

## **Bijlage 1: De ontwikkeling van aspecten van good governance in de onderwijssectoren**

De ontwikkeling van good governance heeft per onderwijssector eigen kenmerken en een eigen fasering. De bestuurlijke voorgeschiedenis, het aantal en type belanghebbende partijen, de instellingen en de schaalgrootte verschillen immers per sector. De ontwikkelingen in de verschillende sectoren kristalliseren zich langzamerhand uit in nieuwe patronen van sturing en toezicht volgens het good governance-model. In deze bijlage bij de brief *Governance in het onderwijs* schets ik hoever de vormgeving van good governance per sector is gevorderd. Daarbij gebruik ik de good governanceprincipes als leidraad.

### **1. De positie van de professional**

Good governance houdt in dat de docent een van de partijen is die binnen zijn school bepaalt hoe de leerlingen/studenten worden begeleid en gestimuleerd om hun talenten te ontplooiën. Om deze sturing te versterken, moeten docenten de ruimte krijgen (en dan ook de verantwoordelijkheid nemen) om hun eigen beroep vorm te geven en te verbeteren. Ook moeten zij door decentralisatie van arbeidsvoorwaarden kunnen meebepalen onder welke voorwaarden ze werken. Daarover gaat deze paragraaf.

#### **1.1. Ruimte en verantwoordelijkheid voor de onderwijsgevende**

Goed les geven is een vak. Met de good governanceprincipes krijgen de docenten ruimte en ondersteuning om dat vak goed te kunnen uitoefenen. Daar hoort bij dat zij bereid zijn voortdurend hun beroepsuitoefening te ontwikkelen en te verbeteren en verantwoording af te leggen over hun werkwijze.

##### *In het hoger onderwijs en beroepsonderwijs*

De Wet op het Hoger Onderwijs en Onderzoek (WHOO), die u begin juni jl. heeft ontvangen, bepaalt dat het bestuur van universiteiten en HBO-instellingen de academische vrijheid moet waarborgen. De WHOO schrijft verder voor dat docenten in hun deskundigheid worden bevorderd en de ruimte krijgen in het onderwijs. Bovendien zijn in de WHOO de criteria voor accreditatie van opleidingen vooral gericht op de kwaliteit van het onderwijs in plaats van, zoals voorheen, op het voldoen aan procedures en processen. Dat betekent minder administratieve last voor de docenten. Sleutelposities in de instellingen (hoogleraren, lectoren, examencommissies en promotiecolleges) worden in de wet verankerd. Dat geeft examencommissies bijvoorbeeld meer eigen ruimte. Ook via de medezeggenschap kunnen docenten hun invloed laten gelden.

In de BVE-sector zorg ik, met het wetsvoorstel medezeggenschap dat u eind 2006 ontvangt, eveneens voor een sterkere positie van zowel docenten als deelnemers.

##### *In het primair en voortgezet onderwijs*

Door decentralisatie en autonomievergroting hebben de besturen meer beleidsvrijheid gekregen om keuzes te maken over de inzet van geld en mensen. De invoering van lumpsumbekostiging versterkt dat proces. Daarbij is essentieel dat de bestuurders voldoende ruimte geven aan het primaire proces in de instellingen. Leraren moeten, als lid van het team of de sectie, zelf invloed kunnen uitoefenen op plannen van het bestuur die de onderwijsinhoud of de ontwikkeling van hun professie aangaan. Daarom is het zaak dat ze zich verenigen in een beroepsgroep. Die moet in staat zijn te overleggen met

bestuurders. Een krachtige beroepsgroep kan ook collega-leraren ondersteunen als ze het onderwijsprogramma van hun school willen verbeteren.

Professionele docenten onderhouden zelf hun professionaliteit. Enige jaren geleden is de Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL) opgericht. Deze stichting heeft onder meer de bekwaamheidseisen voor leraren (in de Wet BIO) ontwikkeld en kan op een breed draagvlak rekenen. Regionaal discussiëren leraren over hun beroepsontwikkeling. De SBL heeft bovendien een grote enquête gehouden onder leraren ('Onderwijs aan het woord') over wat zij belangrijk en nodig vinden voor een goede uitoefening van hun beroep. Op basis daarvan zal de beroepsgroep mij zijn 'professionaliseringsagenda' aanbieden. Die agenda onderstreept de noodzaak van meer ruimte voor onderwijsprofessionals, zoals leraren zelf duidelijk maken in hun beweging 'van beroepszeer naar beroepseer'. Ik vind dit een belangrijke ontwikkeling en hoop dat dergelijke enquêtes geregeld zullen worden herhaald.

De Wet BIO reguleert de bekwaamheid van het personeel (artikel 23 Grondwet), en dat blijft zo. Maar de borging en ontwikkeling van de vakbekwaamheid ligt allereerst bij de beroepsgroep zelf. Die overlegt daarover met de bestuurders, die in hun rol als werkgevers eveneens verantwoordelijkheid dragen voor de vakbekwaamheid van onderwijsgeevenden. Dit leidt tot een gezond systeem van *checks and balances*. De overheid kan daarop alleen vertrouwen als de leidinggeevenden in het onderwijs goed personeelsbeleid voeren en de onderwijsgeevenden zich verantwoordelijk voelen voor de ontwikkeling en het bijhouden van hun eigen vakbekwaamheid. Het ligt daarom voor de hand dat de overheid bekwaamheidseisen stelt.

## **1.2. Decentralisatie arbeidsvoorwaarden**

In een onderwijsbestel dat volgens de good governanceprincipes werkt, bepalen de decentrale sociale partners de arbeidsvoorwaarden voor onderwijspersoneel. De branche/sectororganisaties (die mandaat hebben van individuele instellingen) en vakbonden bespreken in hun CAO-overleg het arbeidsvoorwaardenpakket en de ruimte die daarbinnen wenselijk is voor het eigen personeelsbeleid van instellingen. In het hoger onderwijs en de BVE-sector zijn de arbeidsvoorwaarden al gedecentraliseerd.

### *In het voortgezet onderwijs*

De voorbereidingen om de arbeidsvoorwaarden in het voortgezet onderwijs te decentraliseren, zijn in volle gang. De basis daarvoor ligt in een wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs (Stb. 2006, 19, 17.1.2006, TK nr. 30190). In de komende maanden overleggen OCW, de VO-Raad en de centrales voor overheids- en onderwijspersoneel over het decentralisatieconvenant dat de bestuurlijke en financiële afspraken vastlegt. De bedoeling is dat decentralisatie ingaat wanneer de huidige cao afloopt, op 1 juli 2007.

### *In het primair onderwijs*

In het najaar van 2005 is de Werkgeversvereniging PO (WvPO) gevormd. De verloffregelingen in het primair onderwijs zijn inmiddels al gedecentraliseerd. Zoals afgesproken met de sociale partners worden per 1 augustus 2006 de secundaire arbeidsvoorwaarden gedecentraliseerd. Enige jaren daarna kunnen de primaire arbeidsvoorwaarden worden gedecentraliseerd. Tot die tijd worden afspraken tussen minister en werknemersorganisaties vastgelegd in het kaderbesluit rechtspositie primair onderwijs. Sociale partners hebben aangegeven te streven naar een kaderstellende CAO die werkgevers meer ruimte geeft om zelf de CAO-afspraken in te vullen.

## 2. Medezeggenschap

Naast de docent is de leerling/student de belangrijkste belanghebbende bij goed onderwijs. Daarom is goed georganiseerde medezeggenschap van wezenlijk belang voor good governance, zodat de onderwijsdeelnemers kunnen meebeslissen.

### *In het hoger onderwijs en beroepsonderwijs*

In de WHOO is een zorgplicht opgenomen voor medezeggenschap binnen individuele universiteiten en hogescholen. Die zorgplicht is aangevuld met advies- en instemmingsrechten en de plicht van het bestuur om het medezeggenschapsorgaan goed te informeren. De raad van toezicht houdt toezicht op het proces van medezeggenschap.

In de BVE-sector hebben betrokken partijen in 2005 samen een handreiking opgesteld waarmee instellingen de positie van de deelnemer kunnen versterken. Nu werkt de Bve Raad met het ministerie aan een wetsvoorstel om een goede positie van deelnemers en onderwijspersoneel te borgen. Dat wetsvoorstel bied ik eind 2006 aan de Tweede Kamer aan.

### *In het voortgezet en primair onderwijs*

Op 20 juni 2006 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel medezeggenschap op scholen (WMS, Kamerstuk 30414) aangenomen. Zoals in het Kamerdebat is vastgesteld, past de WMS bij de principes van good governance. Een van die principes is de gezamenlijke medezeggenschap voor leerlingen, ouders en personeel in het funderend onderwijs. Daarom wordt de positie van medezeggenschapsraden versterkt. Zo wordt de informatieplicht van het bestuur aan de medezeggenschapsraad aangescherpt. Verder krijgt de medezeggenschapsraad een sterker initiatiefrecht en meer bevoegdheden, zoals een instemmingbevoegdheid bij fusies. De WMS geeft heldere kaders, maar biedt betrokken partijen ook alle ruimte de medezeggenschap zowel binnen de school als op bestuursniveau in onderling overleg naar eigen inzichten in te richten.

Als ook de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanvaardt, kan de WMS op horizontaal niveau de positie van leerlingen, ouder en personeel borgen. Bij invoering van de WMS is het van belang de medezeggenschapsraden te wijzen op de nieuwe mogelijkheden en hen daarin te ondersteunen. De onderwijsorganisaties van leerlingen, ouders, personeel en bestuur en management ontwikkelen daarvoor op mijn verzoek een gezamenlijke aanpak.

## 3. Kwaliteit

De waarborg voor een basisniveau van onderwijskwaliteit behoort tot de verantwoordelijkheid van de minister en het parlement. De overheid stelt nu bijvoorbeeld normen vast voor onderwijstijd en schrijft kerndoelen voor, evenals eindtermen en centrale examens in het voortgezet onderwijs. Maar afgezien daarvan zijn de instellingen natuurlijk als eerste verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit. Ze krijgen daarvoor steun en aanmoediging van hun sectororganisaties. Daarom vind ik sectororganisaties zo belangrijk.

### *In het hoger onderwijs en beroepsonderwijs*

In het hoger onderwijs zijn al vele jaren geleden kwaliteitszorgsystemen ontwikkeld; accreditatie daarvan door een onafhankelijke autoriteit (NVAO) lag dan ook in het logische verlengde daarvan. Het stelsel voor deze sector is inmiddels zover ontwikkeld dat de Inspectie zich kan permitteren een

terughoudende rol te spelen. Onderlinge afstemming van beide toezichthoudende organen is een logische vervolgstap.

Ook in de BVE-sector werken de instellingen al enkele jaren aan kwaliteitszorgsystemen. De inspectie heeft echter vastgesteld dat de kwaliteitszorg bij (te) veel instellingen en opleidingen nog onvoldoende op orde is. De Bve Raad werkt aan een verbeterplan kwaliteitszorg, mede naar aanleiding van de afspraken die ik met hem heb gemaakt in de bestuurlijke agenda 'Ruimte voor ambitie en innovatie in het mbo'. In de recent vastgestelde governancecode is dit aspect ook meegenomen.

#### *In het voortgezet onderwijs*

Ook in het voortgezet onderwijs heb ik de verantwoordelijkheid voor kwaliteitszorg bij de instellingen gelegd. Met het project Q5 is het percentage scholen met een toereikend kwaliteitszorgsysteem gestegen van 30% in 2002 naar 63% in 2005. Einddoel is 100%. Vanaf najaar 2006 ondersteunt de VO-Raad de kwaliteitszorg in het voortgezet onderwijs.

In het voortgezet onderwijs zijn de verplichte eindexamens het kwaliteitsborginginstrument. Om de schoolbesturen en docenten onderwijskundig meer ruimte te geven, mogen zij in het havo en vwo een deel van de stof in een schoolexamen toetsen, en niet via centrale examens (zie brief aan de Kamer d.d. 9 september 2005, 29546/29362, nr. 7). Ook het vmbo krijgt stapsgewijs, via *pilots*, meer eigen ruimte: scholen kunnen bij de centraal schriftelijke examens kiezen uit verschillende varianten, die gedurende een periode van twee maanden mogen worden afgenomen. Een nog op te richten zelfstandig bestuursorgaan zal hierop de regie gaan voeren.

Ten slotte geldt vanaf het schooljaar 2006-2007 voor de hele onderbouw alleen nog een minimum aan schooluren (1040 uur per jaar).

#### *In het primair onderwijs*

De inspectie constateert dat de zorg voor de eigen kwaliteit in het schooljaar 2004 /2005 op iets meer dan de helft van de scholen voor primair onderwijs voldoende is ontwikkeld. Dit betekent dat de kwaliteitszorg stagneert ten opzichte van het voorgaande schooljaar. Er zijn te weinig scholen die alle onderdelen van de kwaliteitszorg in onderlinge samenhang realiseren.

De projectorganisatie Q\*Primair heeft de opdracht de kwaliteitszorg op scholen voor primair onderwijs te stimuleren. Dat dit mogelijk is, blijkt onder meer uit de constatering van de inspectie dat op vrijwel alle scholen onderdelen van kwaliteitszorg worden aangetroffen.

Langs verschillende wegen wil ik de kwaliteitszorg blijven bevorderen. Via pilots brengen we alternatieve vormen van kwaliteitszorg in kaart, zoals onderlinge visitatie. Ook wil ik nieuwe resultaatafspraken maken met het innovatieplatform PO om de kwaliteitszorg in de sector te verbeteren.

#### **4. De ontwikkeling van 'benchmarking'**

De basisgedachte van good governance is dat de belanghebbenden reële invloed uitoefenen op de strategische keuzes van een onderwijsinstelling, vanuit de overtuiging dat juist zij zullen streven naar onderwijs dat zo goed mogelijk aansluit op hun wensen. Voorwaarde is wel dat de deelnemers inzicht hebben in de prestaties van hun instelling en van vergelijkbare instellingen. Daarom zijn transparante gegevens over de onderwijsresultaten en het sociaal-pedagogisch klimaat van de instelling cruciaal. Ik verwacht dat transparante gegevens over kwaliteit de instellingen ertoe aanzet om zich op te trekken aan beter presterende scholen (de 'benchmark'). In principe hebben de brancheorganisaties de beste positie om benchmarkgegevens te verzamelen en te verspreiden.

#### *In het hoger onderwijs en beroepsonderwijs*

In het hoger onderwijs komen relevante benchmarkgegevens beschikbaar in de 'bureaucratie-meter' (HBO-Raad en VSNU, in ontwikkeling) en de website Studiekeuze 1 2 3 (HBO-Raad, VSNU, PAEPON, studenten organisaties; gestart in mei jl.). Omdat de behoefte aan betrouwbare vergelijkingsinformatie voor studenten op gespannen voet kan staan met de wens van instellingen zich zo goed mogelijk te 'marketen', heb ik Studiekeuze 1 2 3 subsidie gegeven. Het is de bedoeling dat ook alumnigegevens en werkgeversoordelen in Studiekeuze 1 2 3 worden opgenomen.

Het Kwaliteitscollege Studiekeuze Informatie heeft een eerste voorstel uitgewerkt voor een set gegevens die studenten nodig hebben om een goede studiekeuze te maken. De betrokken organisaties van studenten en instellingen bepalen voor welke gegevens standaardisatie en specificatie is vereist. Hierover heb ik een bestuurlijke afspraak met hen gemaakt. Als die wordt nagekomen, is nadere regelgeving overbodig.

Met de Bve Raad heb ik afgesproken dat deze een benchmark ontwikkelt en vanaf 2007 de resultaten van de benchmark openbaar maakt.

#### *In het primair en voortgezet onderwijs*

De Cfi-website *Onderwijs in cijfers* biedt vergelijkingsgegevens voor het primair en voortgezet onderwijs. Daarmee kunnen schoolbesturen, medezeggenschapsraden, leraren, ouders en andere partijen in de omgeving van de school kengetallen van de eigen school vergelijken met kengetallen op macroniveau (landelijke gemiddelde). Ook kunnen ze de eigen school vergelijken met andere scholen. De informatie over het voortgezet onderwijs is al beschikbaar. Ik ben met de VO-Raad in gesprek over wat er verder aan gegevens moet komen en wie die gaat verzamelen. De informatie over het primair onderwijs is beschikbaar zodra CFI de jaarverslagen 2006 heeft verwerkt.

Ik laat momenteel onderzoeken of er naast het portaal *Onderwijs in cijfers* ook een portaal moet komen dat meer is toegesneden op de informatiebehoefte van ouders. Ook voor andere doelgroepen laat ik de informatiebehoefte in kaart brengen.

Daarnaast heeft de inspectie per 1 mei 2006 een lijst van zeer zwakke scholen voor basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, expertisecentra, voortgezet onderwijs en OPDC's gepubliceerd, die ouders via het internet kunnen inzien.

### **5. Autonomie van scholen via lumpsumbekostiging**

Good governance gaat ervan uit dat instellingen, in reactie op de drang die onderwijsdeelnemers, onderwijsgevend en andere partijen uitoefenen, beslissen hoe zij het beste onderwijs kunnen aanbieden en organiseren. Voor die autonomie is een voorwaarde dat de instellingen zelf kunnen beschikken over de inzet van geld. Daarom is de invoering van lumpsumbekostiging voor alle onderwijssectoren vanzelfsprekend nodig.

#### *In het hoger onderwijs en beroepsonderwijs*

In het hoger onderwijs en de BVE-sector bestaat de lumpsumbekostiging al langer. Vanaf dit jaar krijgen instellingen in de BVE-sector ook meer vrijheid om specifieke middelen voor innovatie naar eigen inzicht in te zetten. Zo worden de middelen voor innovatie vanaf 2006 beschikbaar gesteld via een innovatiebox en een innovatiearrangement. De innovatiebox is een geormerkt bedrag in de lumpsumbekostiging van het BVE waarover via de normale route verantwoording wordt afgelegd. Het innovatiearrangement is een apart budget, met een specifieke aanvraag-, toewijzings- en

verantwoordingsprocedure. Over vier jaar maak ik met een monitor de balans op. Als dan blijkt dat de horizontale dialoog en verantwoording over innovatie op orde zijn, kunnen de middelen van de innovatiebox worden opgenomen in de lumpsumbekostiging van de BVE-instellingen.

#### *In het voortgezet en primair onderwijs*

Ook in het voortgezet onderwijs is lumpsumbekostiging al ingevoerd. Alleen het praktijkonderwijs volgt nog per 1 augustus a.s. (circa 100 scholen).

Sinds 2002 kennen scholen in een regionaal arrangement grotere planningsvrijheid voor het vmbo. Zij kunnen onderling, binnen de regio, beslissen over zaken als verplaatsing en nevenvestiging. Dit blijkt goed te werken. Daarom bereid ik nu de aanpassing voor van de wetgeving op dit punt, opdat de planningsvrijheid wordt vergroot en uitgebreid tot havo/vwo. De bedoeling is dat die wetgeving in december 2006 de Tweede Kamer bereikt.

In het primair onderwijs start de lumpsumbekostiging op 1 augustus 2006. De invoering ervan, waarbij de sector stevig betrokken is, verloopt redelijk soepel. We zijn er echter nog niet. Vooral de medezeggenschapsraden hebben nog een slag te maken. De vakbonden en ouderorganisaties werken er hard aan om de medezeggenschapsraden voor te bereiden op de sterkere positie van ouders en personeel. Ik volg de invoering van de lumpsumbekostiging nauwgezet. De laatste monitor verschijnt in maart 2007. In 2009 worden de eerste drie schooljaren lumpsumbekostiging in het primair onderwijs geëvalueerd.

## **6. Sturen op resultaten**

Het bieden van meer ruimte aan instellingen leidt vooral tot betere resultaten als de overheid helder aangeeft wat de grenzen zijn waarbinnen die ruimte wordt geboden. Juist door precies en concreet te zijn over de gewenste resultaten kunnen we instellingen veel ruimte bieden. Het is geen eenvoudige opgave om deze resultaten te definiëren, vooral omdat ik naast de cognitieve resultaten, ook de resultaten voor de sociale en emotionele ontwikkeling van leerlingen/studenten wil benoemen. Ik ben voornemens om de Tweede Kamer voor het einde van dit jaar nader te informeren over de richting waarin dit aspect van governance zich ontwikkelt.

#### *In het hoger onderwijs en beroepsonderwijs*

In de nieuwe bestuurlijke verhoudingen waarvan de WHOO uitgaat, past niet langer een fijnmazig en formeel geregeld plancyclus. Het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP) is niet meer nodig. De WHOO staat wel toe dat bewindspersonen landelijke ambities of prioriteiten vastleggen in een beleidsnota en waar nodig maatschappelijke inspanningen van instellingen vragen, bijvoorbeeld als het stelsel als geheel tekort schiet (macrodoelmatigheid). Een minister kan bijvoorbeeld prestatieafspraken maken met de sector of met afzonderlijke instellingen (bijvoorbeeld als ze erg slecht presteren). De minister kan individuele instellingen ook stimuleren met een eenmalige subsidie.

De Bve Raad heeft de thema's die hij conform onze afspraken gaat oppakken opgenomen in zijn bestuurlijke agenda 2005-2010 'Ruimte voor ambitie en innovatie in het mbo': competentiegericht beroepsonderwijs, innovatie en transparant besturen. Om resultaten in de horizontale verantwoording goed te kunnen vergelijken en verantwoorden, ontwikkelt de Bve Raad een benchmark. De eerste onderdelen daarvan zijn: rendement en tevredenheid van deelnemers.

### *In het voortgezet en primair onderwijs*

Ook in het voortgezet en primair onderwijs streef ik naar een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, duidelijke afspraken over wat scholen moeten bereiken aan nationaal geformuleerde standaarden en de ruimte om in andere zaken zelf afspraken te maken met belanghebbende partijen.

Op dit moment vindt een verkenning plaats naar het definiëren en normeren van opbrengsten van het basisonderwijs. Daarmee krijgen scholen meer duidelijkheid over de gewenste onderwijskwaliteit van een school. Centrale vraag in deze verkenning is: wat zijn de mogelijkheden om voor het basisonderwijs te werken met instrumenten die de opbrengsten van het onderwijs vaststellen. In deze verkenning wordt voor verschillende instrumenten de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, kosten, draagvlak en consequenties voor scholen in beeld gebracht. De bruikbaarheid van de Cito-eindtoets voor dit doel krijgt in deze verkenning aandacht. Maar ook andere instrumenten, zoals leerstandaarden en een monitor primair onderwijs, zijn onderdeel van de verkenning. De uitkomsten van deze verkenning verwacht ik direct na de zomer. In het najaar van 2006 kan de Tweede Kamer mijn beleidsvisie tegemoet zien.

Om bij (zeer) zwakke scholen het onderwijs op het voor de leerlingen vereiste peil te brengen, breid ik ten slotte het instrumentarium aan ingrepen uit.

## **7. Brancheorganisaties in positie**

In een systeem van good governance vormen brancheorganisaties het verband waarbinnen bestuurders samen overzicht houden over hun sector, een koers kiezen om de doelen van hun sector te bereiken en vervolgens daarover met bijvoorbeeld de overheid overleggen. Kwaliteitszorg is van oudsher één van de aspecten waar brancheorganisaties aandacht aan besteden.

### *In het hoger onderwijs en beroepsonderwijs*

In het hoger onderwijs bestaat een lange traditie van algemeen bestuurlijk overleg tussen OCW en de brancheorganisaties VSNU, HBO-Raad en PAEPON. Ik verwacht veel van hen in een systeem van good governance, vooral waar het gaat om de ontwikkeling van benchmarkgegevens en het opstellen en invoeren van een branchecode voor good governance. Met PAEPON bespreken we hoe het streven naar kwaliteitsverbetering van hun leden kan worden ingepast in het toezicht- en handhavingregime voor deze sector.

Ook in de BVE-sector bestaan sterke, actieve brancheorganisaties (Bve Raad, AOC-Raad, Colo) die instrumenten voor good governance ontwikkelen en toepassen. De Bve Raad bezint zich onder meer op thema's als kwaliteitsborging en toezicht.

### *In het voortgezet en primair onderwijs*

In het voortgezet onderwijs is in april jl. voor het eerst een brancheorganisatie opgericht, de VO-Raad. De VO-raad richt zich op (1) kwaliteitsverbetering, ontwikkeling en vernieuwing, (2) beleidsontwikkeling en beleidsbeïnvloeding en (3) collectieve belangenbehartiging. Ik zal met de VO-Raad bestuurlijk overleg voeren over de sector en prestatieafspraken maken. Relevante activiteitenbudgetten, bijvoorbeeld voor innovatie, worden overgeheveld naar de VO-raad. Op termijn worden daaraan prestatieafspraken verbonden. De VO-Raad zal eind dit jaar een good governancecode hebben opgesteld en een gedragscode voor goed onderwijsbestuur.

Eind 2005 is de Werkgeversvereniging van het Primair Onderwijs (WvPO) opgericht. Ik beschouw dit als een belangrijke ontwikkeling in de vorming van een krachtige werkgeversrol in het primair onderwijs. In overleg met de WvPO wil ik de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden decentraliseren.

Aan de partijen die momenteel uitvoering geven aan diverse landelijke innovatieprojecten in het primair onderwijs heb ik gevraagd één innovatieplan voor het primair onderwijs op te stellen. Het plan moet innovatie van onderop aanjagen, waarbij scholen van elkaar leren en zelf 'eigenaar' zijn van innovatie en schoolontwikkeling. De WvPO heeft daarom het PO Platform Kwaliteit en Innovatie opgericht, dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van het innovatieplan. In het PO Platform zitten alle onderwijsorganisaties (besturenorganisaties, schoolleiderorganisaties en vakorganisaties). Met het PO Platform spreek ik over een innovatieagenda voor de komende jaren. Daarmee kunnen de aansturing en uitvoering van innovatiethema's fasegewijs worden overgedragen aan het PO Platform.

## **8. Good governancecodes**

Ik vind het belangrijk dat in een systeem van good governance de brancheorganisaties in de onderwijssectoren elk een good governancecode opstellen. Die maakt duidelijk hoe de sector good governance invult, handhaaft en toeziet op naleving ervan, uiteraard alles binnen de wettelijke kaders. Daarmee maakt de sector zijn verantwoordelijkheden zichtbaar, en dat wekt vertrouwen bij de andere partijen die bij het onderwijs betrokken zijn. In de semi-publieke en private sector zijn zulke codes al veel langer gemeengoed. Hoe beter de code werkt en daarmee terecht vertrouwen in de sector bewerkstelligt, hoe meer de overheid kan terugtreden (WRR, Bewijzen van goede dienstverlening).

### *In het hoger onderwijs en beroepsonderwijs*

Ook voor het hoger onderwijs ga ik ervan uit dat de sector eigen codes opstelt. Een adequate code kan per ministeriële regeling worden aangewezen. Instellingen moeten zich dan in hun jaarverslag verantwoorden over het al dan niet volgen van die code en de raden van toezicht zien erop toe. De BVE-sector heeft sinds januari 2006 een Governance Code BVE, die door de leden is aanvaard. Deze bevat o.a. bepalingen op het terrein van de raden van toezicht, de colleges van bestuur en de dialoog met belanghebbenden. Deze code moet uiterlijk op 1 januari 2008 door de instellingen zijn geïmplementeerd.

### *In het voortgezet en primair onderwijs*

De nieuwe VO-Raad werkt aan een gedragscode, die eind dit jaar klaar moet zijn. In de sector primair onderwijs hebben de gezamenlijke onderwijsorganisaties – met het oog op de komst van lumpsumbekostiging – eind 2004 een code goed bestuur PO vastgesteld. De code telt 28 basisprincipes voor goed bestuur (transparante informatie, heldere verantwoording, geen belangenverstrengeling, scheiding toezicht-bestuur etc).

In de loop van 2007 overleg ik met de VO-raad en de onderwijsorganisaties in het primair onderwijs over de feitelijke werking van deze codes. Ik wil de besturenorganisaties vragen de resultaten van de code goed bestuur beter zichtbaar te maken. Daarnaast overweeg ik om de codes in het primair en voortgezet onderwijs een wettelijke grondslag te geven, zoals het geval is voor het BVE en hoger onderwijs. In het wetsvoorstel goed bestuur PO/VO, die ik eind 2006 naar de Kamer zal zenden, stel ik dit punt aan de orde.



## 9. Regulering topinkomens en financiële reserves

In een onderwijsbestel dat werkt volgens de principes van good governance past transparantie over de manier waarop scholen en andere onderwijsorganisaties hun geld besteden. Uitgangspunt is dat belanghebbende partijen, zoals ouders, leerlingen en leerkrachten, daarover in discussie moeten kunnen gaan met de bestuurders van hun onderwijsinstelling.

### 9.1. Regulering topinkomens

Voor topinkomens geldt inmiddels dat alle publiek gefinancierde instellingen, ook die in het onderwijs, per 2006 inkomens boven het niveau van het belastbare inkomen van de Minister-President openbaar moeten maken in hun jaarverslag. Dit ligt vast in de Wet op de openbaarmaking publiek gefinancierde topinkomens (WOPT). Organisaties hebben tot 1 juli de tijd om WOPT-gegevens over 2005 en 2004 aan te leveren.

In de gehele semi-publieke sector worden sectorale bezoldigingscodes ontwikkeld die het mogelijk moeten maken om voldoende gekwalificeerde topfunctionarissen aan te trekken en een transparant en maatschappelijk loonbeleid te voeren. Daarover heeft de minister van BZK op 22 december 2005 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd. Ook het onderwijs valt daaronder.

#### *In het hoger onderwijs en beroepsonderwijs*

Brancheorganisaties in het hoger onderwijs (VSNU, HBO-Raad) werken aan sectorcodes, die eind dit jaar gereed moeten zijn. De code voor universitair medische centra (UMC's) wordt afgestemd op andere beloningscodes uit de zorgsector. In de WHOO is opgenomen dat desgewenst wettelijke maxima aan topinkomens worden verbonden. In BVE-sector wordt gewerkt aan een adviesregeling die vanuit de raden van toezicht wordt ontwikkeld en door deze raden kan worden gebruikt bij het vaststellen van de arbeidsvoorwaarden van hun bestuurders.

#### *In het voortgezet en primair onderwijs*

De nieuwe VO-Raad werkt aan een code voor bestuurders. De jaarverslagen van scholen maken inkomens openbaar. Verder is in het voorstel voor een Wet medezeggenschap op scholen een bepaling opgenomen die voorschrijft dat de medezeggenschapsraad minstens eenmaal per jaar schriftelijk geïnformeerd wordt over de beloningsverhoudingen tussen groepen personeel en tussen bestuurders en toezichthouders.

### 9.2. Financiële reserves

Vorig jaar heb ik met de *Beleidsnotitie governance in het onderwijs* de bijlage *Financiële positie onderwijsinstellingen* meegestuurd, als voorbeeld van hoe good governance kan worden opgepakt. Daarin werd aanbevolen dat onderwijsinstellingen in overleg met de verschillende betrokken partijen besluiten welke financiële positie ze nastreven. In hun jaarverslagen moeten ze dan aangeven hoe ze die positie trachten te bereiken en in hoever ze daarin zijn gevorderd.

#### *In het hoger onderwijs en beroepsonderwijs*

De richtlijn jaarverslaggeving hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek is in lijn met de aanbevelingen in *Financiële positie onderwijsinstellingen*.

### *In het voortgezet en primair onderwijs*

In het voortgezet onderwijs speelt ook de vraag wat een goede balans voor scholen is tussen het opbouwen van een noodzakelijke financiële buffer en het inzetten van geld voor goed onderwijs. In reactie op mijn voorstellen in de *Beleidsnotitie governance in het onderwijs* hebben de organisaties in het voortgezet onderwijs mij een alternatief voorgelegd. Daarin wordt de toegestane omvang van financiële reserves gebaseerd op het vermogen dat scholen nodig hebben om tegenvallers te kunnen opvangen (weerstandvermogen). Nog voor het najaar van 2006 wil ik de discussie met hen afronden over dit alternatief. Het is de bedoeling dat de VO-raad gaat toezien op naleving van afspraken binnen de sector over het omgaan met reserves. De minister zal aan de Tweede Kamer verantwoording afleggen over de doelmatige besteding van middelen over het geheel van de sector. Indien nodig zal het ministerie actie ondernemen, te beginnen bij nader overleg met de sector.

In het primair onderwijs is er pas zicht op de financiële reserves als de eerste jaarverslagen zijn verwerkt. Rekening houdend met mogelijke specifieke omstandigheden die daaruit blijken voor het primair onderwijs en kijkend naar de ervaringen in het voortgezet onderwijs, wordt daarbij bezien of er een gedragslijn op het punt van financiële reserves voor het gehele funderend onderwijs wenselijk is.

## **10. Scheiding van bestuur en toezicht**

Good governance vraagt een duidelijke scheiding tussen bestuur en toezicht. Het bestuur van een instelling is verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van zijn instelling en verantwoordt zich tegenover een raad van toezicht (verticale lijn) en tegenover belanghebbende partijen (horizontale lijn). De overheid ziet erop toe dat dit systeem werkt en hoeft alleen in te grijpen waar het mis gaat (proportioneel toezicht).

In het primair en voortgezet onderwijs lopen *pilots* om ervaring op te doen met de manier waarop horizontale verantwoording in de praktijk kan werken. In de sectoren hoger onderwijs en BVE bestaat die rolverdeling al. Daaruit blijkt wel dat de kwaliteit van raden van toezicht beslissend is als expertise en als *countervailing power* voor de Raden van Bestuur.

### *In het hoger onderwijs en beroepsonderwijs*

Volgens de WHOO is een strikte scheiding tussen bestuur en raden van toezicht verplicht. De raad van toezicht moet ook zo zijn samengesteld dat er geen belangenverstrengeling is met het bestuur. De raad benoemt zelf de accountant en rapporteert over de wijze waarop hij toezicht houdt in een afzonderlijk deel van het jaarverslag.

Voor de BVE-sector heb ik recent het Wetsvoorstel Raden van Toezicht ingediend dat raden van toezicht en strikte scheiding van bestuur en toezicht verplicht stelt. De meeste instellingen hebben inmiddels een raad van toezicht. De good governancecode voor de BVE-sector bevat voorschriften en handreikingen voor intern toezicht, bestuur en de dialoog met externe belanghebbenden. Die code wordt inmiddels toegepast. Ook heeft de inspectie het principe van proportioneel toezicht al in haar aanpak van de BVE-sector verwerkt.

### *In het voortgezet en primair onderwijs*

Voor het voortgezet en primair onderwijs wil ik het principe van scheiding van bestuur en toezicht in de wet verankeren. Het is een onderdeel van mijn plan om een zorgplicht te introduceren voor goed bestuur, goed financieel beleid en goede kwaliteit. De wet biedt de mogelijkheid om de scheiding tussen bestuur en toezicht vorm te geven met een raad van toezicht en een college van bestuur. Maar gezien de grote diversiteit in schaalgrootte van besturen in het primair onderwijs zal de wet ook de

gelegenheid bieden de scheiding tussen bestuur en toezicht op een andere wijze te regelen. Aan het eind van het jaar dien ik een wetsvoorstel goed bestuur PO/VO in dat de zorgplicht en de scheiding tussen bestuur en toezicht regelt, zowel voor het openbaar als het bijzonder onderwijs.

## **11. Minder interne bureaucratie en regeldruk**

Als instellingen meer zelf de regie voeren over hun activiteiten, dan kan dat leiden tot meer interne bureaucratie binnen instellingen of tot extra regeldruk vanuit gemeenten of brancheorganisaties. Dat zou ten koste gaan van het onderwijs. Uit onderzoek van Ecorys blijkt dat het mogelijk is te meten welke bureaucratie productief is voor het onderwijs en welke niet. Op basis daarvan laat ik voor het onderwijs een monitor interne bureaucratie ontwikkelen. Die richt zich ook op de last voor leraren, leerlingen en andere partijen. Zo'n monitor geeft een overzicht van instellingen met weinig bureaucratie, die weer als voorbeeld voor anderen kunnen dienen. Ook geeft de monitor de minister een handvat om bureaucratie terug te dringen met beleid, wet- en regelgeving (zie brief aan de Kamer d.d. 9 september 2005, 29546/29362, nr. 7).

### *In het hoger onderwijs en beroepsonderwijs*

De bureaucratie-monitor wordt vooral door het onderwijs zelf ontwikkeld. Dat profiteert er immers het meeste van. Ik heb de VSNU en de HBO-Raad inmiddels een voorstel voorgelegd. De BVE-sector heeft zelf op zich genomen een bureaucratiebenchmark te ontwikkelen, die ik ondersteun. COLO, de Vereniging van Kenniscentra Beroepsonderwijs-Bedrijfsleven, werkt aan de vermindering van de regeldruk voor leerbedrijven, door de erkenning van zulke bedrijven effectiever te organiseren.

### *In het voortgezet en primair onderwijs*

De VO-Raad neemt het initiatief om de bureaucratie-monitor op te zetten voor het voortgezet onderwijs. Voor het primair onderwijs is met de bestuurdersorganisatie afgesproken dat zij de ontwikkeling van een bureaucratie-monitor voor hun rekening nemen. Belangrijk onderdeel van de regeldruk zijn de verantwoordingsdocumenten die jaarlijks moeten worden opgesteld. Daarom bereid ik een voorstel voor dat ertoe moet leiden dat scholen jaarlijks nog maar één verantwoordingsdocument hoeven op te stellen (voor zowel het financiële verslag als het bestuursverslag). Ik wil dit voorstel aan het eind van 2006 aan de verschillende sectoren aanbieden.