoording afleggen aan ouders, leerlingen en personeel.

Deze visie kan op brede steun rekenen, zowel in uw Kamer als daarbuiten. De sturingsfilosofie en het daaruit voortvloeiende actieprogramma "Kwaliteit aan de Basis" is in samenwerking met het veld tot stand gekomen. Het actieprogramma is u op 5 juli 2001 toegezonden (TK 27400 VIII, nr. 92). Met de onderwijsorganisaties is op basis van het actieprogramma een strategische beleidsagenda afgesproken (brief van 4 juli 2001, OCW-01-819). Ook "Wat Scholen Vermogen", het advies van de Onderwijsraad over autonomie, beleidsvoerend vermogen en bestuurlijke inrichting in het primair en voortgezet

onderwijs, zegt in het algemeen dat de in gang gezette koers moet worden voortgezet.

Nu de Kamer de voorstellen heeft aangenomen voor de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) en de totstandkoming van de Wet m.b.t. de persoonsgebonden nummers (onderwijsnummer), staan twee pijlers van het beleid stevig overeind.

Er zijn de afgelopen periode ook op andere terreinen belangrijke stappen gezet om de nieuwe verhouding tussen de Rijksoverheid en de scholen te realiseren. In deze brief wordt u hierover geïnformeerd met het oog op het algemeen overleg over deregulering en autonomievergroting in het funderend onderwijs op 21 maart 2002. Daarbij wordt aangesloten op de beleidsreactie van 23 januari jl. op "Wat Scholen Vermogen", het advies van de Onderwijsraad over autonomie, beleidsvoerend vermogen en bestuurlijke inrichting in het primair en voortgezet onderwijs. Daarom is deze brief tegelijkertijd het toegezegde vervolg op die beleidsreactie.

Stand van zaken

Onderwijskundig domein

Onderwijs op maat vergt meer ruimte in het curriculum. In nauw overleg met het veld wordt die ruimte geconcretiseerd. Op dit moment zijn de volgende voorstellen gereed:

- * *Voorstellen van de commissie-Wijnen over kerndoelen in het primair onderwijs en de eerste beleidsreactie daarop van 24 januari jl. (OCW-02-99).*

De voorstellen verdelen het onderwijscurriculum in een kerndeel en een differentieel deel met een daarop aansluitende verantwoordingsstructuur. De kerndoelen worden hierdoor beperkt en geconcretiseerd, zodat scholen eigen keuzes kunnen maken en de leerlingen maatwerk kunnen bieden. Het onderscheid bewaart de balans tussen samenhang in het onderwijsbestel en beleidsruimte voor scholen. In april ontvangt u de beleidsreactie met daarin het resultaat van de brede consultatie over de voorstellen van de commissie-Wijnen.

- * *"Variëteit in de basis van het voortgezet onderwijs", het kabinetsstandpunt van 14 december 2001 (TK 26733, nr. 13) op het advies van de Onderwijsraad over de basisvorming.* De voorstellen voor verdere ontwikkeling van de basisvorming voorzien in een verplicht deel en een differentieel deel. Met de vergrote beslissingsruimte die zo ontstaat, kunnen de scholen beter inspelen op verschillen tussen leerlingen. De voorstellen pakken ook de overladenheid en de versnippering van het onderwijsprogramma aan. Het kabinetsstandpunt en de voorgenomen vervolgstappen, zoals in de brief van 4 maart

jl. (TK 26733, nr 14) aangegeven, ontvingen tijdens het algemeen overleg van 13 maart jl. brede steun van uw Kamer.

- * *De beleidsnota "Continuïteit en vernieuwing in de tweede fase havo/vwo" van 18 januari jl. (TK 28000 VIII, nr. 98).* Met deze voorstellen krijgen leerlingen, leraren en scholen meer keuzemogelijkheden (onder meer omdat het aantal verplichte vakken wordt verminderd). De nota bevat verder voorstellen om de versnippering van het onderwijsprogramma tegen te gaan en om de examenregels te vereenvoudigen. Er ontstaat dus meer ruimte voor een eigen onderwijskundige inrichting. De voorstellen worden in nauw overleg met scholen, schoolleiders en leraren uitgewerkt.

Financieel domein

In het primair onderwijs is vanaf 1 augustus 2001 het schoolbudget verhoogd. Bovendien zijn aan dit budget andere specifieke personeelsbudgetten toegevoegd. De scholen kunnen daardoor hun integraal personeelsbeleid flexibeler vormgeven. De bestedingsmogelijkheden binnen het schoolbudget worden met ingang van het schooljaar 2002-2003 verder verruimd. Op dit moment wordt de invoering van lumpsumfinanciering en de daaraan verbonden grotere bestedingsvrijheid verkend. Dat gebeurt in samenwerking met de organisaties voor bestuur en management, de schoolleiders en de personeelsvakorganisaties. De resultaten hiervan zijn naar verwachting medio april 2002 beschikbaar.

In het voortgezet onderwijs zijn de schoolbudgetten met ingang van het schooljaar 2001-2002 verhoogd. Momenteel wordt onderzocht hoe de lumpsum beter zou kunnen aansluiten op de eisen die nu en in de nabije toekomst aan het onderwijs worden gesteld. Om de bestedingsvrijheid te vergroten wordt gewerkt aan een wetsontwerp dat de oormerking van het nascholingsbudget ongedaan maakt. Hierdoor zijn er straks geen schotten meer tussen deelbudgetten.

Professioneel personeel in sterke, zelfstandige scholen

Als scholen meer ruimte kunnen scheppen in het curriculum, kunnen zij de leerling meer centraal stellen. Dat doet bovendien een appèl op de professionaliteit van de leraar. Zo wordt deze nog meer betrokken bij de vormgeving en innovatie van het onderwijs. Op die manier wordt de leraar (mede-) verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. De Onderwijsraad onderstreept deze cruciale rol van de leraar. "Wat Scholen Vermogen" wijst terecht op de actieve bijdrage van de medewerkers aan het beleidsvoerend vermogen van de school en aan hun invulling van de geboden beleidsruimte. Het voorstel van Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO), dat bij de Kamer in behandeling is, sluit hierop aan. De voorstellen gaan uit van de eigen verantwoordelijkheid van het veld voor beroepsstandaarden en het bijhouden van de gewenste bekwaamheid.

Professioneel personeel in sterke zelfstandige instellingen heeft een goed functionerende educatieve infrastructuur nodig - een infrastructuur die inspeelt op de behoeften van scholen en professionals aan (na)scholing en ondersteuning. Binnenkort ontvangt u de beleidsreactie op "Ten dienste van de school", het advies van de Onderwijsraad. Deze reactie schetst het perspectief voor de ontwikkeling van de educatieve infrastructuur.

Professionele en zelfstandige scholen moeten een zekere institutionele of bestuurlijke grootte hebben; dan zijn er meer mogelijkheden om gericht te investeren, variëteit te realiseren of waar nodig de vereiste kleinschaligheid in de huisvesting of in de pedagogische aanpak aan te brengen. Zoals ook in de beleidsreactie op "Wat Scholen Vermogen" is gesteld, geldt hier het adagium: groot waar het moet, klein waar het kan.

Het schoolbudget is, naast inkorting van de carrièrepatronen, een volgende impuls voor de professionalisering. Het biedt met name ruimte voor functie- en beloningsdifferentiatie. De werkgevers- en werknemersorganisaties zullen voor een groot deel deze en andere belangrijke stappen naar een moderne en aantrekkelijke sector in (kaderstellende) CAO-afspraken moeten realiseren. Over de verdere decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden is de eerste oriëntatie begonnen.

Deze kabinetsperiode zijn verschillende maatregelen genomen om werken in het funderend onderwijs aantrekkelijker te maken. De arbeidsmarkt voor het onderwijs is opengesteld voor andere sectoren. Dat bracht zij-instromers binnen, maar ook herintreders, leraren in opleiding (lio's) en onderwijsassistenten. Zoals in de beleidsreactie op "Wat Scholen Vermogen" is aangegeven, wordt er naar gestreefd - vooruitlopend op wetgeving daarover - de eis te laten vallen dat het onderwijsmanagement een onderwijsbevoegdheid moet hebben. De mogelijkheden daarvoor worden onderzocht.

Ontwerpwedstrijd en initiatiefrijke scholen

De ruimte voor sterke, zelfstandige scholen heeft een duidelijke stimulans ontleend aan de ideeën en thema's van de zogeheten initiatiefrijke scholen en de ontwerpwedstrijd, "Het onderwijs in de kennissamenleving". De uitwerking van de thema's verschilt: van een eerste gedachtevorming tot de voorbereiding van implementatie. Voor lumpsum, opleiden in de school, basisvorming, tweede fase en modernisering VMBO bereiden scholen implementatie voor. Bij het project "integratie van onderwijs en welzijn in de brede scholen" wordt gewerkt aan varianten voor deze integratie. Ook andere perspectieven zijn aan de orde, zoals een verbeterde overgang tussen primair en voortgezet onderwijs.

Het enthousiasme van de scholen is een aansporing nog meer aansluiting te zoeken bij hun ambities. De opdracht is ook in de toekomst initiatieven vanuit de scholen structureel te laten doorklinken in het beleid.

Rekenschap en verantwoording

Bij meer ruimte voor sterke, zelfstandige scholen nemen in- en extern toezicht, en rekenschap over de bereikte resultaten in

belang toe. Voor de (eventuele bijstelling van de) richting en de ruimte is het essentieel zicht te houden op de resultaten. Rekenschap en verantwoording omvatten niet alleen de kwaliteit van het geleverde onderwijs, maar ook de doelmatige en rechtmatige besteding van publieke middelen die de scholen daarvoor ontvangen. Het gaat om rekenschap en verantwoording aan de directe - maatschappelijke - omgeving en aan de Rijksoverheid. Ook de ministeriële verantwoording aan de Staten-Generaal is aan de orde.

De brief van 17 augustus 2000 (TK 26.573 nr 35) beschrijft uitvoerig hoe autonomievergroting aanleiding is geweest VBTB krachtig aan te pakken, te integreren in de begrotingsopzet en te laten aansluiten op het ATC-project (Accountability, Toezicht en Controle). In 2006 zal de begroting volledig volgens deze normen zijn vormgegeven. ATC heeft ten doel alle relevante gegevens over de sector in onderling verband bijeen te brengen, zoals bijvoorbeeld over financiën, kwaliteit en ongediplomeerde schoolverlaters. Zo is het mogelijk om zicht te houden op de totale uitvoering van het beoogde beleid. Daarmee is een sluitend stelsel van toezicht en verantwoording bewerkstelligd. De volgende onderdelen dragen hieraan bij.

Op school- en overheidsniveau bestaat er met de WOT een adequaat systeem van toezicht en verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs. Het stimulerend en proportioneel inspectietoezicht biedt de overheid stelselmatig zicht op de kwaliteit en de resultaten van de school. Zo kan bijtijds worden nagegaan of de richting en de ruimte moeten worden bijgesteld. Het toezicht prikkelt tegelijkertijd de eigen kwaliteitszorg van instellingen en professionals.

Doordat deze informatie openbaar is kunnen de ouders en de leerlingen hun school kritische vragen stellen. Zo ontstaat op schoolniveau een continue proces van toetsing, rekenschap en verbetering. Moderne medezeggenschapsverhoudingen op de school dragen hier verder aan bij. Dit geldt ook voor de algemene beginselen van onderwijskwaliteit, zoals uiteengezet in "Kwaliteit aan de Basis". Zij kunnen één van de toetsingsnormen zijn voor het handelen van de school. De algemene beginselen van onderwijskwaliteit verplichten scholen om goed onderwijs te verzorgen. Zo noemde "Kwaliteit aan de Basis" als mogelijk beginsel: "de zorg voor de betrokkenheid van ouders en leerlingen bij de school".

De algemene beginselen van onderwijskwaliteit worden momenteel uitgewerkt. Daarbij wordt mede geput uit "Modernisering regelgeving", de studie van prof. Ph. Eijlander naar de mogelijkheden voor verdergaande deregulering in het funderend onderwijs. Deze studie is u, samen met een departementale

notitie, ter kennisneming toegezonden (brief van 14 november 2001 (TK 27 783, nr 22). De samenhang tussen uitvoerbaarheid en rekening en verantwoording is bij de uitwerking van de beginselen een belangrijk punt van aandacht.

Met het onderwijsnummer is een belangrijk instrument ter beschikking gekomen voor een adequaat systeem van rekening en verantwoording. In de brief van 4 februari jl. (TK 28000 VIII, nr. 108) bent u geïnformeerd over het invoeringstraject. Het onderwijsnummer beperkt de administratieve last voor de school. Schoolloopbanen kunnen beter worden gevolgd. Hierdoor beschikken de scholen en de overheid over betere beleidsinformatie zodat zij alerter kunnen reageren. Het onderwijsnummer is ook de basis van het kwantitatieve informatiebeleid, dat de informatiestroom tussen scholen en departement moet verbeteren.

Dit voorjaar wordt een begin gemaakt met "Onderwijs in Cijfers", de internetsite die de scholen gerichte, cijfermatige (management-)informatie biedt, waardoor zij zich met gelijksoortige scholen kunnen vergelijken. Scholen kunnen deze gegevens gericht inzetten voor de eigen kwaliteitszorg. De site wordt met het veld verder ontwikkeld. Eén dezer dagen wordt u nader geïnformeerd over kwantitatief informatiebeleid.

De departementale accountantsdienst heeft zijn controle aangescherpt op de besteding van de publieke middelen die de scholen ontvangen. U bent hierover geïnformeerd in de brief van 27 februari jl. over de uitkomst van het accountantsonderzoek naar de inschrijving van buitenlandse studenten op enkele hogescholen. In diezelfde brief is uiteengezet dat een Taskforce Rekenschap inmiddels voor het hele onderwijs de aansluiting tussen regelgeving en uitvoeringspraktijk onderzoekt. De Taskforce zal ook een belangrijke rol op zich nemen bij de invoering van het onderwijsnummer.

Beleidsvoerend vermogen en beleidsreactie "Wat Scholen Vermogen"

Op 23 januari jl. is u de beleidsreactie op "Wat Scholen Vermogen" toegezonden. De reactie gaat uitgebreid in op dit brede advies, dat een waardevolle bijdrage levert aan het beleid van richting, ruimte, rekenschap en resultaat. De beleidsreactie beschrijft diepgaand de maatregelen die deze periode zijn genomen om het beleidsvoerend vermogen van de school te versterken. De verwachting is dat het beleidsvoerend vermogen van de school op korte termijn flinke vooruit zal gaan. Het inspectietoezicht speelt daarbij een belangrijke rol, evenals de ondersteunende en stimulerende activiteiten van de onderwijsorganisaties bij de ontwikkeling van de kwaliteitszorg en de professionaliteit van het management (Q5,

Q* Primair, Integraal Personeelsbeleid, ISIS, de Nederlandse Schoolacademie). Tegen deze achtergrond is de verwachting gerechtvaardigd dat de scholen zich tot een sterke gesprekspartner zullen ontwikkelen voor derden - zoals gemeenten, educatieve infrastructuur en administratiekantoren - die de feitelijke beleidsruimte op schoolniveau kunnen beïnvloeden.

Scholen wijzen vaak op de beperkingen die de arbeidsvoorwaarden opleveren voor ontwikkeling op schoolniveau. Ook op dat punt is sprake van een gestage vooruitgang met faseverschillen tussen primair en voortgezet onderwijs. In het voortgezet onderwijs zijn de arbeidsvoorwaarden gedecentraliseerd, met uitzondering van de zogenaamde protocolonderwerpen. Het is aan de werkgevers- en werknemersorganisaties in het voortgezet onderwijs om hierover op decentraal niveau afspraken te maken. Met vallen en opstaan hebben deze inmiddels de weg ingeslagen naar een - kaderstellende - CAO die ruimte laat voor eigen keuzes op individueel bestuurs- en schoolniveau. De komende jaren zal nader worden onderzocht of, en zo ja, hoe verdere decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden in het voortgezet onderwijs gestalte kan krijgen.

De beleidsreactie op "Wat Scholen Vermogen" kondigde op de volgende onderdelen nadere uitwerking aan:

- a. variatie in autonomie: een middel om scholen te stimuleren de geboden beleidsruimte en hun innovatief vermogen te gebruiken. Variatie in autonomie verdient toepassing; de voorwaarden verdienen nader onderzoek.
- b. de Raad van Toezicht als versterking van de horizontale verantwoording en de rekenschap en, in verband hiermee, delegatie aan de schoolleiding.
- c. *opting out*, een "mechanisme voor schaalbeheersing", in welk kader scholen en leraren onder eigen verantwoordelijkheid met een eigen onderwijsconcept aan de slag kunnen.

De Onderwijsraad zegt bij *opting out* dat voorzichtigheid geboden is, vanwege de aanzienlijke risico's die daaraan verbonden zijn. Variatie in autonomie is een veelbelovend instrument dat juist daarom met de nodige zorgvuldigheid vormgegeven moet worden. De verkenning 'lumpsum in het primair onderwijs' besteedt hieraan specifiek aandacht. Ook de ontwikkeling van de horizontale verantwoording in het funderend onderwijs vergt de nodige doordinking. Daarom wordt hierover pas medio dit jaar een standpunt gepubliceerd.

Voorstellen en stappen tot aan het verkiezingsreces

Naast de genoemde voorstellen en stappen zijn tot aan het

verkiezingsreces in ieder geval te verwachten:

- voorstellen voor meer ruimte in de vmbo-planning van voorzieningen op middellange termijn en voor regionale arrangementen op de korte termijn;
- een wetsvoorstel voor flexibilisering van het scholenbestand. Dit biedt ouders meer mogelijkheden om een school te stichten die het onderwijs verzorgt van hun keuze.

Blijkens het voorgaande zijn deze kabinetsperiode gerichte stappen gezet om het primair en voortgezet onderwijs daadwerkelijk meer ruimte te bieden voor eigen initiatief. De komende periode zullen het bestaande beleid en de daarbij te hanteren sturingsinstrumenten worden getoetst aan de mate waarin deze in de nieuwe verhoudingen van richting, ruimte, rekenschap en resultaat passen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en
staatssecretaris van Onderwijs,
Wetenschappen,

De
Cultuur en Wetenschappen,

drs. L.M.L.H.A. Hermans

drs. K.Y.I.J. Adelmund