

Vergaderjaar 2000–2001

27 400 VIII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2001

Nr. 92

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 5 juli 2001

Als uitwerking voor primair en voortgezet onderwijs van de onderwijsbeleidsbrieven van 1999 en 2000 ontvangt u hierbij de notitie «Kwaliteit aan de basis, een actieprogramma voor het primair en voortgezet onderwijs».

Met deze notitie wordt beoogd het ontwikkelingsperspectief van de beleidsbrieven te vertalen in een samenhangend overzicht van concrete maatregelen op onderwijskundig, personeel en financieel terrein. Sommige maatregelen zijn nieuw, andere zijn al eerder aangekondigd. De meerwaarde van de notitie is gelegen in een integrale presentatie om scholen inzicht te geven in de beleidsruimte die zij voor hun verdere onderwijsontwikkeling kunnen benutten. De scholen worden hierover na de zomervakantie geïnformeerd.

Het afgelopen half jaar heeft over het toekomstig onderwijsbeleid intensieve interactie plaatsgevonden met het onderwijsveld en andere belangstellenden: de groep scholen die onder de naam «initiatiefrijke scholen» meedenkt; de onderwijsorganisaties die met het departement een gezamenlijke strategische beleidsagenda voor de komende jaren hebben opgesteld; de deelnemers aan de ontwerpwedstrijd; de deelnemers aan het via internet gevoerde onderwijsdebat; de deelnemers aan discussiebijeenkomsten als in De Balie, waar jonge leraren een belangrijke rol spelen. Deze werkwijze heeft ons geleerd dat er een breed draagvlak in het onderwijsveld groeiende is voor implementatie van deze maatregelen in de dagelijkse praktijk van het onderwijs.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
L. H. L. M. A. Hermans

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
K. Y. I. J. Adelmund

KWALITEIT AAN DE BASIS, EEN ACTIEPROGRAMMA VOOR HET PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding en algemeen kader

1.1 Inleiding

1.2 Algemeen kader

1.2.1 De school centraal

1.2.2 De rijksoverheid

1.2.3 Optimale condities

2. Concrete maatregelen

2.1 Primair onderwijs

2.1.1 Onderwijskundige inrichting en kwaliteit

2.1.2 De school als professionele organisatie

2.1.3 Bestedingsvrijheid

2.2 Voortgezet onderwijs

2.2.1 Onderwijskundige inrichting en kwaliteit

2.2.2 De school als professionele organisatie

2.2.3 Financiën en voorzieningen

Slotopmerkingen

Bijlage:

Actieprogramma primair en voortgezet onderwijs ter uitwerking
onderwijsbeleidsbrief «Onderwijs in stelling»¹

A. Primair onderwijs

B. Voortgezet onderwijs

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

HOOFDSTUK 1: INLEIDING EN ALGEMEEN KADER

1. Inleiding

Aanleiding

In «Onderwijs in stelling», de beleidsbrief 2000, is een ontwikkelingsperspectief gegeven voor het onderwijs als geheel. Drie waarden staan in deze visie centraal: gelijke kansen, variëteit en kwaliteit. In deze notitie wordt dit perspectief voor primair en voortgezet onderwijs in concrete maatregelen uitgewerkt. Sommige maatregelen zijn eerder aangekondigd, andere zijn nieuw.

Het streefbeeld is een onderwijspraktijk waarin:

- scholen *ruimte* hebben om met de nodige mate van variëteit onderwijs te verzorgen om alle jongeren gelijke kansen te bieden;
- de overheid *richting* geeft ten einde kwaliteit en toegankelijkheid te waarborgen;
- scholen in het openbaar *rekenschap* afleggen over het gerealiseerde onderwijs.

Dit streefbeeld wordt in de praktijk al meer en meer zichtbaar; om het over de volle breedte van het onderwijs te bereiken is de komende jaren een stimulerend beleid nodig.

Werkwijze

Maatregelen om tot een beter evenwicht tussen deze drie uitgangspunten te komen, zijn in een open proces tot stand gebracht. Het afgelopen half jaar heeft over het toekomstig onderwijsbeleid intensieve interactie plaatsgevonden met het onderwijsveld en andere belangstellenden: de groep scholen die onder de naam «initiatiefrijke scholen» aangeeft welke beleidsruimte nodig is; de onderwijsorganisaties die met het departement een gezamenlijke strategische beleidsagenda voor de komende jaren hebben opgesteld; de deelnemers aan de ontwerpwedstrijd; de deelnemers aan het op internet gevoerde onderwijsdebat ([www.onderwijsdebat genaamd](http://www.onderwijsdebat.genaamd)); de deelnemers aan discussiebijeenkomsten als in De Balie, waar jonge leraren een belangrijke rol spelen.

Alles overziend mag worden gesteld dat de ambities die de samenleving voor het onderwijs heeft geformuleerd, leiden tot hoge eisen aan de school.

Samenhang

Deze maatregelen zijn bedoeld als stimulans voor de onderwijskundige inrichting en kwaliteit, de professionalisering en de toerusting van primair en voortgezet onderwijs. Samenhang tussen deze drie gebieden is essentieel: het goed benutten van ruimte voor onderwijskundig maatwerk veronderstelt professionele leraren en een goed toegeruste schoolorganisatie. Voor deze drie gebieden worden concrete maatregelen beschreven.

Bij dat alles staat de leerling centraal: het gaat er steeds om scholen zo toe te rusten dat alle jongeren hun kansen goed benutten. Dat vraagt een gevarieerd onderwijsaanbod dat is toegesneden op ieders individuele capaciteiten.

1.2 Algemeen kader

Het streefbeeld dat hier wordt geschetst, is geschreven in de tegenwoordige tijd. Dat wil niet zeggen dat het overal al volledig gerealiseerd is; wel zijn er scholen die op onderdelen vooruitlopen. De maatregelen zijn ervoor bedoeld alle scholen te stimuleren en te faciliteren om in de

komende jaren het streefbeeld te realiseren op een manier die bij de eigen school past.

1.2.1 De school centraal

Ruimte en richting

De school heeft als kerntaak de ontwikkeling van jongeren in brede zin te bevorderen. Bij het realiseren van die kerntaak zijn ook partners van buiten de school nodig. Al naar gelang de lokale situatie functioneert de school daarom in een breder netwerk van voorzieningen die andere aspecten van de ontwikkeling van jongeren tot taak hebben. Relaties met instellingen voor kunst en cultuur, met sportclubs, met de jeugdzorg, met de kinderopvang, met voorschoolse voorzieningen zijn in dit kader van belang. De school maakt daarin, in samenspraak met ouders en leerlingen, zelfstandige keuzes, niet omdat een overheid deze keuzes oplegt. Maar de school heeft ook een publieke taak die mede door anderen wordt bepaald. Zo geeft de overheid richting, waarbinnen en waarnaast de school eigen keuzes kan maken. De overheidsrol is juist bij funderend onderwijs een zeer wezenlijke omdat in deze fase de basis moet worden gelegd voor het vervolgonderwijs, in feite voor een leven lang leren, en voor goed burgerschap.

Rekenschap

Juist als scholen meer vrijheid krijgen om het onderwijs zelf vorm te geven, past het om meer nadruk te leggen op de rekenschap die wordt afgelegd over de resultaten. Scholen hebben tot taak het verzorgen van kwalitatief hoogwaardig onderwijs, binnen het kader van gegeven minimumnormen voor alle leerlingen en algemene beginselen van onderwijskwaliteit. Daartoe evalueren zij stelselmatig de kwaliteit van hun onderwijs. De scholen kiezen daartoe zelf een kwaliteitszorgsysteem dat men passend vindt in de eigen situatie. Zij leggen aan de deelnemers van het onderwijs, de directe omgeving van de school en de rijksoverheid verantwoording af over het schoolbeleid en de resultaten die men heeft behaald. De onderwijsinspectie prikkelt door een onafhankelijk extern oordeel de verdere schoolontwikkeling.

Faseverschillen

Het is tijd voor een dynamische strategie. Naar de mate waarin scholen erin slagen hun kwaliteit op systematische wijze te beheersen en te verbeteren, kunnen zij zich met recht professionele organisaties noemen. Dat proces moet worden bevorderd en waar mogelijk versneld.

Meer dynamiek ontstaat als bepaalde scholen de mogelijkheid krijgen te kiezen voor een grotere vrijheid dan andere scholen. Dat is alleen dan verantwoord als scholen op alle niveaus, bestuur, management en leraren, grotere zelfstandigheid aankunnen. Objectieve criteria om dit te kunnen beoordelen zijn dan van belang. De beoordeling door de inspectie van de kwaliteit van het onderwijs zal daarbij zeker een rol spelen; er kunnen ook andere criteria worden gehanteerd. Burgers moeten immers hun vertrouwen kunnen blijven stellen in alle scholen.

Deze scholen krijgen de kans te bewijzen dat ze publieke ondernemers zijn: scholen die actief speuren naar nieuwe uitdagingen en nieuwe kansen benutten. De verwachting is dat andere scholen dit voorbeeld snel zullen willen volgen.

De Onderwijsraad heeft in zijn studie «Dereguleren met beleid»¹ gewezen op de kansen die de strategie om met faseverschillen te werken, biedt. Bij een voldoende beleidsvoerend vermogen in een school kan autonomie-vergroting positieve effecten hebben op doeltreffendheid, doelmatigheid en toegankelijkheid van het onderwijs. Het gaat er dus om dit beleidsvoerend vermogen van scholen over de hele linie te vergroten. Van de

¹ «Dereguleren met beleid», studie naar effecten van deregulering en autonomie-vergroting, Onderwijsraad, december 2000.

ervaringen van scholen die daarbij voorop lopen, kunnen andere scholen weer leren.

In oktober 2001 zal de raad nader adviseren over de bestuurlijke inrichting van het funderend onderwijs, het vergroten van het beleidsvoerend vermogen van scholen en het rekening houden met faseverschillen tussen instellingen bij het bieden van meer beleidsruimte. In dat kader wordt ook ingegaan op de condities waaronder deze strategie kan slagen.

1.2.2 De rijksoverheid

Kerntaken rijksoverheid

Goed onderwijs vergt een actieve rol van de rijksoverheid in een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden. De overheid staat voor de kwaliteit van het onderwijs. Daarin kunnen verschillende kerntaken worden onderscheiden.

Voor het definiëren van de overheidsrol in het funderend onderwijs kan worden aangesloten bij de Onderwijsraad¹, die als kerntaken in het algemeen benoemt:

- het bewaken en stimuleren van de kwaliteit van het onderwijs;
- het zorg dragen voor en bewaken van de bestelsamenhang en een breed, gevarieerd en toegankelijk aanbod;
- het voorzien in een basisbekostiging die voldoet voor een kwalitatief goed en toegankelijk initieel onderwijs;
- het bewaken van een doelmatige besteding van de publieke middelen.

Inhoudelijke kwaliteitseisen

De overheid stelt kwaliteitseisen voor de gewenste resultaten van het onderwijs die ruimte laten voor de scholen. Dat worden minimumnormen in de vorm van leerstandaarden, die niet de volle breedte van het onderwijsprogramma betreffen. Leerstandaarden zijn nodig voor die elementen die voor alle jongeren van belang zijn voor succes in het vervolgonderwijs en voor goed burgerschap. Door de leerstandaarden voor primair en voortgezet onderwijs goed op elkaar af te stemmen bevordert de overheid de samenhang in het bestel.

Scholen gaan met behulp van een leerlingvolgsysteem, waarover de meeste nu al beschikken, regelmatig de vorderingen van individuele leerlingen na. Met behulp van de leerstandaarden kan duidelijk worden gemaakt hoever een individuele leerling is gevorderd en wat de volgende stap zou moeten zijn. Leermoeilijkheden en achterstanden zijn op die manier snel opgespoord en dus ook vroegtijdig en gericht aan te pakken. Uiteraard is ook de afsluitende toetsing van het primair (de CITO-toets) en het voortgezet onderwijs (de examinering) richtinggevend voor de inhoudelijke kwaliteit van het onderwijs.

Algemene beginselen van onderwijskwaliteit

De overheid legt algemene beginselen van onderwijskwaliteit vast. Door middel van algemene beginselen van onderwijskwaliteit wordt aan scholen een zorgplicht opgelegd om kwalitatief goed onderwijs te verzorgen. Anders dan met de huidige, vaak gedetailleerde regelgeving kan scholen met deze beginselen ruimte worden gelaten om wat onder kwalitatief goed onderwijs wordt verstaan, zelf in te vullen. Een groot aantal specifieke voorschriften kan dan vervallen, bijvoorbeeld op het terrein van inrichting van het onderwijs, zorgstructuur en personeel. Een algemeen beginsel van onderwijskwaliteit is bijvoorbeeld het rekening houden met verschillen tussen leerlingen. Met het vastleggen van dit beginsel zijn scholen verplicht hieraan op enigerlei wijze invulling te geven; onderwijs moet meer maatwerk worden. De wijze waarop met verschillen wordt rekening gehouden, is echter aan de school zelf. Andere doelstellingen die kunnen worden bevorderd door middel van een algemeen beginsel, zijn:

¹ Zelfde studie; zie voetnoot 1.

- zorgen voor een onderwijsaanbod dat, boven de minimumnormen, het maximale uit iedere leerling haalt;
- zorgen voor een veilig schoolklimaat;
- zorgen voor het op peil houden van de kwaliteit van leraren;
- zorgen voor betrokkenheid van ouders en leerlingen bij de school;
- zorgen voor samenwerking met andere instellingen buiten de school omwille van een brede zorg voor alle leerlingen;
- zorgen voor een doelmatige besteding van de overheidsmiddelen.

De algemene beginselen van onderwijskwaliteit zijn juridisch bindend voor scholen in die zin dat ze in de onderwijswetgeving worden opgenomen. Het zijn daarmee deugdelijkheidseisen en het voldoen eraan is voorwaarde om te worden opgenomen in het (bekostigde) bestel. Zoals dat ook het geval is met andere wettelijk geregelde aspecten van de kwaliteit van het onderwijs, ziet de inspectie toe op de wijze waarop een school invulling geeft aan deze beginselen. Juist bij deze meer open normen is veel ruimte voor variëteit; de inspectie respecteert binnen zekere kwaliteitsnormen de eigen keuzen van de school. Zo zal op den duur meer inzicht groeien in de verschillende wijzen waarop scholen deze beginselen adequaat kunnen invullen.

Deze opener wijze van aansturing van het onderwijs wordt in de verkenning «Onderwijs 2010» die het kabinet deze zomer uitbrengt, verder geconcretiseerd.

Eisen aan beroepskwaliteit

De overheid stelt, op voorstel van de beroepsbeoefenaren, bekwaamheidseisen voor leraren en kan deze ook stellen voor leidinggevend en onderwijsondersteunend personeel (het wetsvoorstel beroepen in het onderwijs). Deze eisen zijn onderdeel van de benoemingsvereisten. Uit een getuigschrift blijkt of aan de bekwaamheidseisen is voldaan. Voor leidinggevend en ondersteuners kan ook op andere wijze worden aangetoond dat zij aan de eisen voldoen. Voor aspirant-leraren is er de mogelijkheid om als zij-instromer in het onderwijs te gaan werken. Het onderhouden van de bekwaamheid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de beroepsbeoefenaren zelf én de school.

1.2.3 Optimale condities

Financiering

De overheid draagt zorg voor een voldoende toerusting van de scholen. Uitgangspunt is dat voor funderend onderwijs de publieke bekostiging toereikend moet zijn. Toegankelijkheid van funderend onderwijs voor alle jongeren staat voorop. Daarmee wordt niet uitgesloten dat private middelen op verantwoorde wijze als extra kunnen worden ingezet. Ook nu al zijn extra middelen beschikbaar uit vrijwillige bijdragen van ouders en organisaties. Het gaat er vooral om hoe deze extra middelen worden ingezet.

Aan de Onderwijsraad is gevraagd in augustus 2001 advies uit te brengen over de verschillende mogelijkheden en onmogelijkheden op dit gebied.

Investeren

Het gros van de investeringen die de afgelopen jaren gedaan zijn, is specifiek gericht op versterking van het vermogen van scholen om maatwerk te leveren. Een – geenszins volledige – opsomming van de grootste investeringsposten onderstreept deze stelling:

- de voor- en vroegschoolse educatie;
- de klassenverkleining in het basisonderwijs;
- de aanpak van de wachtlijsten voor de speciale scholen voor basisonderwijs;
- de onderwijskansenaanpak en de brede school in primair en voortgezet onderwijs;

- de aanpak van het voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs en secundair beroepsonderwijs;
- de klassenassistenten in de scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen;
- de schoolontwikkeling en professionalisering van docenten;
- de investeringen in informatie- en communicatietechnologie in alle sectoren van het onderwijs.

Het kabinet heeft in de afgelopen jaren op verschillende momenten additionele middelen uitgetrokken om scholen beter in staat te stellen de hoge ambities waar te maken. Vervolgstappen op deze weg van innoveren en investeren zijn noodzakelijk om de doelstellingen voor kwaliteit en variëteit in het funderend onderwijs te realiseren. In het kader van de Voorjaarsnota 2001 heeft het kabinet een forse vervolgstap gezet. In 2001 investeert het kabinet 1,2 miljard structureel meer in het onderwijs en éénmalig 300 miljoen. Voor 2002 komt daar nog eens 900 miljoen structureel bovenop.

Personele ontwikkeling

Op gebied van personele ontwikkeling is het rapport van de commissie Van Rijn voor de onderwijswereld van groot belang. Voor het aantrekken van hoogwaardig personeel, zegt de commissie, zal de publieke sector aantrekkelijker arbeidsvoorwaarden moeten bieden.

Het kabinet heeft intussen voorstellen gedaan voor het uitvoeren van de aanbevelingen van Van Rijn. Voorgesteld is dat carrièrepatronen worden ingekort en dat schoolbudgetten ter beschikking worden gesteld om ook op schoolniveau de aantrekkelijkheid van werken in het onderwijs te vergroten. Met dit schoolbudget kunnen scholen er bijvoorbeeld voor kiezen om te gaan werken met meer functiedifferentiatie, wat kan bijdragen aan vermindering van de werkdruk van leraren en schoolleiders, en met meer beloningsdifferentiatie. Verder kan men betaald ouderschapsverlof bieden en meer scholingsmogelijkheden. Het schoolbudget geeft tegelijkertijd ruimte voor schoolontwikkeling.

Over deze onderwerpen is onlangs met de onderwijsorganisaties een (onderhandelaars)akkoord bereikt over aanvullende afspraken op de bestaande CAO.

Evenwichtige verhoudingen

Organisaties hebben prikkels van buiten nodig om voortdurend kwaliteit te leveren. De grotere beleidsruimte op schoolniveau mag niet betekenen dat het zicht op de resultaten van scholen verdwijnt. De koppeling tussen beleid, middelen en prestaties (oogmerk van de operatie Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording) moet duidelijk zijn. Het is dan ook van belang dat centrale toetsing plaats vindt van de prestaties van leerlingen (CITO-toets in primair en examinering in voortgezet onderwijs) en scholen (inspectierapporten). De informatie-uitwisseling tussen scholen en ministerie wordt toegespitst op de prestaties van de onderwijsinstelling, waarbij de administratieve belasting van scholen wordt vermindert. De invoering van het onderwijsnummer maakt deze vereenvoudiging beter mogelijk.

De overheid heeft tot taak voor prikkels van buiten de school te zorgen. Zij doet dat op twee manieren.

Ten eerste zorgt de overheid voor een onafhankelijk toezicht, de onderwijsinspectie. Deze beoordeelt periodiek de kwaliteit van het onderwijs aan iedere individuele instelling en rapporteert daarover in het openbaar. Dit externe onafhankelijke oordeel werkt als prikkel voor de school voor verdere ontwikkeling van het onderwijs. Dit beleid is neergelegd in «Variëteit en waarborg» en in het wetsvoorstel op het toezicht in het onderwijs. Daarnaast worden scholen ook gestimuleerd tot interne kwaliteitszorg via het afleggen van verantwoording aan de meest nauw betrokken partijen:

de leerlingen en/of hun ouders. Van scholen mag worden verwacht dat ze hen goed informeren én goed met hen communiceren over de organisatie, werkwijze en resultaten van de school. Daartoe zijn diverse wettelijke instrumenten ingevoerd, zoals de onderwijsgids, de jaarlijkse schoolgids en de klachtenregeling. In de beleidsnotitie «Ouders en de school» (april 2001) zijn nog meer initiatieven aangekondigd ter versterking van de positie van ouders en van leerlingen. Zo komt er een kwaliteitssite voor ouders met relevante informatie over het scholenaanbod en een landelijk adviescentrum waar individuele ouders terecht kunnen voor informatie en advies over zaken die hun relatie met de school raken.

Gemeentelijke overheid

Op dit moment hebben de gemeenten verschillende taken op het gebied van onderwijs. Voor het openbaar onderwijs hebben zij een bestuurlijke taak; zeker in het voortgezet onderwijs maar in toenemende mate ook in het primair onderwijs is een vorm van verzelfstandigd bestuur ontstaan. Voor alle scholen voor primair en voortgezet onderwijs zijn gemeenten verantwoordelijk voor de huisvesting; gemeenten kunnen die taak, inclusief de financiering ervan, aan scholen zelf overdragen. Op het gebied van onderwijsachterstanden en allochtone talen hebben gemeenten de taak regie te voeren naar scholen en andere instellingen. Tot slot is ook de regierol op gebied van jeugdbeleid in het algemeen (bijvoorbeeld de jeugdzorg, cultuureducatie en sportbeoefening) voor het onderwijs van grote betekenis.

De nieuwe rolverdeling tussen rijksoverheid en scholen, met groter accent op eigen verantwoordelijkheid van scholen voor het primair proces, roept de vraag op wat dat betekent voor de rol van de gemeentelijke overheid. De discussie over hoe deze rol zich in de toekomst zal gaan ontwikkelen, is daarmee volop aan de orde. In het kader van de verkenning «Onderwijs 2010», die het kabinet deze zomer uitbrengt, zullen verschillende beleidsopties in beeld worden gebracht voor de rol van gemeenten op en rond het onderwijsterrein. Aan de hand daarvan kan de discussie, niet in het minst door gemeenten en scholen zelf, verder worden gevoerd.

Uitdrukkelijke aandachtspunten zijn hierbij de volgende thema's, inclusief sturingsvraag:

- de ontwikkelingen van vroeg- en voorschoolse educatie;
- de mogelijkheden van taal- en inburgeringscursussen;
- de ontwikkeling van de brede school;
- de bestrijding van voortijdig schooluitval;
- de afstemming met de lokale en provinciale jeugdzorg.

Begonnen is met aanpassing van het beleid voor schoolbegeleiding. Er is gekozen voor een model dat de school zelf meer mogelijkheden biedt om, direct aansluitend bij de eigen onderwijsontwikkeling en inhoudelijk afgestemd met de nascholingsbehoefte, begeleiding aan te trekken.

HOOFDSTUK 2 CONCRETE MAATREGELEN

Inleiding

Dit hoofdstuk bevat concrete maatregelen om scholen te stimuleren en te faciliteren om het geschetste streefbeeld te kunnen realiseren. De maatregelen gaan op korte termijn in. Ze bieden scholen meer beleidsruimte op onderwijskundig, personeel en financieel gebied. Deze drie gebieden zijn nauw met elkaar verweven: een school kan haar onderwijsinhoudelijke doelstellingen beter realiseren naarmate zij haar personeelsbeleid en financieel beleid direct kan afstemmen op haar onderwijskundig beleid. De uitgangssituatie voor primair en voortgezet onderwijs is niet dezelfde.

Daarom staan de maatregelen in afzonderlijke paragrafen. De bijlage biedt een overzicht van de verschillende maatregelen met een planning in de tijd.

2.1 Primair onderwijs

2.1.1 Onderwijskundige inrichting en kwaliteit

Het curriculum

Een grotere onderwijskundige vrijheid is nodig om recht te doen aan verschillen tussen leerlingen. De huidige kerndoelen bieden gezien hun omvang te weinig vrijheid.

Om die reden is onlangs een commissie ingesteld, de commissie Kerndoelen onder voorzitterschap van professor Wijnen, die in december 2001 nieuwe en concreter geformuleerde kerndoelen voor het basisonderwijs zal voorstellen. Om scholen daadwerkelijk meer ruimte te geven om voor alle leerlingen maatwerk te verzorgen, wordt de opdracht van de commissie aangescherpt: beperk het voor scholen verplichte deel van het curriculum tot maximaal 70 procent van de onderwijstijd. De vrije ruimte die zo voor scholen ontstaat, stelt hen in staat het onderwijs aan te passen aan de kenmerken van individuele leerlingen en de wensen van ouders. Scholen kunnen dit vrije deel van het curriculum zelf vaststellen.

Het kerncurriculum omvat kennis, inzicht en vaardigheden die noodzakelijk zijn om aan vervolgonderwijs deel te nemen en te participeren in de samenleving. De kerndoelen worden geformuleerd in termen van resultaten die behaald moeten worden. Er wordt een minimaal beheersingsniveau in de vorm van leerstandaarden aangegeven. Om de gewenste leerresultaten bij alle leerlingen te bereiken zijn in methode en tijd gedifferentieerde onderwijsprogramma's nodig. Het aantal uren dat aan het kerncurriculum wordt besteed kan per leerling verschillen. Met behulp van een leerlingvolgsysteem gaan de leraren aan de hand van objectieve toetsen na welke resultaten de leerlingen hebben bereikt om zo te kunnen bepalen welke vervolgstappen nodig zijn om continue voortgang te boeken. De school krijgt daarmee goed zicht op de vorderingen van leerlingen, terwijl de samenleving meer zicht krijgt op de opbrengsten die scholen weten te realiseren. Dergelijke gegevens kunnen een belangrijke rol spelen in de kwaliteitszorg.

Voor de langere termijn wordt de mogelijkheid overwogen om landelijk vergelijkbare toetsen bij entree en afsluiting te introduceren. In het kader van de verkenning «Onderwijs 2010» die het kabinet binnenkort uitbrengt, wordt daar nader op ingegaan.

Bij het bepalen van de kerndoelen geldt als uitgangspunt dat alle leerlingen hun individuele talenten voldoende moeten kunnen ontplooiën. Het gaat niet alleen om cognitieve, maar ook om praktische vaardigheden. Het gaat erom dat leerlingen vanuit het primair onderwijs een positieve keuze voor het beroepsgericht voortgezet onderwijs kunnen maken.

Omgaan met verschillen

Bij de kwaliteit van het onderwijs gaat het ook om de wijze waarop de school omgaat met verschillen tussen leerlingen. Zo zijn er momenteel landelijke inhoudelijke beleidskaders voor onderwijs aan leerlingen die een specifieke vorm van onderwijs nodig hebben: het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA), de samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School (WSNS) en de leerlinggebonden financiering voor kinderen met een beperking (LGF). Adaptief onderwijs blijft nodig om die leerlingen die voor een specifieke vorm van onderwijs worden geïndiceerd, een adequate leeromgeving te bieden.

De Onderwijsraad bekijkt momenteel hoe de zgn. gewichtenregeling, de

extra middelen voor kinderen van laagopgeleide (niet-Nederlandse) ouders, doeltreffender en doelmatiger kan worden ingericht. Dit advies wordt in het najaar van 2001 uitgebracht.

Integrale kwaliteitszorg

Integrale kwaliteitszorg houdt een cyclus van plannen, uitvoeren, meten en verbeteren in. Aan de hand van deze cyclus wordt het schoolbeleid geëvalueerd en bijgesteld. De school legt hierover verantwoording af aan ouders en leerlingen, de onderwijsinspectie en de gemeente. Scholen worden gestimuleerd hun kwaliteitszorg verder te ontwikkelen. Dit kan met behulp van benchmarking en visitatie.

Met de landelijke besturen- en schoolleidersorganisaties wordt momenteel gesproken over opzet en financiële ondersteuning van het project Q*Primair, dat ten doel heeft de kwaliteitszorg in het primair onderwijs te stimuleren. Uitgangspunt is dat scholen zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen kwaliteitsbeleid.

Wanneer de kwaliteitszorg binnen het primair onderwijs goed werkt, wordt scholen meer ruimte geboden binnen de voorschriften die de overheid nu stelt ter borging van de kwaliteit. Dan kan bijvoorbeeld worden gedacht aan meer ruimte in het vaststellen en aanbieden van de benodigde onderwijstijd. Omdat een goede kwaliteitszorg ook inhoudt dat de school rekening houdt met haar directe maatschappelijke omgeving, zal bij de invulling van die ruimte rekening worden gehouden met de wensen van die omgeving. Zo zal bij het genoemde voorbeeld van de onderwijstijd de school nadrukkelijk rekening houden met het gegeven dat veel ouders in toenemende mate hechten aan een goede inbedding van de onderwijstijd in een sluitend arrangement van dagopvangvoorzieningen voor hun kinderen. De school doet dit niet alleen. Onder regie van gemeenten komen onder de vlag van de brede schoolontwikkeling steeds meer lokale netwerken van voorzieningen tot stand die de school hierin ondersteunen. Het toezicht door de inspectie vormt een onmisbaar sluitstuk. In toenemende mate zal de inspectie gebruik kunnen maken van uitkomsten van kwaliteitszorg van de school zelf en van externe beoordelingen die de school heeft laten uitvoeren.

2.1.2 De school als professionele organisatie

Inrichting van scholen

Het vergroten van de beleidsruimte van scholen met als doel beter te kunnen inspelen op de verschillende situaties van leerlingen, vraagt om versterking van de bestuurskracht van scholen. Daarvoor is een zekere omvang noodzakelijk; voor het primair onderwijs is daarom een proces van bestuurlijke krachtenbundeling en vernieuwing ingezet.

Vergroting van de bestuurskracht van scholen en de omvang die dat vraagt, moet niet worden verward met vergroting van de omvang van scholen. De feitelijke omvang van een school voor primair onderwijs moet passen bij de behoeften die leraren, leerlingen en hun ouders hebben om met elkaar een «lerende organisatie» te kunnen vormen die in de gegeven stadswijk of dorp passend wordt geacht. Om die reden zijn ook de stichtings- en opheffingsnormen van scholen bepaald in relatie tot het aantal kinderen als percentage van de plaatselijke bevolking, de zgn. leerlingdichtheid.

Medezeggenschap

Het vergroten van de beleidsruimte op schoolniveau vraagt een goed evenwicht tussen de verschillende partijen. Recent is nieuw beleid gepresenteerd om de medezeggenschap te moderniseren en de positie van ouders te versterken.

In dat verband is er, juist om de belangrijke positie van ouders in de school tot uitdrukking te brengen, voor gekozen de Wet op de Medezeg-

genschap te handhaven en nu niet over te gaan tot ondernemingsraden in het primair onderwijs. Daarnaast wordt een landelijk adviescentrum voor ouders opgericht om op een gemakkelijke wijze informatie en advies in te winnen. In combinatie met zaken als schoolgids, klachtenregeling en openbare inspectierapporten per school krijgen ouders daarmee een sterkere positie dan voorheen.

Personeelsbeleid

Op het gebied van het personeelsbeleid hebben scholen in het primair onderwijs nog te weinig eigen beleidsruimte. Hier is onder meer door de initiatiefrijke scholen herhaaldelijk op gewezen. Zo worden de huidige bevoegdheidseisen en het geringe aantal normfuncties gezien als belemmeringen. De mogelijkheden tot bijvoorbeeld functiedifferentiatie zijn hierdoor beperkt. De carrièreperspectieven voor leraren zijn hierdoor gering. Initiatiefrijke scholen geven aan dat het de kwaliteit van het onderwijs ten goede zou komen indien meer ruimte voor personeelsbeleid ontstaat.

De geringe mogelijkheden tot het voeren van een eigen personeelsbeleid hebben een ongewenste uitstraling naar de aantrekkelijkheid van de sector op de arbeidsmarkt. De commissie Van Rijn heeft dan ook diverse voorstellen gedaan om de arbeidsorganisatie te moderniseren. In de Voorjaarsnota heeft het kabinet de middelen beschikbaar gesteld om hiermee een eerste stap te zetten. Met de onderwijsorganisaties is op dit vlak onlangs een (onderhandelaars)akkoord bereikt over aanvullende afspraken op de bestaande CAO.

Functie- en beloningsdifferentiatie

Extra middelen worden toegevoegd aan het nieuwe schoolbudget waarbinnen scholen eigen afwegingen kunnen maken. Zo kan de school zelf keuzes maken als het gaat om functie- en beloningsdifferentiatie.

Een grotere differentiatie aan functies en aan taken binnen het leraarschap stelt scholen beter in staat om alle kinderen onderwijs op maat te geven. Men kan bijvoorbeeld werken met teams van professionals. Onder regie en verantwoordelijkheid van een leraar wordt het onderwijsproces van een groep leerlingen verzorgd door een team van mensen met verschillende functies. Scholen kunnen daarnaast goed functionerende leraren of leraren die beschikken over bepaalde expertise (zoals onderbouwcoördinatoren, taalcoördinatoren en interne begeleiders), extra belonen door hen in een hogere salarisschaal te plaatsen.

Zo ontstaan meer carrièreperspectieven in het primair onderwijs.

Integraal personeelsbeleid

Als onderdeel van de afspraken in de CAO 1999–2000 zijn middelen beschikbaar gesteld voor de bevordering van integraal personeelsbeleid en competentiebeoordeling- en beloning. Momenteel zijn de organisaties aan de slag om management en personeelsfunctionarissen vertrouwd te maken met deze nieuwe instrumenten. Deze middelen gaan onderdeel uitmaken van het schoolbudget zodat ook op dit punt scholen eigen afwegingen kunnen maken.

Wet op de beroepen in het onderwijs

Met het voorstel voor een Wet op de beroepen in het onderwijs is een traject ingezet waarbij scholen meer verantwoordelijkheid krijgen voor de kwaliteit van hun personeel.

De overheid stelt bekwaamheidseisen vast voor onderwijsgeevenden om de basiskwaliteit voor ouders en leerlingen te garanderen. Ook kunnen bekwaamheidseisen worden vastgesteld voor bepaalde ondersteunende werkzaamheden dichtbij het onderwijsproces, en voor leidinggevende werkzaamheden die verband houden met het pedagogisch-didactisch klimaat en onderwijskundig leiderschap.

Voorstellen voor bekwaamheidseisen en periodieke aanpassing ervan moeten zoveel mogelijk van onderop komen. De beroepsgroep heeft daarbij een initiërende rol en betreft daarbij de omgeving van scholen en onderwijswerkgevers.

Scholen en beroepsbeoefenaren zelf dragen de verantwoordelijkheid voor het blijvend voldoen aan de gestelde bekwaamheidseisen. Daarnaast dienen de bekwaamheden en competenties van het personeel te worden ontwikkeld naar gelang de inhoudelijke ontwikkelingen in het vak en in het onderwijs.

Op die wijze krijgen de scholen en de beroepsgroep een belangrijke impuls hun eigen professionaliteit in de school vorm te geven. Binnen het schoolbudget hebben scholen de ruimte om daaraan ook beloningsconsequenties te verbinden.

Scholen krijgen ook een belangrijke rol in het opleiden van leraren via de opleidingsschool. De opleiding is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de school en de betrokken lerarenopleiding.

Bij de scholen leeft voorts nadrukkelijk de wens om voor het (bovenschools) management de eis van het bezit van een getuigschrift van een lerarenopleiding te schrappen. In het wetsvoorstel op de beroepen in het onderwijs maakt deze eis dan ook plaats voor de algemenere eis van het bezit van een HO-getuigschrift.

Zij-instromers

Er is veel belangstelling van buiten het onderwijs om leraar te worden. Dit blijkt uit de hoeveelheid mensen die zich, op grond van de interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs, melden voor een geschiktheidsonderzoek. Door de grote belangstelling moet de capaciteit voor dit onderzoek worden vergroot. Niet alleen de huidige lerarenopleidingen kunnen het onderzoek afnemen, maar ook andere organisaties kunnen hiervoor een aanbod doen. Op dit moment kan dat alleen onder verantwoordelijkheid van en in samenwerking met lerarenopleidingen. In het wetsvoorstel beroepen in het onderwijs wordt het mogelijk gemaakt dat andere organisaties worden erkend voor het zelfstandig uitvoeren van geschiktheidsonderzoek. Of op termijn deze organisaties ook voor andere taken op het gebied van zij-instroom (scholing, bekwaamheidsonderzoek, uitreiken van getuigschriften) kunnen worden erkend, wordt nog gezien.

Management

Bij de vormgeving van het personeelsbeleid vervult het management van de scholen een sleutelfunctie. De toerusting van de schoolleiders op deze taak is een belangrijk aandachtspunt. Organisaties voor schoolleiders in het primair onderwijs ontplooiën verschillende initiatieven om de kwaliteit en professionaliteit van deze beroepsgroep verder te verbeteren. Dit is van groot belang omdat goed management een belangrijke voorwaarde is voor scholen om de omslag naar een professionele en kwaliteitsbewuste organisatie te kunnen maken. Met het oog hierop wordt het initiatief van de Algemene Vereniging van Schoolleiders tot oprichting van de Nederlandse Schoolleidersacademie financieel ondersteund. De bereidheid is ook aanwezig voor soortgelijke initiatieven van andere schoolleidersorganisaties.

Decentralisatie arbeidsvoorwaarden

Naarmate de ruimte toeneemt voor scholen om een eigen personeelsbeleid te voeren, zal het centrale overleg tussen rijk en vakorganisaties steeds minder recht doen aan de toenemende differentiatie en de behoefte aan maatwerk. Onlangs hebben de werkgevers- en werknemersorganisaties een onderhandelaarsakkoord afgesloten over de eerste «decentrale» CAO voor het primair onderwijs. Afhankelijk van de ervaringen hiermee kunnen meer onderwerpen worden overgeheveld naar het overleg tussen de werkgevers- en werknemersorganisaties. Daarbij is het

uiteraard wel zaak dat er op het niveau van een individuele school voldoende ruimte overblijft voor eigen afwegingen die passend worden geacht in de eigen situatie van een school.

2.1.3 Bestedingsvrijheid

Ruimte voor scholen om een eigen financieel beleid te voeren is een belangrijk middel om op schoolniveau inhoudelijke onderwijsdoelstellingen te realiseren. Diversiteit is daarbij een sleutelbegrip. Iedere school zal daarbij zelf accenten moeten kunnen leggen om het maximale uit leerlingen te halen. De bekostigingssystematiek moet scholen ook in staat stellen om dergelijke keuzes te maken. De wijze waarop de overheid scholen bekostigt, mag scholen hierin niet belemmeren.

Introductie schoolbudget

Het is vanuit deze benadering dat het kabinet wil toewerken naar een grotere bestedingsvrijheid voor scholen. Een eerste stap is gezet: met ingang van het komende schooljaar wordt het schoolbudget (budget voor ondersteuning en ontwikkeling) geïntroduceerd. In dit budget is een aantal tot dan toe via verschillende regelingen en voorwaarden aan scholen uitgekeerde deelbudgetten (nascholing, management, integraal personeelsbeleid, middelen voor schoolspecifieke knelpunten in de personeelsvoorziening en de middelen uit het Regeerakkoord voor bestuur en management) gebundeld. Het budget wordt in geld in plaats van formatierekeneenheden aan scholen uitgekeerd. Dit vergroot de bestedingsruimte van scholen. Het nascholingsbudget wordt niet langer geormerkt. Zo neemt de bestedingsvrijheid van scholen toe.

Verdere verruiming schoolbudget

Met ingang van het schooljaar 2002/2003 wordt de bestedingsvrijheid van scholen verder vergroot. Dit is de tweede stap naar een globaal bekostigingsstelsel in het primair onderwijs. Een belangrijk onderdeel van deze stap is de verdere vergroting van het schoolbudget door toevoeging van de middelen voor het schoolprofielbudget. Daarnaast wordt het nu in de wetgeving opgetrokken schot tussen personele en materiële uitgaven doorbroken. Dit betekent dat scholen meer ruimte krijgen om keuzes te maken in de besteding van de rijksvergoeding.

Lump sum

Het verderreikende perspectief voor het primair onderwijs is de invoering van lump-sumfinanciering. Dit geeft scholen optimale bestedingsvrijheid. Ook initiatiefrijke scholen dringen hierop aan. Vooral scholen die deel uitmaken van een groter bestuur vinden dat er snel een lump-sumregeling moet komen. Deze scholen hebben toegezegd zich het komende schooljaar te zullen inspannen om samen met het ministerie de daarvoor noodzakelijke instrumenten te ontwikkelen en de condities voor een verantwoorde invoering in kaart te brengen.

Het gaat daarbij om aspecten zoals:

- de gevolgen voor de budgettaire en administratieve beheersbaarheid voor de scholen en het ministerie;
- de opzet en inrichting van een monitor om te kunnen volgen hoe inhoud wordt gegeven aan de bestedingsvrijheid;
- het afleggen van verantwoording via een financieel jaarverslag;
- het toerusten van het management voor het voeren van financieel beleid (managementrapportages, kengetallen, etc.);
- overgang van een bekostiging per school naar een bekostiging op bestuursniveau.

Deze aspecten spelen een rol bij de introductie van lump-sumfinanciering in het primair onderwijs. Dit dient in de volgende kabinetsperiode zijn

beslag te krijgen. Als streefdatum wordt daarbij uitgegaan van invoering per 1 augustus 2004 voor schoolbesturen die daar qua beleidsvoerend en risicodragend vermogen aan toe zijn. Mede door het stimuleringsbeleid ten aanzien van bestuurlijke krachtenbundeling voldoet een toenemend aantal besturen aan deze condities.

Voor een algemene invoering van lump-sumfinanciering in het primair onderwijs is het nog te vroeg. Daarvoor voldoen nog te veel besturen niet aan de genoemde bestuurlijke voorwaarden. Gezien deze bestuurlijke diversiteit suggereerde de Onderwijsraad daarom in zijn studie «Dereguleren met beleid» om bij het bieden van meer beleidsruimte aan schoolbesturen rekening te houden met faseverschillen binnen een sector. De Onderwijsraad is gevraagd hierover nader advies uit te brengen. Dit advies speelt een rol bij de verdere verkenning van een gefaseerde invoering van lump-sumbekostiging in het primair onderwijs. Bij de vormgeving van een arrangement dat recht doet aan faseverschillen, dienen in elk geval objectieve criteria gehanteerd te worden voor de vraag welke scholen een lump-sumbekostiging ontvangen. Voorkomen moet worden dat er een kloof ontstaat tussen scholen die daadkrachtig en financieel gezond zijn en scholen die uit angst voor financiële risico's in de declaratiesystematiek blijven om de risico's op de overheid te kunnen afwentelen.

Daarnaast is er de noodzaak om het stimuleringsbeleid voort te zetten dat is gericht op de versterking van het beleidsvoerend vermogen van besturen. De huidige stimuleringsregeling bestuurlijke krachtenbundeling loopt tot en met schooljaar 2001/2002. Mede in het perspectief van de introductie van lump-sumfinanciering wordt nog dit jaar besloten hoe het stimuleringsbeleid wordt voortgezet.

Verantwoording

Bij een grotere bestedingsvrijheid van scholen past een andere wijze van verantwoording aan de rijksoverheid. Daarom wordt, in navolging van het voortgezet onderwijs, ook in het primair onderwijs een financieel jaarverslag van de school aan de rijksoverheid geïntroduceerd. In overleg met de sector zullen uniforme voorschriften voor het verslag worden ontwikkeld. De informatie in deze jaarverslagen maakt het mogelijk andere informatiestromen tussen scholen en ministerie te verminderen, zodat per saldo de administratieve lasten voor de scholen worden beperkt. Beperking van administratieve lasten is ook uitgangspunt bij het stroomlijnen van het informatieverkeer waarover onderwijsorganisaties en ministerie recent een convenant hebben gesloten.

Naast dit financieel jaarverslag richting overheid vindt publieke verantwoording nog op twee andere manieren plaats: in de vorm van een schoolgids voor de deelnemers aan het onderwijs en de omgeving van de school, en in de vorm van een openbaar rapport waarin de onderwijsinspectie haar onafhankelijke beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs vastlegt. Met deze drie instrumenten is het afleggen van rekenschap over inzet en resultaat van de school goed geregeld.

Nieuw verzekeringsstelsel voor vervanging

In najaar 2000 is een onderzoek naar het bekostigingssysteem van vervanging uitgevoerd. Gebleken is dat het huidige systeem scholen weinig eigen beleidsruimte laat bij het oplossen van vervangingsproblemen en dat het onvoldoende prikkels in zich heeft om scholen te stimuleren actief te werken aan ziekteverzuimbeleid.

Vanaf schooljaar 2002/2003 geldt een andere regeling, waarover eerder dit jaar met de Tweede Kamer is gesproken. Deze regeling bestaat uit drie elementen:

- basisbudget: scholen krijgen de beschikking over dit budget en kunnen hiermee zelf de vervanging bekostigen. Scholen die erin slagen hun

- verzuim laag te houden, zullen middelen overhouden, die zij vrij kunnen besteden.
- eigen risico: scholen die boven het basisbudget uitkomen worden geconfronteerd met een eigen risico. Zij zullen elders middelen vrij moeten maken, wat hen prikkelt werk te maken van reductie ziekteverzuim.
 - verplicht verzekeringsdeel: scholen zijn aangesloten bij een collectieve, verplichte verzekering voor vervangingslasten die eigen risico te boven gaan. Dit voorkomt dat scholen te maken krijgen met onbeheersbare risico's.

Naast de uitwerking van dit nieuwe stelsel is aandacht voor het ziekteverzuimbeleid. Met ingang van schooljaar 2001/2002 wordt begonnen met een aantal pilots gericht op terugdringing van het ziekteverzuim.

2.2 Voortgezet Onderwijs

2.2.1 Onderwijskundige inrichting en kwaliteit

Meer ruimte voor maatwerk

Lumpsum en decentrale arbeidsvoorwaarden zijn voor de scholen in het primair onderwijs belangrijke stappen om hun onderwijsdoelstellingen te realiseren. Het voortgezet onderwijs heeft deze stappen al eerder gezet. En met resultaat: de ruimte voor eigen keuzes is toegenomen. Toch is dit niet genoeg. De ruimte voor maatwerk kan nog verder worden vergroot. Alleen dan kan de school het maximale uit iedere leerling halen en (de opdracht van het voortgezet onderwijs als geheel), vanuit het primair onderwijs een optimale doorstroom naar het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt verzekeren.

Daarom krijgt de school meer ruimte en mogelijkheden om zelf het onderwijs vorm te geven. Het onderwijs moet een krachtige leeromgeving bieden die nog meer aansluit op de competenties van de leerling. Gebruikmaking van moderne ICT-toepassingen is een gegeven. Afhankelijk van de stof en de leerstijl van leerlingen kan de school werkvormen en leerarrangementen kiezen met de daarbij passende inzet van personeel: multidisciplinaire teams, specialisten of mentoren voor de begeleiding van het leren zelf. Dat is niet alleen winst voor de leerling, maar ook voor de leraren: zo worden zij rechtstreeks aangesproken op hun professionaliteit en krijgen zij de sleutelpositie die hun toekomst. Dit is een prikkel voor continue vernieuwing en aanpassing van binnenuit, vanuit de scholen zelf. Proportioneel toezicht achteraf door de Inspectie, centrale examinering van kernvakken en een adequaat systeem van kwaliteitszorg geven de nodige waarborgen voor kwaliteit. Ook de informatie in de schoolgids over de kwaliteit en prestaties van scholen is hiervoor een waarborg.

De potentie is er. Dat blijkt niet alleen uit de ideeën die de ontwerp-wedstrijd heeft opgeleverd. Ook de initiatiefrijke scholen – maar niet alleen zij – hebben dat bewezen. De scholen zitten vol ideeën: voor modulair onderwijs bijvoorbeeld, voor een eigen traject van vakoverstijgende praktijkopdrachten, maar ook voor betere afstemming met het basisonderwijs of meer combinaties tussen school en werk. Het gaat er nu om dat de scholen hun ideeën daadwerkelijk in de praktijk kunnen brengen.

Omgaan met verschillen

Ook in het voortgezet onderwijs is het omgaan met verschillen tussen leerlingen een belangrijk aspect van de kwaliteit van het onderwijs. Zo moeten scholen in het kader van het algemene achterstandsbeleid aangeven hoe zij een krachtige leeromgeving inrichten en daarbij aandacht besteden aan de ondersteuning en begeleiding van leerlingen.

Datzelfde geldt voor het beleid voor leerlingen die voor speciale zorg zijn geïndiceerd.

De Onderwijsraad is advies gevraagd over een nieuwe verdeling van middelen die nu verdeeld worden via de zgn. cumi-regeling. Het gaat daarbij om de vraag hoe de verdeling meer gericht kan worden op de achterstanden die de leerling werkelijk heeft, en de zorg die nodig is deze achterstanden te bestrijden. Daarbij wordt tevens gekeken naar de zorg voor leerlingen die in het algemeen ondersteuning nodig hebben in de vorm van bijvoorbeeld leerlingbegeleiding of mentorprojecten. Een belangrijke doelstelling van de nieuwe verdeling is bovendien de administratieve last voor de scholen te verminderen.

Basisvorming

Voor de basisvorming wordt het verplichte curriculum beperkt tot kerncompetenties die essentieel zijn voor de aansluiting op het vervolgonderwijs, de arbeidsmarkt en het maatschappelijk functioneren. Door met leerstandaarden te gaan werken worden scholen gestimuleerd iedere leerling zich maximaal te laten ontwikkelen.

Daarnaast zijn er mogelijkheden voor variëteit en differentiatie. Naast het verplichte curriculum kan de school meer algemene vorming, extra Nederlands, wiskunde of beroepsgerichte vakken aanbieden.

De maatregelen voor de korte termijn staan in het recent aanvaarde wetsvoorstel. Deze richten zich op een oplossing voor de knelpunten die het veld momenteel ervaart, namelijk de overladenheid van het programma en de versnippering van het aanbod. De maatregelen bieden de scholen meer ruimte voor een eigen invulling en zijn te zien als een eerste stap op weg naar het hierboven geschetste perspectief. Het advies van de Onderwijsraad over de basisvorming op de langere termijn, dat september 2001 wordt verwacht, wordt bij de uitwerking van het voorgaande betrokken.

VMBO

Door de leerweg van het VMBO te kiezen zetten jongeren de eerste stap op de weg naar een beroepsopleiding, die aansluiting biedt naar MBO en HBO. De mogelijkheden en kwaliteiten van het VMBO worden steeds meer onderkend. Momenteel kiezen drie van de vijf leerlingen in het voortgezet onderwijs voor het VMBO.

In het VMBO wordt gewerkt aan concepten die scholen in staat stellen meer onderwijs op maat te realiseren. De toenemende diversiteit van de leerlingpopulatie vraagt daarom. Staande onderwijsconcepten zullen de komende jaren meer ruimte moeten bieden om aan die diversiteit tegemoet te komen. Praktijkgericht onderwijs, dualisering, stimuleren van nieuwe pedagogiek en didactiek, zorg op maat: het zijn voorbeelden van concepten die verder ontwikkeld moeten worden en waarop te zijner tijd waar nodig de wet- en regelgeving op worden aangepast.

In het VMBO zijn leer-werktrajecten in ontwikkeling om meer recht te doen aan de kwaliteiten van de individuele leerling en de vraag naar vakkennis op de arbeidsmarkt. Met de leer-werktrajecten biedt het VMBO een volwaardig pedagogisch-didactisch alternatief aan leerlingen die meer praktisch zijn ingesteld. Sommige leerlingen leren nu eenmaal liever met hun handen. Scholen die vanaf 1 augustus aanstaande met leer-werktrajecten in de basisberoepsgerichte leerweg starten, kunnen tegen die achtergrond binnen bepaalde kaders afwijken van de voorgeschreven vakinrichting van die leerweg. Een convenant met de Landelijke Organen Beroepsonderwijs over de verdere ontwikkeling van leer-werktrajecten wordt nog deze zomer afgesloten.

Het onderwijs wint hierbij omdat leerlingen die sneller de praktijk in willen, binnen de boot blijven. Met de vakkennis en ervaring die leerlingen bij bedrijven kunnen opdoen, sluiten de leerlingen in het leer-werktraject

beter aan op de vervolgopleidingen. De jongeren behalen al doende het vereiste kennisniveau voor doorstroom naar een vervolgopleiding, terwijl tegelijkertijd het bedrijfsleven kennis maakt met gemotiveerde jongeren en uitzicht heeft op behoud en versterking van de benodigde vak kennis. Er is een breed arrangement met de sociale partners in voorbereiding ten behoeve van een zorgvuldige invoering van het leer-werktraject.

De scholen hebben ondernemingszin en dus ook veel innoverende ideeën. Het gaat er vooral om hun de ruimte te geven die in de praktijk te brengen. Een goed voorbeeld hiervan zijn de Axis-projecten, die in het najaar van 2000 op instigatie van OCenW in het VMBO van start zijn gegaan. Het gaat hierbij om een tiental projecten in de beroepsgerichte programma's die streven naar een betere aansluiting op de regionale vraag. Voorbeelden: techniek-breed (dat dus de bestaande afdelingen overstijgt), science (geheel nieuw) en intersectorale programma's waarin bestaande afdelingsprogramma's over de sectorgrenzen heen worden gecombineerd, maar er is ook een project ter ontwikkeling van een nieuwe didactiek voor het beroepsonderwijs.

Ook in het VMBO is het van belang dat via centrale examens kwaliteitsborging plaatsvindt. Deze centrale examens zijn van toepassing op de kernvakken die voor de diverse leerwegen zijn vastgesteld. Op deze wijze wordt het civiel effect van het examen ook gegarandeerd.

Tweede Fase havo/vwo

Er worden meer mogelijkheden geschapen om op schoolniveau zelf keuzes te maken. Voor de leerling en de school komen er, binnen profielen, meer keuzemogelijkheden in de vakken.

Bij een toegenomen vrijheid voor scholen om het lesprogramma vorm te geven past een centrale examinering van kernvakken om de resultaten van de leerlingen en de scholen te toetsen. Het centraal examen houdt daarom voor kernvakken een zwaar accent (gemiddeld zeven vakken per profiel); voor andere vakken is een schoolexamen passender. Schoolexamens kunnen plaatsvinden op meerdere tijdstippen.

De examenprogramma's worden ten opzichte van het huidige detailniveau beperkt en vereenvoudigd. Zo ontstaan meer keuzemogelijkheden in de aan te bieden stof per vak en in de vorm van de examinering.

Het belang van centrale examinering en examenprogramma's is overigens duidelijk: het civiel effect is gegarandeerd en zij helpen de school en de leerling bij de doorstroom naar en de communicatie met het hoger onderwijs. Daarbij is een onomstreden uitgangspunt dat de onderlinge vergelijkbaarheid van scholen in stand blijft.

Zoals reeds hiervoor aangegeven bieden een adequaat systeem van kwaliteitszorg en toezicht achteraf door de Inspectie verdere waarborgen voor kwaliteit.

De school heeft aldus alle mogelijkheden voor een aanbod in vakken en onderwijsvormen dat aansluit op de variatie in het hoger onderwijs.

Najaar 2001 vangt het overleg over dit perspectief aan met het vervolgonderwijs en met de organisaties in de zgn. begeleidingsgroep evaluatie en monitoring tweede fase, waarin schoolbesturen, schoolleiders en leraren zijn vertegenwoordigd.

Kwaliteitszorg

De professionele school hanteert een systeem van cyclische kwaliteitszorg. Het belang hiervan is reeds bij het primair onderwijs ter sprake gekomen. Zo'n systeem draagt bij aan een voortdurende – openbare – verantwoording en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Het is om die reden dat het ministerie van OCenW het zogenoemde «Q-5 project» subsidieert. Dit project wordt gedragen door de branche van het voortgezet onderwijs; het bevordert op landelijk niveau de kwaliteitszorg

in scholen door voorlichting, scholing en de ontwikkeling van praktische instrumenten.

Voor de Inspectie is de kwaliteitszorg een belangrijk ijkpunt voor kwaliteit. Deze zal, naarmate de kwaliteitszorg beter op orde is, haar toezicht daaraan kunnen aanpassen. Q-5 en de Inspectie doen hiernaar onderzoek in het kader van het zgn. ABC-project. Het kwaliteitsinstrumentarium wordt ook toegesneden op het studiehuis in de Tweede Fase havo/vwo en levert zo een bijdrage aan de beoogde verruiming aldaar.

2.2.2 De school als professionele organisatie

Inrichting van scholen

Het vergroten van de beleidsruimte van scholen met als doel beter te kunnen inspelen op de verschillende situaties van leerlingen, vraagt om versterking van de bestuurskracht van scholen. Daarvoor is een zekere omvang noodzakelijk. Voor het voortgezet onderwijs betekent schoolgaan op een (brede) scholengemeenschap dat leerlingen gemakkelijker kunnen doorstromen of hun aanvankelijke keuze veranderen dan bij een overstap naar een andere school het geval is.

Vergroting van de bestuurskracht van scholen en de omvang die dat vraagt, moet niet worden verward met vergroting van de omvang van de pedagogische eenheid of lokatie waarvan leraren en leerlingen deel uitmaken. De feitelijke omvang van een school of nevenvestiging moet passen bij de behoeften die leraren, leerlingen en hun ouders hebben om met elkaar een «lerende organisatie» te kunnen vormen die in de gegeven stadswijk of dorp passend wordt geacht. Veel grote scholengemeenschappen hebben de laatste tijd al veel aandacht gegeven aan vormen van interne schaalverkleining om zo de pedagogische maat te vinden die leraren leerlingen en ouders als direct betrokkenen bij het voortgezet onderwijs passend achten.

Medezeggenschap

Het vergroten van de beleidsruimte op schoolniveau vraagt een goed evenwicht tussen de verschillende partijen. Recent is nieuw beleid gepresenteerd om de medezeggenschap te moderniseren en de positie van ouders te versterken.

In het voortgezet onderwijs zal voor het personeel de Wet op de ondernemingsraden gaan gelden. Ouders en leerlingen zullen over de hun regarderende zaken met het bestuur overleggen in een nieuw in te stellen Schoolraad. Daarnaast wordt een landelijk adviescentrum voor ouders opgericht om op een gemakkelijke wijze informatie en advies in te winnen. In combinatie met zaken als schoolgids, klachtenregeling en openbare inspectierapporten per school krijgen ouders daarmee een sterkere positie dan voorheen.

Moderniseringsslag

Goed onderwijs vraagt om een goed toegeruste, moderne onderwijsorganisatie met professioneel personeel dat net zo gevarieerd en gekwalificeerd is als voor de afzonderlijke onderwijskeuzes noodzakelijk is. Daarbij horen moderne arbeidsvoorwaarden en een aantrekkelijk loopbaanperspectief. Geruggensteund door een krachtig bestuur geeft een professioneel management op basis van een duidelijke visie dagelijks leiding en volgt de resultaten via een systeem van kwaliteitszorg. De scholen zijn hard op weg deze moderniseringsslag te maken. Verschillende maatregelen geven die omslag een impuls. In dit verband zijn integraal personeelsbeleid, het wetsvoorstel op de beroepen in het onderwijs en de interimwet zij-instromers belangrijke ontwikkelingen. Aangezien deze reeds bij het primair onderwijs zijn beschreven, wordt daarop hier niet verder ingegaan.

Bestuur en het management

Permanente scholing en professionalisering van het schoolmanagement, als dagelijks verantwoordelijke, zijn vanzelfsprekend. Het is immers de kwaliteit van het bestuur en het management dat in hoge mate de kwaliteit van het onderwijs bepaalt. In verband hiermee hebben OCenW en de branche eind mei 2001 door ondertekening van een convenant het startsein gegeven voor het ISIS-project: de komende jaren neemt de branche zelf de scholing en professionalisering van het schoolmanagement in het voortgezet onderwijs ter hand.

Mede in dit kader zijn de scholen ter versterking van het management ingaande 1 augustus 2001 aanvullende middelen ter beschikking gesteld.

Functie- en beloningsdifferentiatie

Ook in het voortgezet onderwijs wordt naar aanleiding van de voorstellen van de commissie van Rijn ernaar gestreefd de aantrekkingskracht van het onderwijs als werkgever te vergroten. Het recente onderhandelaarsakkoord met de onderwijsorganisaties dat bij het primair onderwijs is beschreven, heeft ook betrekking op het voortgezet onderwijs.

De voornaamste doelstellingen van het kabinet zijn het verbeteren van het loopbaanperspectief van het onderwijspersoneel door functie- en beloningsdifferentiatie en het inkorten van carriërepatronen. Functie-differentiatie is overigens ook nu al mogelijk, evenals meer flexibele arbeidsrelaties, zoals free-lancedocenten en uitzendkrachten. Deze mogelijkheden worden beter onder de aandacht gebracht.

Risico ziekte en vervanging

Zelf verantwoordelijkheid dragen voor het risico van ziekte en vervanging van personeel en zelf de kosten daarvan dragen, dat hoort bij zelfstandige scholen. De Tweede Kamer heeft onlangs een wetsvoorstel ontvangen dat de scholen voor voortgezet onderwijs per 1 januari 2002 van de verplichting ontslaat bij het Vervangingsfonds aangesloten te zijn. Scholen kunnen dan kiezen hoe zij het risico van ziekte en vervanging dekken. Zij kunnen dat voor eigen rekening nemen of het risico geheel of gedeeltelijk verzekeren, al dan niet in samenwerking met andere scholen. Dit is voor de school een belangrijke prikkel zelf maatregelen te nemen om het ziekteverzuim te bestrijden.

Deze stap wordt geflankeerd door breed gedragen maatregelen op het gebied van preventie en reïntegratie op basis van het overkoepelende convenant Arbo- en Ziekteverzuimbeleid met het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de sociale partners in het primair en voortgezet onderwijs van 22 mei 2000. Het gaat hier onder meer om activiteiten op het gebied van casemanagement. Met ingang van 1 augustus 2000 zijn hiervoor extra middelen ter beschikking gesteld.

Verdere decentralisatie arbeidsvoorwaarden

Begin 2002 komt er meer duidelijkheid over de verdere decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden. Dit gebeurt op basis van een verkenning met de sociale partners die eind 2001 wordt afgerond. Goede afspraken over de informatievoorziening zullen hiervan een onderdeel vormen. De decentralisatie zal naar alle waarschijnlijkheid in 3 jaar zijn beslag krijgen.

2.2.3 Financiën en infrastructuur

Bestedingsvrijheid

Volgens de recent afgesloten evaluatie van de lumpsum hebben de scholen met die bekostiging meer beleidsruimte kunnen verwezenlijken. Dit is een resultaat dat tevreden stelt maar niet volstaat. Niet alle scholen blijken zich namelijk van die ruimte bewust te zijn. Er blijven dus kansen liggen. Concreet gaat het erom het misverstand weg te nemen dat

bepaalde deelfinancieringen geormerkt zijn. Bij toekomstige regelgeving wordt het veld duidelijker geïnformeerd over de mogelijkheden. Nu zijn verdere ontschotting en meer bestedingsvrijheid aan de orde. Daarom wordt het geormerkte budget voor de nascholing overgeheveld naar het schoolprofielbudget. Nog dit jaar krijgt de Tweede Kamer hierover een wetsvoorstel aangeboden. Hierover is reeds met besturen- en vakorganisaties overeenstemming bereikt in het kader van de strategische beleidsagenda.

Verantwoording vindt plaats op drie manieren: een financieel jaarverslag richting overheid, een schoolgids voor de deelnemers aan het onderwijs en de omgeving van de school, en het openbaar rapport waarin de onderwijsinspectie haar onafhankelijke beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs vastlegt. Met deze drie instrumenten is het afleggen van rekening over inzet en resultaat goed geregeld.

Modernisering onderbouwing lumpsumstelsel

Bij moderne verhoudingen tussen de rijksoverheid en de schoolinstellingen hoort een bekostigingsstelsel dat spoort met de organisatiestructuur van die instellingen. Weliswaar heeft het stelsel zich door de jaren aangepast, maar de onderbouwing van de lumpsum is in de kern onverminderd gegrondvest in het gedachtegoed van de jaren tachtig. Een toekomstperspectief met krachtige zelfstandige scholen vraagt om een onderbouwing die beter aansluit op de eisen die aan en door scholen worden gesteld. Nog deze kabinetsperiode wordt met de besturen een begin gemaakt met een verkenning van deze problematiek.

Huisvesting

Professionele, zelfbewuste scholen moeten ook meer ruimte krijgen in de vormgeving van de fysieke omgeving van het onderwijs dat zij willen geven. Wanneer een school haar huisvesting ingrijpend wil aanpassen in verband met de moderne ICT-eisen of aparte gespreksruimten voor docent en leerlingen wil creëren, dan moet zij daar zo voortvarend mogelijk in kunnen optreden. De school kan momenteel al de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van de gemeente overgedragen krijgen. Meer ruimte blijkt gewenst. Scholen wensen meer mogelijkheden hun huisvesting af te stemmen op hun onderwijskundige en organisatorische inrichting. De initiatiefrijke scholen hebben gewezen op het belang hiervan als completering van de beslissingsvrijheid. Tegen deze achtergrond wordt nog deze kabinetsperiode een aanvang gemaakt met een onderzoek naar de mogelijkheden voor en de voorwaarden waaronder een school die daar aan toe is, het recht kan krijgen op de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van de gemeente over te nemen. Uiteraard zal het belang van de gemeente hierin zorgvuldige aandacht krijgen.

Vooruitlopend hierop is het streven per 1 januari 2003 de wet zo te wijzigen dat de school de verantwoordelijkheid en het budget van de gemeente overneemt voor renovatie van binnen- en buitenzijde van het schoolgebouw. De scholen voelen zich door de bestaande regelgeving in hun handelen beperkt. Voor ieder bedrag dat met renovatie van de buitenzijde is gemoeid, moet de school bij de gemeente aankloppen. Dit brengt een grote administratieve last met zich mee, om maar niet te spreken over het gebrek aan handelingsvrijheid als het gaat om de inrichting van het gebouw. Het overleg over deze maatregel is gestart.

Infrastructuur

Sterke instellingen hebben ruimte nodig in de planning van hun voorzieningen. De wetenschap dat goede initiatieven in principe de wind in de rug krijgen kan een flinke stimulans voor vernieuwing en vooruitgang op de school zijn en zo bijdragen aan een goed en aantrekkelijk onder-

wijstaanbod in de regio. Daarom is met het veld een verkenning gestart naar gewenste ontwikkelingen in het infrastructuurbeleid op de middel-lange termijn (5 jaar). Ook het veld vindt dat deregulering en grotere concurrentie de infrastructuur in het voortgezet onderwijs kunnen verbeteren. De initiatiefrijke scholen juichen dit voornemen toe. In het najaar vindt met hen een bijeenkomst hierover plaats.

Hierbij is aandacht voor de bestuurlijke variëteit in het voortgezet onderwijs en de schaal waarbinnen het onderwijs feitelijk wordt gegeven. Zoals al in «Onderwijs in stelling» is aangegeven, bestaat bij ouders geen behoefte aan uitsluitend brede scholengemeenschappen, maar ook aan de bestaande categorale scholen of kleinschaliger scholengemeenschappen. Ook binnen een bepaalde bestuurlijke schaal kan door gericht vestigingsbeleid kleinschaliger onderwijs gerealiseerd worden. Daartoe beschikken scholen vanaf schooljaar 2001/2002 over meer ruimte om nevenvestigingen te plannen.

Deze kabinetsperiode is de planningssystematiek al verder vereenvoudigd om regionale initiatieven meer ruimte te geven, met name voor het VMBO. Door vereenvoudiging van de aanvraagprocedure voor intra-sectorale programma's is de uitvoeringslast verminderd.

SLOTOPMERKINGEN

In het begin van deze notitie is gesteld dat een adequate toerusting van het onderwijs van cruciaal belang is. Maar meer geld is niet het enige. Als scholen, zeer terecht, willen inspelen op verschillen tussen leerlingen om iedere leerling gelijke kansen op succes te bieden, kan dat alleen de wetgever ruimte geeft om programma's op maat te realiseren.

De huidige wetgeving voor het primair en voortgezet onderwijs is nog te veel doortrokken van de gedachte dat op centraal, landelijk niveau is vast te stellen hoe kwalitatief goed onderwijs eruit zou moeten zien. De vraag naar de vormgeving van het onderwijs moet, zoals in de meeste andere maatschappelijke sectoren, ook in het onderwijs primair de verantwoordelijkheid zijn van de professionals in de sector zelf. Hoger opgeleide werknemers, zoals ook leraren en schoolleiders dat zijn, hebben uitdaging nodig om hun werk gemotiveerd te kunnen doen. De initiatiefrijke scholen hebben dat nog eens heel duidelijk aangegeven.

De verdere ontwikkeling van het onderwijs moet primair gedragen worden door de mensen in en rond het onderwijs zelf. Alleen dan kunnen vernieuwingen een vorm krijgen die in de praktijk uitvoerbaar is en tot blijvend goede resultaten leidt.