

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

Den Haag
7 november 2005

Ons kenmerk
WJZ /2005/50408

Onderwerp
Verdere harmonisatie van de onderwijswetgeving;
toezending onderzoeksrapport Universiteit van
Tilburg

Bijlage(n)
Rapport Universiteit van Tilburg september 2005

1. Aanbieding onderzoeksrapport

In mijn brief "Governance in het onderwijs" van 7 juli 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 30 183, nr.1), kortweg 'de governancebrief', heb ik aangekondigd dat ik tot een nieuwe verhouding met het onderwijsveld wil komen.

Ik streef ernaar de professionals in het onderwijs de ruimte te geven, waardoor zij beter in staat zijn om variëteit en maatwerk te bieden. Ik vergroot die ruimte door terughoudender te zijn met beleid en regels en ook door een terughoudender toezicht. Tegelijkertijd wil ik de "checks and balances" binnen en in de omgeving van instellingen vergroten. Daarbij wil ik niet alles sectoraal blijven regelen, want dat is geen stimulans voor bovensectorale verbanden zoals de governancebrief die noemt.

De uitgangspunten van het governancetraject zijn dezelfde als van de Takenanalyse OCW, die de taken en de werkwijze van OCW tegen het licht houdt. Binnenkort stuur ik u het 'Actieplan takenanalyse OCW'.

Ik heb advies gevraagd aan de hoogleraren Zoontjens en Frissen van het Schoordijk instituut aan de Universiteit van Tilburg over een andere benadering van de onderwijswetgeving, onder de noemer "harmonisatie van wetgeving". Ik meldde u dat in mijn brief van 10 juni 2005 over Vermindering regeldruk OCW (Kamerstukken II 2004/05, 29 546, nr.6).

Het onderzoek van de Universiteit van Tilburg heeft geleid tot het rapport "Kansen voor harmonisatie van de onderwijswetgeving; Naar een voorzieningenwet voor het onderwijs".

Ik bied u dit rapport hierbij aan.

In deze brief informeer ik u over mijn ideeën en mijn plannen rond het proces van harmonisatie, aan de hand van het genoemde rapport. Dat nodigt uit om na te denken over de verschillen tussen sectoren en hun kenmerken. Het is de vraag wat de reden is van die verschillen, welk principe erachter zit en wat die verschillen rechtvaardigt.

Het is essentieel niet langer per sector te denken, maar de zaken sectoroverstijgend te benaderen. Dat is vooral belangrijk voor de leerling of de student, die natuurlijk in de eerste plaats baat heeft bij een goed doorlopende leerlijn.

Uit mijn governancebrief werd al duidelijk dat ik harmonisatie van de bestaande wetgeving vooral zie als een instrument om gepaste ruimte te geven aan het onderwijsveld, door meer afstand te nemen. Het rapport van Zoontjens en Frissen sluit goed aan bij de beginselen van mijn governancebeleid. Tegelijkertijd helpt het rapport met een frisse blik naar de bestaande regelgeving te kijken. Daarbij staat de leerling of student en de doorlopende leerlijn centraal. Harmonisatie krijgt daardoor een breder bereik dan alleen de governanceprincipes.

2. Harmonisatie als middel, niet als doel

Governance is een voortvarend vervolg op zaken die al vele jaren geleden zijn ingezet, zoals deregulering en autonomievergroting. Het harmonisatierapport gaat er net als de governancebrief vanuit dat voldoende “*checks and balances*” in de onderlinge verhoudingen het belangrijkste zijn om de verantwoordelijkheid van de minister waar te maken. Ik citeer: “Tegenover de missie van de instellingen kan de overheid hierdoor uiterste afstandelijkheid betrachten.” (*rapport pag. 11*). Ook zegt het rapport: “Het noodzakelijke middel daartoe is de “veralgemenisering” van bestaande voorschriften. Dit dient bij uitstek de uniformiteit, vergelijkbaarheid of voorspelbaarheid van regels. De aanpak moet er dan op zijn gericht de bestaande detaillering en de bestaande mate van omvattendheid van bepaalde regels te verlaten en meer de beginselen die achter de regels verborgen zitten, op te zoeken en te benadrukken.” (*pag. 5*).

Voor harmonisatie is het belangrijk, zoals het rapport aangeeft, dat “alle inspanningen van de overheid, de instellingen, het personeel van de instellingen en anderen binnen het publieke bestel in het teken staan van de verplichting zorg te dragen voor de verwezenlijking van het recht op onderwijs van eenieder.” (*pag. 11*). “Voor de verwezenlijking van dit recht zijn naast het individu de ouders, de leerkrachten, de school en de overheid net zo hard nodig.” (*pag. 46*). Terecht meldt het rapport dat leerkrachten daarbij de ruimte moeten krijgen. Het bepleit dan ook meer autonomie voor de professionals in de instellingen.

Ik hecht veel belang aan de zoektocht die het rapport suggereert. Die moet nadrukkelijk in samenspraak met de verschillende onderwijssectoren plaatsvinden, aansluitend bij de lerende aanpak zoals in de governancebrief is omschreven.

Bij harmonisatie is het noodzakelijk om algemene onderwijsbeginselen te identificeren. Vanuit harmonisatie wil ik verantwoordelijkheden benoemen, kwaliteit verankeren, op bepaalde punten afstand nemen, regels afschaffen en administratieve lasten terugdringen. Harmonisatie gaat dus veel verder dan alleen toewerken naar eenheid van terminologie en systeem, en concentratie van de regels in één wet. Harmonisatie kan bijdragen aan eenvoud en samenhang, en kan een dam opwerpen tegen detaillering binnen de sectoren. De detaillering en de aanpak per sector van de huidige regelgeving staan op gespannen voet met maatschappelijk wenselijke ontwikkelingen. Denk maar aan het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en aan doorlopende leerlijnen.

Mijn uitgangspunt is dat uit de harmonisering van de onderwijswetgeving in elk geval een forse vermindering van het aantal voorschriften voortvloeit. In het rapport wordt gesteld dat door harmonisering van de 186 artikelen van de WPO¹ er 37 in hun geheel kunnen worden geschrapt (p.34). Ik vind dit inderdaad een belangrijk criterium, maar ik leg mijn ambities hoger. Te zijner tijd zal ik deze feitelijke vermindering zichtbaar maken. Daarmee wordt dit één van de ijkpunten voor het succes van de harmonisatie.

3. Harmonisatie vraagt om één wet en om doorlopende leerlijnen

Speerpunten van beleid zijn “ontregelen”, dereguleren, verlichten van administratieve lasten. Het samenbrengen van de onderwijsregelgeving in één wet door harmonisatie heeft een grote toegevoegde waarde, een eigen dynamiek, een eigen sanerende werking, een eigen “tucht”. Het Tilburgse rapport geeft dat ook duidelijk aan.

In het onderwijs tekenen zich steeds scherper de algemene principes af. Dat effent het pad voor één wettelijk stelsel. Denk bijvoorbeeld aan de Koersdocumenten (PO, VO, BVE) en het HOOP. Elk van die documenten begint met een verkenning waarin hetzelfde type maatschappelijke bewegingen naar voren komt. Alle documenten gaan in dezelfde richting: meer ruimte, de deelnemer centraal, de regio een duidelijke rol, etc. Er zijn dus algemene uitgangspunten voor al die documenten, al kan het instrumentarium per sector verschillen.

Ik wil in samenspraak met het onderwijsveld meer en meer vorm geven aan deze harmonisatie. Fasering is daarbij onvermijdelijk. Op korte termijn komen er governanceregels in de sectorwetten, te beginnen met de nieuwe Wet op het hoger onderwijs en onderzoek (WHOO). De nieuwe WHOO is de eerste sectorwet waarin het governance-gedachtengoed in volle omvang is opgenomen en waarin dus ook zorgplichten daarmee een plaats hebben gevonden. Daarmee vervult die wet een “voorlopersrol”. Het is noodzakelijk om de governanceregels in te vlechten, om vervolgens in een gefaseerd traject te komen tot verder geharmoniseerde wetgeving. Na de nieuwe WHOO zijn andere sectorwetten aan de beurt: WPO, WEC, WVO en WEB. Ik doe er mijn uiterste best voor dat de wetsvoorstellen daarvoor nog

¹ Na verwerking van de lumpsumregeling.

vóór de zomer van 2006 naar de Kamer worden gestuurd. Ik speel bij harmonisatie van die vier sectorwetten in op de nadrukkelijke wens van belanghebbenden. Ik wil dan ook niet wachten met de gewenste aanpassingen van sectorwetten totdat ze kunnen opgaan in één allesomvattend wetsvoorstel. We moeten de tijd zo goed mogelijk benutten – zoals we ook doen met de WHOO – en zo vroeg mogelijk beginnen de basis te leggen. Daardoor ontstaat op korte termijn beleidsinhoudelijk een stevig fundament voor harmonisatie die leidt tot algemene beginselen in één wet.

Kortom, harmonisatie is al aan de gang, en het is zaak om snel een volgende stap te zetten. Ik ben van plan, nog vóór de begrotingsbehandeling van eind 2006 aan de Kamer een wetgevingsnotitie te overleggen met daarin mijn uitgewerkte gedachten over de volgende (grote) harmonisatieslag. Bij die wetgevingsnotitie voeg ik een proeve van wetgeving waarmee de verdere discussie op weg naar het uiteindelijke wetsvoorstel een scherpe focus krijgt.

Het tijdspad voor het verdere traject van één wet kan ik nog niet precies aangeven. De vraag is nog hoe het overleg met het onderwijsveld verloopt en wat dat oplevert. Aan het slot van deze brief geef ik wel al een indruk van het verdere traject.

De Tilburgse onderzoekers stellen in hun rapport een gelaagde opzet van een kaderstellende voorzieningenwet voor. Ze spreken van bepalingen die van algemeen naar bijzonder gaan (*rapport pag. 52*), en een “omgekeerde bewijslast”. Dat spreekt mij aan. Die verandering van bewijslast betekent dat toekomstige wetgevers zich bij elke voorgenomen wijziging van de sectorregels eerst moeten afvragen “of met het geregelde in de algemene bepalingen niet kan worden volstaan en, als het antwoord ontkennend luidt, duidelijk te motiveren waarom en tot hoever de bijzondere, sectorale bepaling afwijkt” (*rapport pag. 52*).

Het is natuurlijk mogelijk dat sommige algemene beginselen en zorgplichten niet op dezelfde manier voor alle sectoren kunnen gelden. Dan blijven een beperkt aantal specifieke voorschriften nodig. Het kan ook dat die beginselen en plichten nóg niet kunnen gelden, omdat er een overgangperiode nodig is. Ik wil de nieuwe wetgeving zo inrichten dat er zoveel mogelijk eenheid en eenduidigheid van regelgeving komt. Maar ik wil ook tijd en ruimte bieden om sectoren of subsectoren stap voor stap, zodra dat wenselijk en mogelijk is, in die ene wet onder te brengen.

Door zo te werk te gaan, harmoniseren we alvast een aantal belangrijke aspecten (zie de governancebrief). Bovendien plaatsen we deze aspecten in een breder perspectief. We houden daarmee de dynamiek vast en geven die een extra impuls.

Een belangrijk argument hiervoor is ook dat we sommige urgente problemen, zoals schooluitval, alleen kunnen oplossen als we over de grenzen van sectorwetten heen kunnen reiken. Gemeenschappelijke ontwikkelingen in het onderwijs moeten we ondersteunen met een geharmoniseerd wettelijk kader.

Hierboven heb ik al uiteengezet dat principes ontleend aan governance en andere algemene uitgangspunten belangrijke schakels vormen tussen de onderwijssectoren. Maar de leerlingen en de studenten vormen natuurlijk de belangrijkste verbindende schakel. Elk schooljaar maken velen de overstap van de ene naar de andere onderwijssector. Als de overgang tussen de instellingen in de verschillende sectoren niet goed verloopt, kan dat ernstige gevolgen hebben voor hun onderwijsloopbaan. Het kan zelfs leiden tot voortijdig schoolverlaten. Een succesvolle onderwijsloopbaan kenmerkt zich door een graduele opbouw en vloeiende overgangen tussen opleidingstrajecten in verschillende onderwijssectoren. Gaat het met horten en stoten, dan kan de onderwijsloopbaan zelfs stranden. Dan is er sprake van een individuele en maatschappelijke desinvestering die tot in lengte van jaren individuele en maatschappelijke kosten kan blijven veroorzaken.

Een vloeiende en ononderbroken onderwijsloopbaan weegt dus zwaar. Het is aan de wetgever om niet de verschillen, maar juist de overeenkomsten en de verbindingen tussen sectoren als uitgangspunt te nemen voor nieuwe wetgeving. Want het gaat bij doorlopende leerlijnen niet alleen om de inhoud. Het gaat ook om zaken als wat er moet gebeuren als instellingen ten opzichte van elkaar verwijtbaar tekortschieten en daarmee ook hun leerlingen of studenten te kort doen.

In dit thema van doorlopende leerlijnen komen beleidsinitiatieven samen die, daar waar zich knelpunten voordoen, bijdragen aan betere overgangen. Het helpt, in die gevallen, als we sectorale wet- en regelgeving, sectorale bekostiging en sectoraal denken en handelen beter op elkaar afstemmen. Dagelijks lopen schoolleiders, docenten, ouders en leerlingen aan tegen bekostigingsregimes die per sector verschillen. Dat kan in voorkomende gevallen bijvoorbeeld een soepele overdracht van (zorg)leerlingen of een efficiënter gebruik van leermiddelen in het beroepsonderwijs belemmeren.

Ik ervaar het dan ook als een gemis dat het rapport niet verwijst naar stappen die op dit punt al zijn gezet.

Harmonisatie van regels kan immers, als er zich knelpunten voordoen, doorlopende leerlijnen bevorderen. Bij de harmonisatie wil ik me vooral sterk maken voor soepele overgangen tussen de verschillende sectoren en om belemmeringen in wet- en regelgeving weg te halen.

Daarbij denk ik onder meer aan belemmeringen bij de overgang van VMBO naar MBO. Daarvoor heb ik al diverse oplossingen aangereikt, van artikelen om mee te experimenteren tot prikkels in de bekostiging. De recente wetwijzigingen over samenwerkingsconstructies VO-BVE (Stb. 2005, 512) geven bijvoorbeeld nieuwe mogelijkheden voor de overdracht van bekostigingsmiddelen en voor "uitbesteding" van VO-leerlingen binnen samenwerkingsverbanden van voortgezet onderwijs en BVE. Ook het lopende Interdepartementale beleidsonderzoek over het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie beroepsonderwijs (IBO-BVE) besteedt aandacht aan deze thematiek.

Het denken in aansluitingsvraagstukken en doorlopende leerlijnen werkt door op diverse beleidsterreinen en vergt een samenhangende aanpak. Bij brief van 23 december 2004 (kamerstukken

II 2004-2005, 29800 VIII, nr. 160,) heb ik de notitie Doorlopende leerlijnen in het onderwijs aangeboden aan de Tweede Kamer. In de notitie schets ik het huidige beleidskader voor doorlopende leerlijnen voorzien van invloedrijke praktijkvoorbeelden en de rolverdeling daarbij tussen overheid, onderwijsorganisaties, management, docenten en andere betrokkenen. Ik heb de Onderwijsraad in het voorjaar van 2005 gevraagd mij over dit beleidskader te adviseren. Het advies van de Onderwijsraad (dat ik medio december 2005 verwacht) kan een interessante aanvulling zijn op de gedachte van één kaderstellende voorzieningenwet.

4. Geen kaderwet, maar een kaderstellende voorzieningenwet

De Tilburgse onderzoekers typeren een geharmoniseerd wettelijk systeem als een kaderstellende voorzieningenwet, niet als een instellingenwet. Het gaat in het rapport om één wet, die de sectorale regelgeving overstijgt en bepaalt. Ik kan mij vinden in deze benadering. Ik wil wel benadrukken dat een kaderstellende wet iets anders is dan een kaderwet. Een kaderwet bevat alleen kaders, en geen sectorspecifieke bepalingen. Die zouden - indien al nodig - buiten zo'n kaderwet te vinden moeten zijn, dus in aparte wetten. Dat is niet de insteek van de onderzoekers; zij beogen één wettelijk systeem waarin zowel de kaderstellende als de specifieke voorschriften zijn opgenomen. Het gaat dus om één onderwijswet met algemene bepalingen en daar bovenop sectorale wetgeving. Sectorwetten zouden stap voor stap geheel of gedeeltelijk kunnen worden opgenomen in die ene wet. Dat geldt ook voor de nieuwe WHOO, te zijner tijd. Zo'n onderwijswet die alle sectoren omvat, is een wenkend perspectief, vanwege de grote voordelen van harmonisatie die ik hierboven al heb geschetst.

5. Enkele belangrijke thema's

Bij geharmoniseerde wetgeving zijn voor mij nadrukkelijk de volgende beleidsinhoudelijke thema's van belang:

Thema 1: Rol van de overheid bij het waarborgen voor goed onderwijs

Het rapport noemt het recht op kwaliteit een essentieel recht van de onderwijsvrager, maar geeft tegelijkertijd aan dat kwaliteit een dynamisch fenomeen is. De achterliggende gedachte is dat kwaliteit in dialoog en dan vooral in de dialoog tussen diverse belanghebbenden (waaronder leerlingen, studenten, ouders) wordt verantwoord en gestimuleerd. Dat is een fascinerend uitgangspunt. Dit uitgangspunt vraagt toch om nadere uitwerking, juist vanwege de optimale bescherming van de rechten van de onderwijsvrager. Als uiteindelijk verantwoordelijke overheid wil ik zeker weten of kwaliteit op deze manier kan worden geborgd en waar eventuele zwakke plekken in die kwaliteitsborging zitten. Ik zoek dan ook naar een manier waarop dit punt op korte termijn een concrete uitwerking kan krijgen.

De waarborgfunctie ligt in het bijzonder bij de inspectie. Die kan haar werk pas goed doen als duidelijk is gedefinieerd welke ruimte de onderwijsinstellingen krijgen en welke prestaties zij moeten leveren.

Hoe concreter we die prestaties kunnen benoemen, hoe meer ruimte er ontstaat voor de instellingen om een eigen invulling te geven aan de manier van daar naartoe werken. Hier ligt dan ook een belangrijke uitdaging voor veld en overheid. Is het niet mogelijk om prestatie-indicatoren vast te stellen, dan moet langs andere lijnen helder worden gemaakt wat van instellingen wordt verwacht. Gelet op dit uitgangspunt ben ik het niet eens met de suggestie van de onderzoekers uit Tilburg dat het publieke belang van kwalitatief goed onderwijs gewaarborgd kan worden door het formuleren van een zorgplicht voor onderwijsinstellingen onder gelijktijdige verdere deregulering van de kerndoelen en eindtermen. Ik vind het noodzakelijk om de prestaties te formuleren die scholen en instellingen moeten leveren om de belangen van onderwijsvragers op goed onderwijs te waarborgen. In de BVE-sector is het daarbij vooral van belang dat de maatschappelijke sector de eindtermen draagt. Met het 'regionale netwerk' – de marktpartijen- kan de sector afspraken maken over prestaties en het zichtbaar maken daarvan.

Goed onderwijs betekent dat het toegankelijk is en van een goed niveau, een goede aansluiting met vervolgopleidingen mogelijk maakt en leerlingen opleidt om een volwaardige rol te spelen in de (kenniseconomische) samenleving.

Daarnaast wil ik in het belang van leerlingen via een zorgplicht waarborgen dat scholen samenwerken met andere overheidsinstanties, die tot taak hebben om jongeren die extra zorg nodig hebben, van goede hulp en begeleiding te voorzien.

Ik vind overigens de term 'afstandelijke' overheid uit het rapport 'Kansen voor harmonisatie van de onderwijswetgeving' minder gelukkig. Op sommige punten streef ik inderdaad naar meer afstand, maar op andere juist niet. Ik ben van oordeel dat op een beperkt aantal punten de overheid eerder strakker, zakelijker en preciezer moet optreden. In de governancebrief geef ik in meer algemene zin aan dat dit vooral geldt voor het toezicht op de kwaliteit, rechtmatigheid én op de feitelijke werking van governance. Nadere uitwerking van deze gedachten zijn onderdeel van de lerende aanpak die ik voorsta, en liggen ook goed in het verlengde van het rapport. Kortom: ik streef niet alleen naar een terugtrekkende, maar zeker ook naar een optredende overheid.

Thema 2: Betrokkenheid lokale overheden; plaats van de school in de samenleving

De uiteenzetting hierboven gaat over de rol van de centrale overheid bij gedereguleerde en geharmoniseerde verhoudingen in het onderwijs. Naast de centrale overheid vervult ook de lokale overheid een voorwaardenscheppende rol, vooral voor het funderend onderwijs. In de governancebrief ben ik al ingegaan op de aard en reikwijdte van die rol: de gemeente handhaaft de Leerplichtwet 1969, heeft een rol in de terugdringing van het voortijdig schoolverlaten en de vermindering van de jeugdwerkloosheid. Daarnaast voert de gemeente lokaal jeugd- en welzijnsbeleid dat van belang is voor de school. Ook heeft zij op tal van terreinen verantwoordelijkheden die invloed hebben op de mogelijkheden van de school (zoals in de huisvesting en de verkeersveiligheid). Voor de BVE-sector wijs

ik in dit verband op het toenemende belang van z.g. regionale netwerken en op de betrokkenheid van arbeidsmarkt en bedrijfsleven als belanghebbenden bij het beroepsonderwijs.

De gemeente heeft vooral toegevoegde waarde als zij in nauwe samenwerking met schoolbesturen, in een regierol samenhang aanbrengt in het stelsel van hulp- en zorgorganisaties. Deze bestuurlijke regie is essentieel om een goede samenwerking tussen uitvoerende instanties mogelijk te maken. Daarbij gaat het om voorwaarden scheppen en interveniëren, dat wil zeggen partijen bij elkaar brengen, afspraken maken en ingrijpen als de keten van samenwerkende instanties niet goed functioneert. De verbeterde inbedding van het onderwijs in de maatschappelijke omgeving stimuleert de vorming van 'brede scholen' die in samenwerking met ouders, verzorgers en lokale instanties bredere maatschappelijke activiteiten oppakken. Net als de auteurs van het Schoordijk instituut ben ik van mening dat er ruimte moet zijn voor samenwerking over de grenzen van de school heen. Die samenwerking kan soms zelfs noodzakelijk zijn. Maar de wijze waarop scholen naast onderwijstaken ook bredere maatschappelijke taken ter hand nemen, is primair aan de scholen zelf om te beslissen. Die beslissing zal in hoge mate afhangen van lokale factoren, zoals de sociaal-maatschappelijke problemen in een schoolwijk en de beschikbaarheid van aanvullende financiële middelen. Het past bij het streven naar meer autonomie dat scholen hierin zelf een afweging maken. Ook bij de start van de (gefaseerde) invoering van de voor- en naschoolse opvang met ingang van 1 januari 2007 (uitvoering van de motie van Aartsen/Bos bij de algemene politieke beschouwingen, kamerstukken II 2005/06, 30 300, nr. 14), waarbij ouders aanspraak kunnen maken op de buitenschoolse opvang van hun kinderen, zijn de scholen vrij om te bepalen hoe en waar zij die opvang regelen.

Bij de toekomstige gemeentelijke rol in het onderwijs wijzen de onderzoekers kritisch op de wettelijke bepalingen over de gemeentelijke bekostiging van de huisvesting in het primair en voortgezet onderwijs. Zij zijn van mening dat deze bepalingen op termijn geschrapt moeten worden, omdat ze de vrijheid van de scholen bij de besteding van de rijksbekostiging zouden belemmeren. Deze aanbeveling sluit aan bij al in gang gezette beleidswijzigingen. In het voortgezet onderwijs is het onderhoud van gebouwen al overgedragen aan de scholen en is de mogelijkheid gecreëerd dat gemeenten en scholen kunnen kiezen voor een vrijwillige doordecentralisatie van huisvestingsverantwoordelijkheden. Onderdeel van dit beleid is overigens ook de afspraak met de betrokken partijen (besturenorganisaties, VNG) dat er even rust op het speelveld zal komen. Het rapport is geen aanleiding om nog tijdens deze kabinetsperiode hierop terug te komen.

Thema 3: Bekostiging

Het rapport 'Kansen voor harmonisatie van de onderwijswetgeving' gaat uitgebreid in op de onderwijsbekostiging. De onderzoekers stellen zich terughoudend op, in die zin dat zij de bekostiging alleen op beperkte onderdelen voor harmonisatie in aanmerking vinden komen. Dit hangt samen met de afbakening van uitgangspunten in het rapport, die de indeling van het onderwijsbestel in de

bestaande sectoren als gegeven neemt. De meeste regelgeving over aanvang, berekening, procedure en niveau van bekostiging is en blijft daarom sectoraal bepaald. In verband met 'doorlopende leerlijnen' zijn volgens het rapport echter wel grensoverschrijdende maatregelen nodig. Zie daarover mijn opmerkingen eerder in deze brief. Ik wil bezien of rond de bekostiging niet een grotere slag is te maken dan de onderzoekers suggereren. Bij de bekostiging voor huisvesting in het primair en voortgezet onderwijs stond ik al stil onder thema 2.

Thema 4: Meer aandacht voor positie onderwijsgeevenden

Het rapport noemt ook de positie van de onderwijsgevende, maar werkt dat aspect naar mijn mening onvoldoende uit. Zeker in het licht van toekomstige ontwikkelingen - zowel onderwijskundige en didactische ontwikkelingen als de toekomstige situatie op de arbeidsmarkt - vind ik dat juist cruciaal. Het Nederlandse onderwijs beschikt over vakmensen, professionals die trots zijn op hun beroep. Deze mensen moeten niet alleen ruimte hebben om hun vakkenis en professionaliteit te onderhouden. Ze moeten ook veel meer de kans krijgen hun bijdrage te leveren aan schoolontwikkeling en de innovatie van het onderwijs én hun beroep.

Leraren moeten het initiatief kunnen nemen tot discussie en tot vernieuwing. De tijd van 'over hen en zonder hen' is voorbij. Dat is een boodschap voor de politiek, maar ook voor de onderwijsorganisaties, voor besturen en voor schoolleiders. Geef de vakmensen uit het onderwijs de ruimte. Daarbij moeten we er nadrukkelijk op bedacht zijn dat onder de werking van de "interne governance" niet een verschuiving van regelgeving optreedt, waardoor de onderwijsgeevenden toch aan het kortste eind zouden trekken.

Vertegenwoordigers van de beroepsgroepen (bonden, SBL) en ik beginnen in december van dit jaar gesprekken met de leraren en het onderwijsondersteunend personeel in het primair en voortgezet onderwijs en in de BVE. U moet daarbij denken aan een landelijk, interactief traject dat wel wat lijkt op Koers PO en VO. En mijn vraag aan het onderwijspersoneel is: hoe kunt u een centrale rol spelen in de ontwikkeling van het onderwijs? Wat is daarvoor nodig? Die gesprekken moeten in het voorjaar van 2006 uitmonden in een beleidsagenda door en voor het onderwijspersoneel.

6. De verdere weg naar één wet

Liggen de governancebeginselen helder vast in één nieuwe wet, dan kunnen we meer ruimte en variëteit bieden aan de onderwijsinstellingen door algemene bepalingen, zorgplichten en kaders, ofwel door bovensectorale voorschriften.

Van daaruit kan de nieuwe wet verder vorm krijgen. Het werken aan sectorspecifieke hoofdstukken betekent automatisch ook dat we een schifting aanbrengen in de bestaande sectorwetten. We moeten steeds opnieuw de vraag stellen: wat is algemeen, wat moet specifiek blijven? En dat is dan gelijk de basis voor de volgende grote slag waarbij we de sectorspecifieke voorschriften selecteren en

vastleggen. Met andere woorden: de operatie moet van meet af aan allesomvattend zijn. Het is onmogelijk om algemene bepalingen te maken zonder scherp te hebben welke sectorspecifieke bepalingen nodig blijven. Het gaat om één “handeling”.

De wetgevingsnotitie en de proeve van wetgeving die ik eerder in deze brief aankondigde, wil ik in samenspraak met het onderwijsveld opstellen. Daarbij maak ik ook nadrukkelijk gebruik van de ervaringen van governance en van wetenschappelijke inzichten, zoals die van de beide onderzoekers. Dat betekent een heel praktijkgerichte, realistische aanpak waar het onderwijsveld duidelijk profijt van heeft.

Zijn we rond oktober 2006 op dat punt gekomen (intussen vervolgt het “gewone” wetgevingsprogramma volgens plan zijn pad) en kan de Kamer zich ook vinden in de wetgevingsnotitie met proeve, dan is het moment aangebroken om het uiteindelijke wetsvoorstel op te stellen. Dit wetsvoorstel is in het voorjaar van 2007 gereed voor advisering door de Raad van State.

Invoering van de nieuwe wet gaat gefaseerd, afhankelijk van mogelijkheden en onmogelijkheden van de afzonderlijke sectoren. Ook is daarvoor invoerings- en overgangsrecht nodig, en technische aanpassing van andere wetten.

Kortom, harmonisering is een complexe operatie. Het is dan ook een operatie waarmee ik de bakens fundamenteel wil verzetten. Een operatie die een breuk met het verleden betekent. De belangrijkste opbrengst moet zijn: een wettelijk stelsel met veel minder voorschriften dan nu, een harmonieus en transparant stelsel, dat duidelijk en duurzaam is en waarin de rechten van leerling en student centraal staan.

7. Tot slot

Ik ga ervan uit dat ik u met deze brief voldoende heb geïnformeerd over mijn ideeën en plannen rond het proces van harmonisatie.

Deze brief onderteken ik mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, en staatssecretaris Rutte van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Maria J.A. van der Hoeven