

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag
28 juni 2006

Ons kenmerk
P&O/OCWV/2006/26686

Onderwerp
Voortgang good governance in het onderwijs

De kern van goed onderwijs is dat leerlingen/studenten de kans krijgen hun talenten maximaal te ontplooiën opdat zij en de samenleving daarvan profiteren. *Good governance* – een nieuw bestuurlijke arrangement en nieuwe besturingsprincipes voor het onderwijsbestel – waarborgt dat het onderwijs die opdracht zo goed mogelijk vervult. Dat vereist een zorgvuldige en stapsgewijze invoering met ruimte voor toetsing en bijstelling, want vele verschillende partijen moeten samen ervoor zorgen dat leerling/student, leraar/docent en ouder goed tot hun recht komen. Bovendien is het onverstandig oude schoenen weg te gooien voor we nieuwe hebben – van aantoonbaar goede kwaliteit. Daarover waren u en ik het eens tijdens het overleg van 15 februari jl. over de *Beleidsnotitie governance in het onderwijs* (Kamerstukken II 2005/06, 30 183, nr.6, pag. 12). U vroeg mij toen op de hoogte gehouden te worden van mijn gedachtevorming over en vormgeving van good governance in het onderwijs. Dat doe ik met deze brief.

Deze brief gaat alleen over good governance¹ in het onderwijs. Ook in andere sectoren van OCW staat good governance op de agenda. De governanceprincipes worden vertaald naar het cultuur- en mediadomein. Samen met een takenanalyse cultuur en media ontstaat een samenhangende visie op de stelsels in het cultuur- en mediadomein, de daarbij behorende sturingsfilosofie en de taken van het departement. Voor de wetenschapsector biedt de bestaande interdepartementale sturingsfilosofie voldoende aanknopingspunten voor de nieuwe governancefilosofie. Een eerste interdepartementaal overleg om eventuele actualisering daarvan door te voeren is inmiddels gestart, in het kader van de vraagprogrammering van TNO en de grote technologische instituten.

Deze brief gaat dus over good governance in het onderwijs. De vier verschillende onderwijssectoren hebben elk een eigen ontwikkelingspad en eigen vraagstukken (zie par. 2.6). Om u over dit veelvormige

¹ In deze brief en de bijlagen wordt meestal gesproken over good governance. Daarmee wordt hetzelfde bedoeld als met governance. Beide begrippen zijn gangbaar.

geheel toch toegankelijk verslag te doen, behandel ik de algemene onderwerpen in deze brief. In bijlage 1 schets ik de uitwerking van de belangrijkste thema's van good governance in de verschillende onderwijssectoren. Ook stuur ik met deze brief een beknopte agenda mee van zaken die ik nog binnen mijn ambtstermijn tot stand wil brengen (bijlage 2).

De essentie van good governance komt aan de orde in paragraaf 1 van deze brief. Mijn reactie op de kernpunten van de discussie van 15 februari jl. vindt u in paragraaf 2. In de laatste paragraaf wordt omschreven wat de wegen zijn waarlangs ik good governance zal vormgeven.

1. Good governance in kort bestek: aanpassing van bestuurlijke verhouding is noodzakelijk

Internationaal vergeleken zijn de resultaten van ons onderwijsbestel goed². Onze ambities zijn ook hoog: nog betere resultaten zijn nodig en mogelijk en meer talent bij leerlingen/studenten moet worden aangesproken. Dat kan alleen als de wisselwerking tussen de leerlingen/studenten en de leraren/docenten verbetert.

De actualiteit van dit vraagstuk blijkt uit de discussie die recent in de media is ontbrand over de staat van het onderwijs. Ik lees daaruit een groot verlangen dat de relatie tussen leerling/student en de onderwijsgevende als kern van onderwijsverbetering wordt gezien. Uit de discussie proef ik overigens ook enige heimwee naar de vroegere overzichtelijkheid van onze samenleving en de plaats van het onderwijs daarin, inclusief werkvormen, organisatie, en verwachte prestaties. Maar inmiddels leven we in een samenleving die complex is en lastige vraagstukken kent, soms zelfs grensoverschrijdende. Ook de karakteristieken en uitgangspunten van de leerlingen/studenten en docenten zijn de laatste decennia sterk veranderd. Bovendien kan de vraag gesteld worden of niet geleidelijk aan, mede door toedoen van de overheid, te veel bestuurlijke drukte is ontstaan.

Het bestuurlijke arrangement van het onderwijs moet toekomstbestendig zijn en toegesneden worden op het oppakken van de complexe problemen waarmee het onderwijs te maken heeft. Nederland moet economisch en maatschappelijk gezien een sterk land blijven. Dat stelt hoge eisen aan het onderwijs. We moeten bijvoorbeeld de schooluitval krachtig aanpakken, de leerlijnen beter op elkaar laten aansluiten, de uniformiteit in het onderwijs achter ons laten en de noodzaak van excellentie in het onderwijs onder ogen zien.

De oude vormen van sturing en toezicht – door de nationale overheid –voldoen niet meer om de onderwijssector in de toekomst optimaal te laten presteren. Een nieuwe aanpak is nodig die beter aansluit bij de praktijk en die de verantwoordelijkheid legt waar die hoort.

Tjeenk Willink schrijft hierover in het Jaarverslag 2005 van de Raad van State dat 'actief burgerschap' hard nodig is in onze democratische samenleving. Deze is zó ingewikkeld geworden dat van bovenaf krachtig aansturen op gewenste resultaten niet meer goed werkt. De urgentie van dit vraagstuk blijkt ook uit de *Kennisinvesteringagenda 2006-2016* en het rapport *Leren excelleren* die het Innovatieplatform heeft opgesteld en waarin onderwijs als een kernvraagstuk wordt benoemd.

² Zo blijken 15-jarige leerlingen in Nederland over uitstekende wiskunde- en leesvaardigheden te beschikken (bron: Programme for International Student Assessment; Learning for Tomorrow's world; first results from PISA2003. OECD 2004).

Ik ben blij met de aandacht die het laatstgenoemde rapport vestigt op het maximaal ontplooiën van talent in ons onderwijs. Onderwerpen als de opleiding van onderwijsgeevenden, differentiatie van onderwijsberoepen, differentiatie van beloningen van onderwijsgeevenden, het stapelen van opleidingen en het behalen van deeldiploma's zullen nader verkend moeten worden. Ik zal binnenkort met een beleidsreactie op dit rapport komen, waarin ik ook zal ingaan op de mogelijkheid om experimenten onderdeel te laten worden van de lerende aanpak die ik voorsta om good governance te implementeren.

Good governance in het onderwijs moet ertoe leiden dat de bestuurlijke verhoudingen in de sector geschikt zijn om de vraagstukken van vandaag en morgen te kunnen hanteren en de resultaten van het onderwijs op een hoger niveau te brengen. De bestuurlijke vernieuwing houdt in dat de overheid een soberder rol kiest en de bestuurlijke context in en rond de onderwijsinstelling zo inricht dat de betrokken partijen gezamenlijk ervoor zorgen dat de interactie tussen student/leerling en docent/leraar maximaal tot haar recht komt.

De kerngedachte van good governance is dat de partijen die het meeste belang hebben bij onderwijs hun invloed daarop kunnen uitoefenen op instellingsniveau. Het bevoegd gezag van de instellingen is de spil: de schoolbesturen kunnen in mijn visie meer zélf bepalen hoe zij het onderwijs inrichten ('onderwijs op maat'), maar moeten daarover wel verantwoording afleggen. Leraren, leerlingen/studenten, ouders en andere belanghebbende partijen krijgen een positie die hen goed in staat stelt om hierop invloed uit te oefenen ('horizontale verantwoording'). De overheid moet de eigen regels en voorschriften sterk verminderen en scherper toesnijden op onderwijsresultaten. Toezicht en de handhaving worden versoepeld, maar wel aangescherpt.

Bovendien: onderwijsinstellingen zijn geen ondernemingen met aandeelhouders, aan wie verantwoording wordt afgelegd. De maatschappelijke functie van onderwijsinstellingen vraagt van hen een maatschappelijke verantwoording: taak en verantwoording wordt op die manier in balans gebracht.

Dit is overigens een thema dat niet alleen voor het onderwijs geldt. Ook voor de gezondheidssector en woningbouw spelen vergelijkbare vraagstukken. Mijn college-Minister van Justitie zal daarom binnenkort, in het kader van het programma Bruikbare Rechtsorde een advies uitbrengen over de vraag of een nieuwe rechtsvorm (dan wel een andere variant) gewenst is, om instellingen in de publieke sector beter in staat te stellen om hun problemen op te lossen (maatschappelijke onderneming). In dat kader zal ook de mogelijkheid aan de orde komen om belanghebbenden in staat te stellen om een beroep te doen op de Ondernemingskamer.

Een nieuw bestuurlijk arrangement is dus nodig. Uiteraard blijft binnen dat arrangement het publieke belang van het onderwijs geborgd. Ik doe dat door eisen te stellen aan bijvoorbeeld de kwaliteit (kerndoelen, onderwijstijd) en toegankelijkheid van het onderwijs en aan rechtmatige besteding van middelen.

2. Kern van de discussie in het parlement: de politiek blijft sturen op de resultaten van het onderwijsbestel.

In het AO van 15 februari jl. heeft u uw zorg geuit over het tempo waarin de principes van good governance ingevoerd worden. Diverse leden stelden vragen over de ministeriële verantwoordelijkheid en over de mogelijkheden die het parlement zelf moet houden om de verantwoordelijke bewindslieden te kunnen aanspreken op onderwijszaken. Er was ook enige bezorgdheid dat de bestaande (verticale) methodiek van sturen, toezicht en regelgeving zou worden losgelaten vóórdat de horizontale verantwoording voldoende uitgekristalliseerd zou zijn. In het overleg uitten veel Kamerleden twijfels over het nut van één geharmoniseerde wet voor het onderwijs. Verschillende leden vonden dat deze wet sluitstuk zou moeten zijn van de invoeringsstrategie van good governance. Eerst zou hierover een goed debat met het veld en met de Kamer moeten worden gevoerd.

Wel was er brede instemming met het doel van good governance: zorgen dat iedereen het onderwijs krijgt dat bij hem past en dat de samenleving het opleidingsniveau krijgt dat nodig is. Er bleek eveneens steun voor mijn voorstellen om een meldingsplicht voor fusies in te stellen.

Aan het slot van het debat heb ik toegezegd om apart terug te komen op vragen over het sanctiebeleid en over de positie van de Inspectie voor het Onderwijs in het nieuwe besturingsarrangement. In het vervolg van deze brief ga ik nader in op deze onderwerpen.

2.1. De overheid borgt goed onderwijsbestel

Ook als de belanghebbende partijen in het onderwijs voortaan zelf meer aan het stuur komen te staan, houdt de overheid een duidelijke taak. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap draagt er namens de samenleving verantwoordelijkheid voor dat het onderwijsstelsel goed presteert. Die verantwoordelijkheid vloeit voort uit de doelen die de samenleving aan het onderwijs stelt: zorgen dat (1) individuele leerlingen/studenten hun talenten en ambities maximaal tot ontplooiing kunnen brengen en (2) dat de collectieve opbrengsten van het onderwijs maximaal aansluiten bij wat de samenleving nodig heeft.

Deze twee onderwijsbelangen krijgen vorm in onderstaande vijf aspecten waarover de minister aan het parlement verantwoording aflegt.

- a. De kwaliteit van het onderwijs.
- b. Een optimale match tussen de talenten van de deelnemer en zijn onderwijsresultaten.
- c. Een goede aansluiting van de opbrengsten van het onderwijs op de maatschappelijke vraag.
- d. De toegankelijkheid van het onderwijs.
- e. Adequate bekostiging van het onderwijs.

Vanzelfsprekend spelen de onderwijsinstellingen bij het vormgeven van deze vijf aspecten een centrale rol. Dat is de reden waarom ik bij de vormgeving van het beleid steeds de vraag stel welke toegevoegde waarde het ministerie heeft. Zo zal het belang van de doorlopende leerlijn centraal staan waar het gaat over de match tussen talent en onderwijsresultaat. Dit volgt uit de stelselverantwoordelijkheid van de minister.

De minister is verantwoordelijk voor het stelsel als geheel. Ook is de minister ervoor verantwoordelijk dat elke onderwijsinstelling voldoet aan een (minimum)norm voor de kwaliteit van het onderwijs, aan de eis van rechtmatige besteding van de middelen en aan de toekomstige voorwaarden voor de

horizontale verantwoording. Leerlingen/studenten en ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat hun school voldoet aan een basisstandaard voor de onderwijskwaliteit, het geld goed besteedt en hen zorgvuldig informeert over en betreft bij belangrijke keuzes. De Onderwijsraad sprak in zijn advies *Doortastend onderwijstoezicht* over 'ononderhandelbare deugdelijkheidseisen' die aan de kwaliteit van het onderwijs moeten worden gesteld. Die eisen vormen ook wat mij betreft het fundament voor kwalitatief goed onderwijs.

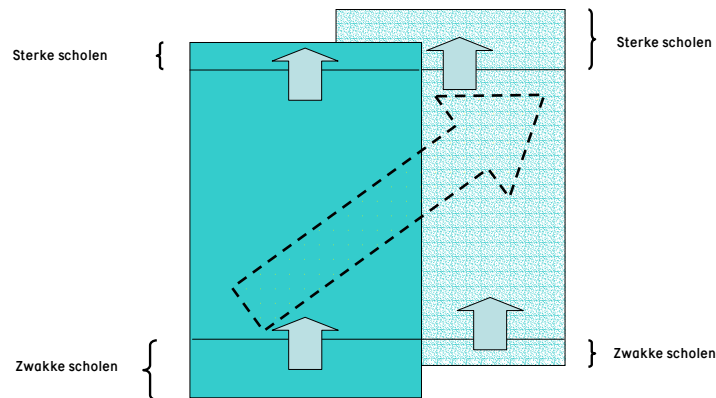
Op het snijvlak van stelselverantwoordelijkheid en het toezicht op individuele instellingen ligt ook het vraagstuk van de fusies. In het Kamerdebat van 15 februari jl. gaf de Kamer brede steun aan de gedachte van een meldplicht bij voorgenomen fusies. Wel vroegen enkele Kamerleden aandacht voor criteria die gelden bij de beoordeling van fusies. Geheel in lijn met de governance-gedachte is dat de medezeggenschap van de betrokken instellingen instemming verleent aan de voorgenomen fusie. In het overleg met u over de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) is de gedachte geopperd om de instemming van de medezeggenschap vooralsnog als enig toetsingscriterium te hanteren bij de beoordeling van fusiemeldingen. Ik kan me erin vinden dit voorlopig als uitgangspunt te kiezen. In het kader van de 'lerende aanpak' (zie volgende paragraaf) kunnen we over enige tijd bekijken of dit criterium toereikend is. Ik zal hierover spreken met de verschillende onderwijssectoren.

2.2. Veranderingsstrategie good governance is gericht op kwaliteitsverbetering

Volgens de principes van good governance hebben de partijen die daar belang bij hebben invloed op het onderwijs dat de instellingen bieden: leerlingen/studenten, ouders, leraren/docenten, maar ook het (toekomstige) bedrijfsleven en het aanleverende/vervolgonderwijs. Zij zijn vooral gericht op het functioneren van individuele instellingen. De overheid bewaakt dat in heel Nederland onderwijsinstellingen een basiskwaliteit leveren.

Hoe kan zo'n stelsel, dat is gebaseerd op meer lokale 'horizontale sturing' in plaats van nationale 'verticale' sturing, goede resultaten leveren? Mijn uitgangspunt is dat een 'lerende aanpak' dat mogelijk maakt. Als belanghebbende partijen zien hoe goed sommige scholen presteren en welke autonomie ze dat oplevert, zullen ze streven naar even goede prestaties van hun onderwijsinstelling. Op den duur leidt dat tot meer sterke scholen en minder ondermaatse scholen. De kwaliteit van het onderwijsstelsel als geheel zal daardoor toenemen.

Dynamiek door prestaties onderwijsinstellingen



Een lerende aanpak zorgt ervoor dat binnen het geheel van een onderwijssector het deel 'sterke instellingen' groter wordt en het deel zwakke instellingen minder. De schuine pijl geeft de kwaliteitsverbetering van de sector weer als resultaat van 'leren van de beste'.

Voorwaarden voor een stelsel dat aan de kwaliteitsvereisten voldoet zijn:

- ouders, leerlingen en leraren worden formeel in een positie gebracht waarin ze invloed kunnen uitoefenen op het onderwijs dat de 'eigen' instelling biedt;
- de informatie over de resultaten van instellingen (inhoudelijke en financiële), en over de manier waarop ze hun kwaliteit verbeteren, is volledig, betrouwbaar en transparant;
- instellingen betrekken de maatschappelijke omgeving bij hun keuzes;
- er is proportioneel toezicht op het stelsel en de instellingen;

De beschikbaarheid van betrouwbare en onderling vergelijkbare informatie over de onderwijsresultaten en het sociaal-pedagogisch klimaat van de instellingen is cruciaal voor de werking van good governance. Transparante gegevens over de kwaliteit van instellingen stelt bestuurders en toezichthouders in staat zich te spiegelen en op te trekken aan beter presterende scholen en biedt leerlingen, ouders, bedrijven en vervolgonderwijs concrete handvatten om effectief invloed uit te oefenen op strategische keuzes van een onderwijsinstelling.

De huidige bestuurlijke verhoudingen zijn volgens velen te typeren als een systeem dat is gebaseerd op geïnstitutionaliseerd wantrouwen. Dat leidt tot een neiging om vooral aandacht te besteden aan zwak presterende scholen. Ik ben van oordeel dat dit patroon moet worden doorbroken en ik wil daarom tevens de aandacht richten op de sterk presterende scholen. Een 'sterke' school noem ik bijvoorbeeld een school:

- met goede onderwijsprestaties in de zin van toegevoegde waarde op cognitief, sociaal en emotioneel niveau;
- met een bestuur dat transparant en effectief is en bureaucratie vermijdt;
- met een bestuur dat schoolmanagers en onderwijsgevendenden op locatie-/vakgroep-/opleidingsniveau voldoende ruimte geeft (financieel, maar bijvoorbeeld ook qua bevoegdheden) om eigen vorm en inhoud te kunnen geven aan het onderwijsproces;
- waarin het onderwijskundig leiderschap (zowel door het bestuur/de leiding als door de docent) in de praktijk van alle dag zichtbaar wordt;
- met goede horizontale verantwoording (interne en externe *checks and balances*), in het bijzonder door goed functionerende medezeggenschap;
- met een bedrijfsvoering waarin de eerder genoemde ruimte op school-/vakgroep-/opleidingsniveau zichtbaar is.

Scholen die aan deze eisen voldoen verdienen in de sfeer van toezicht een aangepast arrangement, in deze zin is sprake van verdiende autonomie.

Ik zal bovendien de verspreiding van deze 'best practices' bevorderen en in een onderwijscongres dat eind oktober zal plaatsvinden vooral van gedachten wisselen over hoe wij het beste uit onze scholen kunnen halen.

2.3. Nieuwe vormen van toezicht die passen bij good governance zijn nodig

Na de zomer stuur ik u *Toezicht in vertrouwen, Vertrouwen in toezicht, Visie op toezicht OCW; 2007-2011* toe. Daarin ga ik uit van de 'lerende aanpak' die ik hierboven beschrijf als 'kwaliteitsversterker' in een onderwijsstelsel dat op de governanceprincipes is gebaseerd. Ik geef aan wat de consequenties van governance zijn voor het toezicht en ik geef mijn reactie op onderdelen van het advies *Doortastend Onderwijstoezicht* van de Onderwijsraad. Ook werk ik de zes principes van toezicht uit die het kabinet heeft vastgelegd in de brief *Minder last, meer effect* (nr. BZK, 2005-0000248053).

Omdat verreweg de meeste instellingen voldoende of goed presteren en slechts een beperkt aantal niet, is het effectiever en efficiënter om het preventieve toezicht op alle instellingen relatief licht te houden en zwaarder toezicht vooral te richten op de slecht presterende instellingen. Dat was één van de redenen waarom in de WOT destijds het principe van proportioneel toezicht is ingevoerd. Dat werkt alleen als we erop kunnen vertrouwen dat het bestuurlijke arrangement de meeste invloed dáár legt waar het belang bij goed onderwijs het grootste is. Ouders/studenten en leraren spelen dus een beslissende rol. En signalen van tekortschietende instellingen moeten we gemakkelijk kunnen oppakken. Dan kan het "huidige geïnstitutionaliseerde systeem van wantrouwen" (aldus de WRR) worden omgezet in toezicht op basis van terecht vertrouwen.

Kort gezegd zijn de uitgangspunten die in de *Visie op Toezicht* zullen staan:

1. Er blijft altijd een toezichtfunctie voor het departement, op stelselniveau én op het niveau van de individuele instelling, omdat de minister de burgers het vertrouwen biedt dat alle onderwijsinstellingen voldoen aan een minimumkwaliteitsniveau.

2. Toezicht op maat (proportioneel): als een instelling haar zaken goed op orde heeft, kan het toezicht licht zijn. Maar blijven de prestaties van een individuele instelling achter of is de verantwoording binnen de school en met de omgeving van die school onder de maat, dan zal het toezicht moeten verscherpen. Dit maakt duidelijk hoe belangrijk goed intern toezicht is en hoezeer het past bij het uitgangspunt dat (de kwaliteit van) het onderwijs in de eerste plaats een zaak is van de instellingen zelf. Heeft een gehele onderwijssector de kwaliteitssystemen op orde, dan is een lichte check op het feitelijk functioneren van het stelsel genoeg. Zonodig wordt bij een individuele instelling een *reality check* uitgevoerd.
3. Een lichtere sturing betekent ook een lichter toezicht. Als de instellingen met minder regels worden geconfronteerd en zich toeleggen op good governance, hoeft de minister minder intensief te sturen en dus ook minder intensief toezicht te houden.
4. Vertrouwen is gebaseerd op informatie. Het toezicht neemt af naarmate er meer vertrouwen is dat de instellingen de kwaliteit goed op orde hebben en hier blijf van geven door het geven van vertrouwenwekkende informatie. Het advies van de Onderwijsraad *Doortastend Toezicht* heeft als strekking dat alle betrokkenen bij het onderwijs inzicht willen hebben in het functioneren van het onderwijs. Dit aspect, samengevat in een aantal kengetallen, moet stoelen op onafhankelijke informatie.
5. Het departement moet corrigerend op kunnen treden als een maatschappelijk belang in het gedrang komt omdat instellingen de regels niet naleven. De minister zet dan bij voorkeur instrumenten in die de kwaliteit van het onderwijs verbeteren en die de verantwoordelijken aansporen hun verantwoordelijkheid te nemen en de regels na te leven.

Hierbij moet nog worden opgemerkt dat de minister van OCW ook verantwoordelijk is voor de borging van een goede besteding van publieke middelen, zoals omschreven in paragraaf 2.1. Verder is van belang dat OCW de bestaande arrangementen periodiek doorlicht: werken ze goed? Kunnen we toe met minder toezicht? Kunnen we systemen gebruiken van de sector zelf?

In *Toezicht in vertrouwen, Vertrouwen in toezicht* ga ik ook in op de voorstellen van de Onderwijsraad over interventies. Uitgangspunt in mijn visie is dat toezichthouders een variatie aan interventies nodig hebben, zodat ze passend kunnen reageren op de situatie: als het nodig is sanctionerend, maar liever op een andere manier. Ik neem ook een aantal interventies over die de Onderwijsraad suggereert en plaats ze in onderlinge samenhang. Zo ontstaat een set van interventies: 'milde interventies' (gesprekken, leren van goede voorbeelden) en interventies met juridische consequenties (bekostigingssancties, bestuurlijke boetes en een aanwijzingsbevoegdheid van de minister). Het gebruik van deze interventies is uiteraard afhankelijk van de kwaliteitssystemen van de onderwijsinstellingen zelf, maar ook van de wijze waarop onderwijssectoren hun eigen kwaliteit hebben geborgd. Zo kent de sector Hoger Onderwijs bijvoorbeeld de NVAO, die voor een instellingsonafhankelijke borging van de kwaliteit zorgt.

2.4. Deregulering en het voorkomen van bureaucratie in de instellingen is het belang van allen

Uitgangspunt in de governancefilosofie is dat de bestuurlijke verhoudingen ouders, leerlingen, docenten, gemeenten en bedrijven in staat stellen om invloed uit te oefenen op het onderwijsbeleid van een school. Dit vergroot de mogelijkheden van leraren/docenten om het onderwijs in te richten op basis van eigen professionele inzichten en van de wisselwerking tussen hen en de leerlingen/studenten. Het roept echter ook een zekere spanning op: enerzijds moeten scholen en leraren meer ruimte krijgen, anderzijds krijgt de directie omgeving van scholen meer invloed op het beleid van die scholen. Dit spanningsveld verdient voortdurende aandacht in het ontwikkelingstraject van good governance. Het terugdringen van het saldo van de regeldruk op de scholen is een belangrijke voorwaarde bij het invoeren van governance. Daarom is mijn beleid erop gericht dat in ieder geval de regel- en administratieve lastendruk afkomstig van het ministerie sterk afneemt. Daartoe zal ik het toezicht van de inspectie 'proportioneel' maken en de informatievragen aan instellingen, door Cfi, IB-groep, Inspectie en mijn Auditdienst bundelen en beperken. Ten slotte is de voorgenomen harmonisatie van wetgeving noodzakelijk om tot de broodnodige beperking van de regeldruk op instellingen³ te kunnen komen.

Ook de instellingen zelf moeten ervoor waken dat hun energie en middelen weglekken als gevolg van regels die zichzelf of hun brancheorganisaties ontwerpen. Onderwijsinstellingen zijn er in de eerste plaats om goed onderwijs te geven, en dat willen leraren/docenten en leerlingen/studenten ook. Het bevoegd gezag van de instelling heeft hier een bijzondere verantwoordelijkheid en moet zowel intern als extern aangesproken kunnen worden op de effectiviteit van het bestuur en op de ruimte die de professionals krijgen. De medezeggenschap en het systeem van horizontale verantwoording moeten dat mogelijk maken.

Gezien het belang van dit onderwerp zal ik de regeldruk in het onderwijs blijven monitoren. Om dit te borgen heb ik met de onderwijssectoren het gesprek geopend over een instrument waarmee instellingen inzicht krijgen in de effectiviteit van hun interne bureaucratische processen. De eerste resultaten van deze 'bureaucratiebenchmark' zullen in 2007 beschikbaar zijn. Op basis hiervan kunnen belanghebbenden bestuurders van scholen aanspreken op (te) grote interne bureaucratische lasten.

2.5. Informatievoorziening

Eerder in deze brief heb ik het belang van onafhankelijke en betrouwbare (benchmark-) informatie aangegeven. Naar mijn oordeel zal dit ook consequenties moeten hebben voor de bestuurlijke inrichting van de informatiestromen tussen de instellingen, Cfi, de Inspectie, de IB-Groep en het ministerie. Kern van dit vraagstuk is dat de sectoren een grotere eigen verantwoordelijkheid moeten krijgen over de informatie die wordt gebruikt om te benchmarken. Binnenkort zal ik alle betrokken partijen hiervoor een voorstel doen.

³ De laatste jaren is al veel gebeurd aan deregulering. OCW heeft uw Kamer een pakket maatregelen voorgesteld die nog in deze kabinetsperiode zullen leiden tot 29% minder administratieve lasten voor de instellingen. En daar blijft het niet bij: als alles volgens planning verloopt zijn OCW-instellingen in 2010 39% minder tijd kwijt aan administratieve verplichtingen voor OCW.

2.6. Aanpassing van onderwijswetgeving is sluitstuk én randvoorwaarde

De laatste stap in de ontwikkeling van good governance is de neerslag van de nieuwe principes in wetgeving. Mijn inzet, zoals ik in mijn governancenotitie had vermeld, is uiteindelijk te komen tot één samenhangende en sobere wet op het onderwijs. Eerste stap daarbij is de WHOO (Kamerstukken II, 2005/06, 30588, nr. 3), die ik u op 8 juni jl. heb gezonden.

De Tweede Kamer gaf op 15 februari jl. aan dat ook stapsgewijze aanpassing van de bestaande onderwijswetten een goede keuze kan zijn. Die discussie heeft mij tot de conclusie gebracht dat een organisch proces van aanpassing van de onderwijswetten het beste is. De drie ontwikkelpaden van good governance die ik in hoofdstuk 3 aangeef, zijn een uitwerking van die gedachte.

Tegelijkertijd leert de ervaring dat discussies over aanpassing van wetteksten en de opbouw van de wet scherpte brengen in een debat over doelstellingen en dilemma's. Daarom wil ik parallel aan het inhoudelijke debat over good governance ook de wetgevingsaspecten zichtbaar maken. Daarbij wil ik het gesprek richten op wat in ieder geval gemeenschappelijke beginselen moeten zijn van onderwijswetgeving. "Gemeenschappelijke beginselen waar mogelijk, uitzonderingen waar wenselijk of onvermijdelijk", is mijn uitgangspunt. Dat geeft ook houvast voor de verdere deregulering.

In de discussienotitie die ik u in oktober a.s. wil sturen, zal ik aanzetten tot wetgeving opnemen en daarbij aangeven welke bepaling gemeenschappelijk en welke sectorspecifiek zijn. Dat heb ik u in het overleg van 15 februari jl. ook toegezegd. De discussienotitie plaatst een beeld van een integrale wet op het onderwijs naast het beeld van een combinatie van sectorspecifieke wetten. Dat verheldert de discussie over de weg die we moeten inslaan, en geeft een eerste indicatie van de mogelijke dereguleringswinst.




3. Wegen waarlangs good governance verder vorm krijgt.

De WRR (*Bewijzen van goede dienstverlening*, 2004) beschrijft dat de dienstverlening in de openbare sector een complex geheel is met een toenemende spanning tussen het institutionele regime, de oriëntatie van instellingen en professionals, en de vraag van hun 'cliënten'. Daarom is een systeem van *checks and balances* nodig, dat verbeteren en vernieuwen stimuleert en ondermaats presteren aanpakt. Die *checks and balances* vormen het krachtenspel tussen alle bij het onderwijs betrokken partijen. Als dat goed werkt zijn er minder regels nodig en is het duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is.

Het proces waarin die partijen zich hun nieuwe rol eigen maken, moet zorgvuldig worden vormgegeven, in voortdurend gesprek met hen en met het parlement. Ook is het belangrijk kennis te vergaren en te benutten over de effecten van stappen in dat proces. Daarom wil ik de good governanceprincipes omzetten in praktijk door drie wegen te bewandelen, die onderling met elkaar verbonden zijn. Daarbij zoek ik aansluiting bij de stand van zaken in de verschillende onderwijssectoren. In onderstaand schema ziet u hoe de verschillende sectoren 'scoren' ten aanzien van een aantal relevante aspecten van good governance.

Schematisch overzicht van de voortgang van de implementatie van het governance-gedachtegoed.

	<i>HO</i>	<i>BVE</i>	<i>VO</i>	<i>PO</i>
ruimte en verantwoordelijkheid voor onderwijsgevende				
medezeggenschap: professional in positie				
medezeggenschap: deelnemer in positie				
arbeidsvoorwaarden gedecentraliseerd				
kwaliteitszorg				
benchmarking				
lumpsumbekostiging				
sturen op resultaten				
brancheorganisaties in positie				
good governancecode				
regulering topinkomens				
regulering financiële reserves				
scheiding bestuur en toezicht				
minder interne bureaucratie en regeldruk				

	= afdoende geregeld/alleen onderhoud nodig (met bij PO monitoring van de eerste ervaringen met lumpsumbekostiging)
	= voorstellen zijn besproken door de Tweede Kamer, liggen bij de Kamer of gaan nog in de huidige regeerperiode naar de Kamer
	= proces in gang gezet (w.b. kwaliteitszorg al enige jaren geleden, maar nog onvoldoende doorontwikkeld)

Op basis van deze stand van zaken, voer ik de volgende acties uit.

3.1 Raadplegen van de partijen die belang hebben bij goed onderwijs

Om good governance zo effectief mogelijk te kunnen vormgeven wil ik belanghebbenden en hun organisaties op drie manieren raadplegen:

- In informeel overleg met de belangrijkste vertegenwoordigers van partijen in alle onderwijssectoren. Een eerste bijeenkomst heeft inmiddels plaatsgevonden.
- In formeel overleg. Dit gaat van start met de eerdergenoemde discussienotitie over good governance en wetgeving die ik in oktober 2006 aan de Tweede Kamer zal sturen. Ik wil dan het gesprek openen met alle partijen die bij good governance een rol spelen: leerlingen, leraren, managers, bestuurders, werkgevers, gemeenten, enzovoort. Ik geef de aftrap op de onderwijsconferentie in oktober 2006. Daar komen bijvoorbeeld de rol van de medezeggenschap en de positie van ouder- en leerlingenraden aan bod.
- In gesprekken met deskundigen en belanghebbenden, polls, steekproefonderzoeken, communities (zie ook bijlage 2).

3.2 Onderzoeken hoe good governance het beste werkt

De raadpleging kan leiden tot gezamenlijk vastgestelde vraagstukken waarvoor OCW verantwoordelijk is. Dit resulteert in nieuw beleid. Om vooraf zoveel mogelijke feitelijke informatie te verkrijgen laat ik onderzoek en experimenten uitvoeren. Zo is in september een simulatie klaar van horizontale verantwoording. Daaruit moet duidelijk worden onder welke condities horizontale verantwoording het beste werkt.

Ook kennisvergaring uit wetenschappelijke literatuur en van (ervarings)deskundigen is nodig. In juli verschijnt een kwalitatief onderzoek naar interne kwaliteitszorg/horizontale verantwoording in het primair en voortgezet onderwijs. In september volgt een literatuurstudie over houding en gedrag van ouders en leerlingen in het onderwijs. Verder heb ik de Onderwijsraad gevraagd mij in september te adviseren welke onderdelen van good governance gemakkelijk in te voeren zijn en welke minder gemakkelijk. De Onderwijsraad kan daarvoor ook het onderzoek gebruiken dat OCW heeft aanbesteed (zie bijlage 2). Hierover informeer ik u in de eerdergenoemde discussienotitie over good governance en wetgeving. Ten slotte stimuleer ik dat kennis en ervaring van sterke scholen in het onderwijsveld worden gedeeld. Resultaten daarvan gebruik ik ook in mijn vormgeving van good governance.

3.3 Overleg met het parlement

Buiten kijf staat dat overleg met het parlement essentieel is voor de vormgeving van good governance. Niet alleen om het best werkende stelsel te scheppen. Maar ook om scherp te krijgen welke rolverdeling past tussen de Kamer en de verantwoordelijke minister voor onderwijs, in een toekomstig stelsel waarin in de eerste plaats de belanghebbende partijen sturen en verantwoording afleggen. Ik zal dan ook elke concrete wijziging van de bestuurlijke verhoudingen binnen het stelsel aan u voorleggen.

Met deze brief stuur ik een overzicht mee van de stapsgewijze invoering van goed governance in de vier onderwijssectoren (bijlage 1). De belangrijkste thema's van good governance hanteer ik daarbij als ijkpunten. Tot slot omschrijf ik de concrete zaken die ik nog tijdens mijn ambtstermijn wil ontwikkelen of afronden (bijlage 2). Een kort overzicht hiervan treft u hierbij aan.

Overzicht van stukken over governance die nog in mijn ambtsperiode naar de Tweede Kamer worden gestuurd, dan wel recent naar de Kamer zijn gestuurd.

Wet op het Hoger Onderwijs en Onderzoek (WHOO)	8 juni 2006 naar de Tweede Kamer gestuurd.
Wet Medezeggenschap op scholen (WMS)	20 juni 2006 door de Tweede Kamer aangenomen
Wet Raden van Toezicht in de BVE-sector	19 juni 2006 naar de Tweede Kamer gestuurd
Nota Toezicht in vertrouwen, Vertrouwen in toezicht - Visie op toezicht OCW 2007-2011	na de zomer van 2006
Uitwerkingsnotitie vernieuwing zorgstructuur leerlingen funderend onderwijs	september 2006
Discussienotitie over good governance en wetgeving	oktober 2006

Verkenning naar het definiëren en normeren van opbrengsten van het basisonderwijs.	najaar van 2006
Wetsvoorstel grotere planningsvrijheid VO	december 2006
Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs inzake deregulering en administratieve lastenverlichting.	voor het eind van 2006
Nadere informatie over het gebruik van benchmarkgegevens en het sturen op onderwijsresultaten	voor het einde van 2006
Wetsvoorstel medezeggenschap in de BVE-sector	eind 2006
Wetsvoorstel goed bestuur PO/VO	eind 2006
Rapportage over professionalisering en deskundigheidsbevordering van raden van toezicht in het hoger onderwijs	tweede helft van 2007

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Maria J.A. van der Hoeven