

Vergaderjaar 2007–2008

**31 007**

## **Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen**

**Nr. 17**

### **BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARISSEN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 mei 2008

#### **Inleiding**

De Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (de Commissie-Dijsselbloem) publiceerde op 13 februari 2008 haar rapport «Tijd voor Onderwijs» (Kamerstuk 31 007, nr. 6). De Tweede Kamer verzocht ons voor 3 juni aanstaande een reactie op dit rapport te geven. Met deze brief voldoen wij aan dit verzoek, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Allereerst willen wij onze grote waardering uitspreken voor de nauwgezette wijze waarop de Commissie de drie grote onderwijsvernieuwingen uit de jaren negentig onder de loep genomen heeft. De belangrijkste opdracht van de Commissie was inzicht verkrijgen in het proces van totstandkoming, implementatie en resultaten van de onderwijsvernieuwingen en om lessen te trekken voor toekomstige ontwikkelingen. De Commissie heeft ruimschoots voldaan aan deze opdracht. Het kabinet neemt de lessen voor de toekomst ter harte en dankt de Commissie derhalve voor de bijdrage die zij levert aan het verbeteren van het onderwijs.

Het debat dat uw Kamer met de Commissie heeft gevoerd vormde een waardevolle aanvulling op het werk van de Commissie. De bijdrages van uw woordvoerders helpen het kabinet om scherper in beeld te krijgen welke stappen gezet moeten worden.

Ons onderwijs kan beter. In iedere onderwijssector zijn signalen te constateren van een verlies aan taal- en rekenvaardigheid, zo spiegelde de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Rekenen en Taal ons onlangs voor. Grote aantallen PABO-studenten halen hun begintoets taal en rekenen niet. Het aantal zwakke en zeer zwakke scholen is zorgwekkend. Te veel leerlingen verlaten het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroeps-onderwijs zonder startkwalificatie. Ondertussen wordt er in ons land nog

steeds, dankzij betrokken docenten en met inzet van ouders, leidinggevend en ondersteunend personeel, goed onderwijs gegeven. Veel leerlingen presteren uitstekend, omdat er een goede docent voor hun klas staat, omdat zij door hun ouders worden gesteund en omdat de school zijn zaken op orde heeft. Maar nog niet ieder kind krijgt het onderwijs dat het verdient of wordt maximaal uitgedaagd. Het moet dus beter.

De Commissie legt geen eenduidig verband tussen zorgelijke ontwikkelingen in het onderwijs en de vernieuwingen. Maar het doel van die vernieuwingen, verbetering van het onderwijs, is in ieder geval niet voldoende bereikt. Zeker niet bij de basisvorming en de tweede fase. Uit de reconstructies van de Commissie blijkt dat in iedere fase van die beleidsprocessen fouten zijn gemaakt, op verschillende momenten, door verschillende actoren en in weerwil van waarschuwend geluiden. Het weerwoord sneeuwde onder, soms onder politieke druk, soms door een te grote overtuiging in het eigen gelijk, soms door ten onrechte verondersteld draagvlak. Daarmee is uiteindelijk docenten en leerlingen tekort gedaan en is de maatschappelijke waardering voor het onderwijs ondergraven.

Er zijn duidelijk fouten gemaakt. Zoals ook de commissie concludeert, kunnen daarmee uit de invoering van grote onderwijsvernieuwingen lessen worden getrokken. De overheid begaf zich op het terrein van de didactiek, gaf te weinig tijd voor het veld om zorgvuldig vernieuwingen in te voeren, combineerde vernieuwingen met bezuinigingen, overlaadde het onderwijs met nieuwe ambities en had onvoldoende oog voor de positie van de meest kwetsbare leerlingen. Dit was het onbedoelde gevolg van de manier waarop vernieuwingen bedacht, ontwikkeld en ingevoerd werden. Daar moeten we dan ook van leren.

De Commissie reikt een denkkader aan waarin een onderscheid gemaakt wordt tussen het «hoe» en het «wat». Dit criterium is behulpzaam om in het vervolg een aantal fouten te vermijden. Niet omdat dat onderscheid altijd eenvoudig te maken valt of altijd een gemakkelijke uitweg uit praktische dilemma's biedt, maar wel omdat het de overheid oproept nooit uit het oog te verliezen wat haar primaire verantwoordelijkheid is: onderwijsdoelstellingen definiëren, prestaties inzichtelijk maken en optreden bij misstanden. En omdat het de overheid weerhoudt van het direct of indirect voorschrijven of ontwikkelen van onderwijsmethoden. Het is ook een oproep aan de docenten om de verantwoordelijkheid over het «hoe» te nemen, en aan onderwijsbestuurders om daaraan dienstbaar te zijn.

Deze uitgangspunten van ieders verantwoordelijkheden binnen het onderwijs lijken vanzelfsprekend. Maar als het rapport van de Commissie Dijselbloem één ding aantoont, dan is het wel hoe het mis kon gaan in het onderwijs doordat die verantwoordelijkheden teveel door elkaar heen gingen lopen. De wijze van invoering van onderwijsvernieuwingen zorgde indirect voor een sterkere bemoeienis van de overheid met de didactiek. De terechte nadruk op meer autonomie van scholen had als bijwerking dat de aandacht van de overheid voor de opbrengsten van het onderwijs verslaptte. Ondertussen verloren docenten de greep op het primaire proces in de klas. Mensen in het onderwijs zagen de ruimte ingeperkt om invulling te geven aan hun professionaliteit. Daarmee ontstond er een vertrouwensbreuk, niet alleen tussen de onderwijswereld en de overheid, maar ook tussen bestuurders in het onderwijs enerzijds en docenten, leerlingen en ouders anderzijds.

De Commissie spreekt zich uit voor het doorbreken van de situatie waarbij iedereen verantwoordelijk is voor alles en de overheid zich met alle aspecten van het onderwijs bemoeit. Wij zien dit herstel van vertrouwen

als onze belangrijkste taak in de komende jaren. Het weer centraal stellen van de leraar is daarvan het meest sprekende voorbeeld. Van het actieplan «Leerkracht van Nederland», opgesteld naar aanleiding van het advies van de Commissie Rinnooy Kan en inmiddels na overleg met de partners in het onderwijsveld vertaald in een convenant, worden leraren in eerste instantie financieel beter. Inhoudelijk en vakmatig kunnen ze zich verder ontwikkelen dankzij het scholingsfonds. Daarnaast wordt hun positie in het onderwijsproces versterkt door een wettelijke verankering van hun professionele ruimte. Hierdoor krijgt de leraar als professional weer de waardering die hij verdient.

Het kabinet is het eens met de aanbeveling van de Commissie dat een herwaardering van basisvaardigheden noodzakelijk is. Het belang van taal en rekenen is jarenlang onderschat. Er is teveel nadruk op allerlei neven-doelstellingen komen te liggen waardoor er op school te weinig tijd aan het overdragen van basiskennis werd besteed. Hier is een correctie nodig, en wel zonder in de didactische autonomie van scholen te treden. Daarom komen er wettelijke referentieniveaus die voorschrijven welke talen rekenvaardigheden leerlingen op verschillende momenten van hun schoolloopbaan moeten beheersen. De overheid neemt deze verantwoordelijkheid in alle sectoren van het onderwijs. Om deze extra opgave van voldoende financiële middelen te voorzien, is 115 miljoen euro beschikbaar gesteld voor herstelwerkzaamheden. Die kunnen alleen slagen met de steun van scholen en docenten. Zoals de Commissie Dijsselbloem adviseert, organiseren we daarom veldraadplegingen, niet alleen met sectororganisaties, maar ook met schoolleiders, docenten, ouders en onafhankelijke wetenschappers. Er wordt voorzien in een gefaseerde en zorgvuldige invoering.

Eén van de meest pijnlijke conclusies in het rapport van de Commissie is dat kwetsbare leerlingen als gevolg van vernieuwingen in de problemen zijn geraakt. In haar streven naar gelijke kansen voor iedereen, bewerkstelligde de overheid dat ongelijke kinderen gelijk werden behandeld. In een poging alle leerlingen naar een zo hoog mogelijk niveau te tillen, kreeg een flink aantal leerlingen onderwijs aangeboden dat niet bij ze paste. Dan gaat het bijvoorbeeld om leerlingen die vooral praktisch zijn ingesteld. We constateren dat de laatste tijd, bijvoorbeeld in het vmbo, veel inspanningen geleverd worden om betere leerwegen te creëren voor leerlingen die liever met hun handen werken. Hierin worden bemoedigende resultaten geboekt. Ook bij de invoering van het Passend Onderwijs staat nu de best mogelijke ontwikkeling van zorgleerlingen voorop. Er worden geen onomkeerbare stappen gezet voordat experimenten uitgewezen hebben dat de aanpak werkt. Het is terecht dat de Kamer inzichtelijk wil maken dat het hiervoor bestemde budget ook echt aan deze leerlingen ten goede komt, opdat deze leerlingen de aandacht krijgen die ze verdienen.

Ondertussen staat de ambitie van gelijke kansen nog recht overeind. Ieder kind heeft het recht om zich maximaal te ontplooiën. Wij zien daarbij geen heil in nieuwe stelselwijzigingen maar streven naar een zodanige verbetering van het onderwijsstelsel dat ieder kind zijn weg erin kan vinden. Wij zijn ervan doordrongen dat hierin vele mogelijkheden zijn, bijvoorbeeld als een leerling laat tot bloei komt. Wij vinden het van groot belang dat leerlingen in staat gesteld worden het beste uit zichzelf te halen. Ook als daarvoor tussenstappen nodig zijn. Het zogenaamde stapelen van opleidingen kan hier bij behulpzaam zijn en hoeft niet gezien te worden als een «inefficiënte leerweg». Het laat juist zien dat leerlingen zich verder ontwikkelen. Dit is niet alleen goed voor de leerling zelf, maar ook voor de maatschappij als geheel.

Het kabinet zal een onderzoek starten naar de belemmeringen die er zijn voor het stapelen en doorstromen in het onderwijs. De kwantitatieve en kwalitatieve gevolgen van de beleidsopties worden in kaart gebracht.

De school heeft een bijzondere positie in de samenleving. Ieder kind, ieder mens, wordt er voor een deel gevormd. Niet alleen als toekomstige arbeidskracht, maar primair als persoon en als lid van de samenleving met de maatschappelijke en culturele vorming die dat met zich meebrengt. Die rol van de school maakt het voor politici en belangengroeperingen verleidelijk om maatschappelijke dromen via het onderwijs te willen realiseren, en wel onmiddellijk. Dat kan allemaal niet, en daarmee is het onderwijs kwetsbaar voor overspannen verwachtingen. Die bijzondere positie van de school vraagt daarmee om een balans van rust, vertrouwen en ambitie. Met het rapport van de Commissie Dijsselbloem, de debatten hierover in de Kamer en daarbuiten worden stappen gezet om het vertrouwen in het onderwijs weer te herstellen. Het is zaak hier de komende jaren, gezamenlijk, aan verder te werken.

Het bovenstaande is een korte samenvatting van wat wij als de belangrijkste punten voor de komende tijd zien. In de volgende hoofdstukken zullen wij meer specifiek ingaan op de aanbevelingen van de Commissie. Op een aantal punten wordt verwezen naar brieven en voorstellen die u nog zult ontvangen. Wij realiseren ons dat we daarmee een deels procedurele reactie geven. Dit is echter onvermijdelijk onder meer omdat over deze punten nog overleg wordt gevoerd met het veld, of onderzoek wordt gedaan naar de effecten van de voorstellen. In het vervolg van deze brief hanteren wij dezelfde indeling als in het rapport van de Commissie Dijsselbloem. Wij gaan daarom achtereenvolgens in op:

1. Nieuwe verhoudingen tussen overheid en onderwijs
2. Kerntaak van de overheid
3. Ankers van onderwijskwaliteit
4. Zorgvuldig beleidsproces
5. Verantwoordelijkheid voor scholen

## **1. Nieuwe verhoudingen tussen overheid en onderwijs**

De Commissie geeft aan dat er, na een periode van centraal gestuurde vernieuwingen, sinds tien jaar sprake is van versterkte autonomie van de scholen. Beide sturingsmodellen hebben volgens de Commissie onvoldoende tot betere onderwijsresultaten en tevreden onderwijsprofessionals geleid. Zij wijt dit vooral aan het ontbreken van een heldere afbakening van wat aan de scholen is (het hoe) en wat aan de overheid (het wat). Zoals ook in het debat tussen uw Kamer en de Commissie naar voren kwam, is de afbakening van het hoe en het wat in veel gevallen een bruikbaar denkmodel. Toch zullen er situaties blijven bestaan waarin het onderscheid niet zo duidelijk te maken valt, omdat het «wat» het «hoe» beïnvloedt en omgekeerd. Voor de toekomst is het belangrijk bij onderwijsvernieuwingen meer onderbouwd stil te staan bij de rolverdeling, met het onderscheid in «wat» en «hoe» als een behulpzaam criterium om fouten te vermijden. Daarbij staat voorop dat de inspanningen van de overheid dienstbaar moeten zijn aan het primaire proces in de klas en aan de professional. De overheid bemoeit zich niet met de didactiek, maar de overheid richt zich op haar primaire verantwoordelijkheden. Het is verder van belang dat de vastgestelde rolverdeling in de toekomst ook bij de uitvoering wordt aangehouden en getoetst. In het toetsingskader van de Commissie staat de vraag of overheidsinterventie noodzakelijk is. Dat biedt een goed aanknopingspunt om naar de rolverdeling te kijken.

Bepalend voor de verdeling van verantwoordelijkheden tussen school en overheid zijn verder de principes van «goed bestuur». Hierover bent u in

de brief op 1 februari jl. (TK 2007–2008, nr 30 183, nr. 21) geïnformeerd. In die brief staat dat de inspectie zich vooral zal richten op de opbrengsten van het onderwijs. Als de kwaliteit daarvan onvoldoende is, zullen wij optreden. Dat gebeurde bijvoorbeeld bij enkele zeer zwak presterende scholen in het primair onderwijs. Bestuurders zijn de eerstverantwoordelijken voor de kwaliteit van het onderwijs op hun instelling. Zij dienen ervoor te zorgen dat docenten kunnen excelleren. Het openbaar maken van onderwijsresultaten bevordert transparantie en onderwijskwaliteit. Een heldere rolverdeling en transparantie dragen bij aan het herstel van vertrouwen. Niet alleen tussen overheid en onderwijs, maar ook tussen schoolbestuurders enerzijds en docenten, leerlingen en ouders anderzijds.

## **2. Kerntaak van de overheid**

De Commissie geeft aan dat de overheid moet bepalen wat leerlingen op enig moment minimaal moeten hebben geleerd. Wij onderschrijven dat van harte. Extra aandacht wordt gevraagd voor de basisvaardigheden van leerlingen. De Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Rekenen en Taal heeft referentieniveaus ontwikkeld voor rekenen en taal. Daarin staat wat leerlingen in verschillende fasen van hun onderwijsloopbaan op verschillende niveaus moeten kunnen en kennen van die basisvaardigheden. Deze referentieniveaus worden in de regelgeving vastgelegd om richting te geven aan het taal- en rekenonderwijs in alle onderwijssectoren. Docenten worden bij deze aanpak betrokken. Daarnaast is onlangs besloten de canon van de geschiedenis aan de kerndoelen toe te voegen. We hebben hoge verwachtingen van de invoering van de referentieniveaus en de canon en zullen de invoering ervan nauwlettend volgen. Wij vinden niet op voorhand dat alle vakinhouden per definitie moeten worden gecanoniseerd.

In het voortgezet onderwijs wordt ook met het examenprogramma bepaald wat een leerling moet kennen en kunnen. Deze programma's worden met enige regelmaat bijgesteld en geactualiseerd, waarbij zowel leraren als het vervolgonderwijs (mbo en hoger onderwijs) een belangrijke stem hebben.

De Commissie constateert dat de onderscheidende waarde van het diploma onder druk staat. Het rapport spreekt van «erosie van het civiel effect van examens». Ook wij zien significante verschillen tussen cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen. Beide examens hebben hun eigen waarde en eigen doelstelling. Het is niet wenselijk dat de resultaten van beide examens te veel uit elkaar lopen. Dat komt nu voor op een beperkt aantal scholen. Aan uw Kamer is een nader onderzoek toegezegd naar de weging van het schoolexamen en het centraal examen. Binnenkort zult u hierover worden geïnformeerd. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan een aanscherping van het toezicht van de Inspectie en aan activiteiten ten behoeve van een verbetering van de kwaliteit van het schoolexamen.

De Commissie is van mening dat toetsingskader en meetinstrumenten voor het meten van de kwaliteit van het onderwijs nog onvoldoende voorhanden zijn. Ze adviseert beter te toetsen om de toegevoegde waarde van een school in beeld te krijgen. Wij sluiten ons bij dat advies aan. Het is onomstreden dat scholen wordt gevraagd zich te verantwoorden over hun opbrengsten. Leerlingvolgsystemen kunnen een deel van deze informatie leveren. Door het toepassen van een leerlingvolgsysteem wordt de leerling gedurende zijn schoolloopbaan gevolgd. Hierdoor kan de school inzicht krijgen in het beginniveau, het niveau gedurende de rit en het eindniveau van de leerling. Daarbij is geen sprake van een momentopname, maar een doorgaande lijn in de tijd. Ook in het debat over «Tijd voor onderwijs» in uw Kamer bleek veel steun voor deze aanpak. Het

Kabinet zal de mogelijkheden voor leerlingvolgsystemen in de verschillende onderwijssectoren in kaart brengen. In het primair onderwijs spreekt Staatssecretaris Dijkema met leraren, directeuren, bestuurders en deskundigen over het verbeteren van de toetsing- en verantwoordingspraktijk. Onderwerp bij deze gespreksronden is nadrukkelijk hoe verplichte (eind)toetsen hieraan kunnen bijdragen. Nog vóór het debat over het rapport van de Commissie Dijsselbloem ontvangt u een brief met een concreet uitgewerkt voorstel dat ingaat in 2011, als de referentieniveaus voor taal en rekenen zijn vastgesteld. Vanaf dat moment gaan we nauwkeurig bepalen wat de toegevoegde waarde is van basisscholen, kunnen basisscholen zich valide en objectiveerbaar verantwoorden over de behaalde referentieniveaus van hun leerlingen en wordt zichtbaar hoe opbrengstgericht gewerkt wordt in het basisonderwijs.

De Commissie vindt verder dat de politiek zeer terughoudend moet zijn met nieuwe opdrachten aan het onderwijs. Wij zijn het hier volledig mee eens, maar willen daarbij onderscheid maken tussen maatschappelijke vraagstukken die bij scholen worden neergelegd en individuele problemen van leerlingen waarmee een school wordt geconfronteerd. Het uitgangspunt is dat tal van vraagstukken die leven in de samenleving niet als verplichte lesstof worden aangeboden. Wij zullen deze terughoudendheid actief uitdragen in onder meer kabinet en parlement.

Feit blijft natuurlijk dat de school onderdeel uitmaakt van de maatschappij en daar ook een duidelijke rol in vervult. Er wordt niet voor niets fors geïnvesteerd in de Brede School en in de uitvoering van de maatschappelijke stage, zodat jongeren vanuit de school al kennis kunnen maken met de samenleving. Scholen werken in de vormgeving van hun maatschappelijke rol samen met vele partners zoals bijvoorbeeld de gemeente, wijkverenigingen, sportverenigingen, organisaties uit de cultuur, de zorg en anderen zodat jongeren een brede ontwikkeling meekrijgen zonder dat dit een exclusieve verantwoordelijkheid is voor de school.

Waar we het met de Commissie eens zijn dat de school niet moet worden overladen met maatschappelijke kwesties, komt de maatschappelijke werkelijkheid natuurlijk wel de school binnen. Bijvoorbeeld wanneer een kind naar school komt zonder te hebben ontbeten. Of wanneer de docent merkt dat een kind thuis wordt mishandeld. De school moet zulke problemen signaleren, maar hoeft ze niet alleen op te lossen. Het oplossen ervan is een zaak van het netwerk rondom de school. Leraren kunnen daarom in principe terugvallen op de Zorg Advies Teams. Vrijwel alle scholen hebben er al één en we zullen nauwlettend in de gaten houden of deze zorgstructuur ook in de praktijk werkt. Daarbij zal het reeds aangekondigde onderzoek naar de omgang met zorgleerlingen in het mbo (zie de motie van het lid Depla TK 2007–2008, 26 695, nr. 48), en het eigenstandig onderzoek dat de WRR uitvoert onder leiding van de heer Winsemius, bijzonder leerzaam zijn. In de daadwerkelijke levering van de zorg heeft de gemeente een belangrijke regierol. Er zijn ook andere overheden aan zet, zoals de ministeries van J&G, BZK, VWS, Justitie en provincies. Wij zijn in overleg met hen over de manier waarop we de verantwoordelijkheden daar kunnen leggen waar ze horen.

Leerlingen verschillen in aanleg, tempo van ontwikkeling en ambities. Daarom is het belangrijk dat er binnen het onderwijsstelsel goede aansluitingen en overstapmogelijkheden tussen de verschillende onderwijstypen zijn. De Commissie adviseert een analyse van de mogelijkheden van dwarsverbanden en overstapmogelijkheden. Die analyse maken wij. Wij vinden het van groot belang dat een leerling verkeerde keuzes kan herstellen en zich op zijn eigen manier kan ontwikkelen. Het is belangrijk dat het beste uit leerlingen wordt gehaald, ook als daar tussenstappen



voor nodig zijn. Leerlingen verschillen immers in aanleg en ontwikkeling. Daartoe moeten de huidige mogelijkheden tot het stapelen van opleidingen goed benut worden. Leerlingen die zich ontwikkelen bewijzen zichzelf en de samenleving een grote dienst. Wij zullen een onderzoek starten naar de belemmeringen die er zijn voor het stapelen en doorstromen in het onderwijs en de kwalitatieve en kwantitatieve gevolgen van de beleidsopties zo goed mogelijk in kaart brengen. Ook de arbeidsmarktgerichte leerwegen kunnen een oplossing bieden aan de verschillen tussen leerlingen in aanleg en ontwikkeling. De Kamer zal hier begin volgend jaar over worden geïnformeerd.

De Commissie beveelt aan de rol van de inspectie opnieuw te bezien. Volgens de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) legt de inspectie haar werkwijze vast in een of meer toezichtskaders. Het is aan de minister van Onderwijs om die al dan niet goed te keuren. Het toezichtskader is daarmee mijn inziens voldoende politiek gesanctioneerd.

Het meer inzichtelijk maken van de voor vernieuwingen beschikbare middelen en wat hiervoor van de scholen wordt verlangd zal, zoals de Commissie aanbeveelt, meer aandacht krijgen. De bedragen voor onderwijsvernieuwingen zullen afzonderlijk zichtbaar worden gemaakt op de begroting. De Kamer kan via het begrotingsrecht beoordelen of die toereikend zijn.

### **3. Ankers van onderwijskwaliteit**

Terecht noemt de Commissie onderwijstijd en de kwaliteit van docenten als ankers van de onderwijskwaliteit. Leerlingen hebben voldoende tijd nodig om zich de lesstof eigen te maken. En leerlingen moeten onderwijs krijgen van een goede docent. Over onderwijstijd in het VO is al een aantal keer gesproken met uw Kamer. In deze debatten is toegezegd dat er een kwalitatief onderzoek naar onderwijstijd zal worden uitgevoerd. Uw Kamer is op 25 april 2008 (TK 2007–2008, 31 289, nr. 35) geïnformeerd over de opzet en uitvoering van dit onderzoek. In dit onderzoek komen, binnen een aantal randvoorwaarden, alle invalshoeken aan de orde. In december 2008 verwachten we het advies van de onderzoekscommissie onder voorzitterschap van de heer Cornielje te ontvangen. Wij zullen uw Kamer hierover te zijner tijd informeren.

De kwaliteit van onderwijs valt of staat met de kwaliteit van de docenten. Het is daarom ook van groot belang in leraren te investeren. In de inleiding van deze brief hebben we hier al een aantal opmerkingen over gemaakt. Om de kwaliteit van docenten tot hun recht te laten komen is het belangrijk dat zij beschikken over professionele ruimte: zeggenschap over het ontwerp en de uitvoering van onderwijskundig en kwaliteitsbeleid van de school. Daarom is in het convenant Actieplan Leerkracht van Nederland afgesproken de professionele ruimte van de leraar wettelijk te verankeren. Sociale partners werken de wettelijk vastgelegde uitgangspunten uit in een professioneel statuut.

De inspectie maakt de kwaliteit van het leraarschap een van de speerpunten van haar toezicht. Zij rapporteert periodiek over de kwaliteit van het leraarschap, gebaseerd op regulier onderzoek en themaonderzoek. Belangrijk aangrijppingspunt hiervoor zijn de bekwaamheidseisen voor leraren die – via de *Wet beroepen in het onderwijs* – zijn vastgelegd in de verschillende sectorwetten.

De Commissie spreekt haar zorg uit over het niveau van de lerarenopleidingen. Zo stelt de Commissie vast dat de aandacht voor vakinhoud sterk is verminderd. Ook hier moet de overheid haar verantwoordelijkheid op zich nemen. De Commissie pleit, in afwijking van wat in het hoger onder-

wijs gebruikelijk is, voor vastgestelde curricula en examenprogramma's. Wij onderschrijven dat de lerarenopleidingen moeten worden verbeterd. Rond de zomer zal een kwaliteitsagenda voor het opleiden en professionaliseren van leraren aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Daarin worden – als vervolg op het Actieplan Leerkracht van Nederland – afspraken opgenomen met lerarenopleidingen over gezamenlijke eindtermen en de daarop gebaseerde eindtoetsen. De resultaten daarvan worden door de opleidingen vastgesteld, na goedkeuring door de overheid. Daarnaast zal er aandacht zijn voor nieuwe initiatieven van scholen en opleidingen om excellentie te stimuleren en meer academisch opgeleiden naar het onderwijs te trekken. Bovendien kan elke leraar gedurende zijn of haar loopbaan een beroep doen op een scholingsfonds om zich op te scholen naar een hoger kwalificatieniveau. Het scholingsfonds verstrekt met ingang van de zomer van 2008 subsidie voor de opleidingskosten en de vervangingskosten tijdens het studieverlof.

#### **4. Zorgvuldig beleidsproces**

De Commissie komt met scherpe observaties over de manier waarop de beleidsprocessen rond de drie vernieuwingen zijn verlopen. Een zorgvuldig beleidsproces is een belangrijke voorwaarde voor het slagen van beleid. Het toetsingskader dat de Commissie voorstelt, biedt hier dan ook zeer goede aanknopingspunten voor. Die sluiten aan bij de Beleidwijzer die OCW gebruikt bij de voorbereiding van beleidsvoorstellen. De Beleidwijzer is een intern instrument dat beleidsmedewerkers helpt bij het structureren en vormgeven van het beleidsproces. Wij vinden het toetsingskader zeer bruikbaar voor grote onderwijsvernieuwingen en zullen het in die gevallen zeker toepassen. Als gevolg van de toepassing van het toetsingskader zullen brede stelselwijzigingen in de toekomst dan ook pas worden ingevoerd nadat de uitwerking ervan is onderzocht met behulp van pilots. Het debat met de Commissie heeft opgeleverd dat uw Kamer zelf onderzoek instelt naar de invoering van het competentie gericht onderwijs in het mbo op basis van dit toetsingskader. We zien met interesse uit naar de uitkomsten van deze exercitie en zullen het toetsingskader ook zelf toepassen, bijvoorbeeld voor de invoering van Passend Onderwijs. Hierover ontvangt u nader bericht. In het regeerakkoord van het Kabinet was al opgenomen dat de aanwezigheid van de benodigde voorzieningen en voldoende expertise bij docenten bij de verdere uitwerking van plannen voor de integratie van zorgleerlingen in het regulier onderwijs een belangrijke voorwaarde bij de uiteindelijke invoering is. Dit is een goed voorbeeld van een manier waarop in een regeerakkoord wel degelijk zorgvuldige afspraken kunnen worden opgenomen over vernieuwingen in het onderwijs. Tegelijkertijd beseffen wij dat het bindende karakter van het regeerakkoord zeer grote zorgvuldigheid in de formulering van afspraken vragen.

Onderdeel van het toetsingskader is de vraag of overtuigend is aangetoond dat overheidsinterventie noodzakelijk is. Deze vraag wordt ook in het kader van het «integraal afwegingskader beleid en wetgeving» gesteld. Dat is een rijksbreed traject dat momenteel wordt ontwikkeld als hulpmiddel voor effectief beleid.

Belangrijk voor het slagen van beleid is dat het uitvoerbaar is, constateert de Commissie terecht. In de nieuwe Uitvoeringsorganisatie Onderwijs, waar u 26 september 2007 (TK 2007–2008, 31 201 (31 200 VIII), nr. 4) over bent geïnformeerd, wordt de uitvoerbaarheid van beleid daarom opgepakt. Onderdeel hiervan is dat beleidsmaatregelen in hun samenhang worden beoordeeld op hun uitvoerbaarheid, en dus niet per beleidsmaatregel. Daarbij wordt onder meer de vraag gesteld «*Kan het erbij?*», voor scholen en voor professionals. Zij worden vroegtijdig betrokken.



Vanzelfsprekend zullen ook voorstellen en wensen vanuit de Kamer langs deze lat moeten worden gelegd.

Een zorgvuldig beleidsproces betekent onder meer dat beter moet worden gekeken hoe beleid in de praktijk uit zal werken. Daartoe maken we in onze beleidsvoorbereiding meer en meer gebruik van pilots en experimenten, zoals de Commissie aanbeveelt. De oprichting van het Instituut Evidence Based onderwijs speelt hier een belangrijke rol in. Dit instituut richt zich op het ontwikkelen en evalueren van effectieve onderwijsinterventies en evaluaties door (experimenteel) onderzoek met als doel te komen tot evidence based beleid. Eén van de programmaliijnen is het opzetten van een (digitaal) portal tussen onderzoek en beleid en onderwijspraktijk. Enkele voorbeelden van recente en voorgenomen experimenten zijn de pilots in de ontwikkelfase van doorlopende leerlijnen en referentieniveaus voor rekenen en taal. Die pilots moeten meer duidelijkheid geven over de manieren waarop scholen hun einddoelen en referentieniveaus halen. Rond de overgang van vmbo naar mbo start een aantal experimenten waarin bovenbouw vmbo en een mbo-niveau 2 traject geïntegreerd worden aangeboden. In het hoger onderwijs zijn en worden experimenten en pilots uitgevoerd rond «ruim baan voor talent» en «open bestel».

Verder is voor een zorgvuldig beleidsproces van belang de manier waarop leraren, schoolleiders, ouders en leerlingen tegenover voorgenomen beleid staan. Het overleg met sectororganisaties, ouderorganisaties en vakbonden is over het algemeen goed geregeld. Maar de mate van representatie van de achterban zou eigenlijk moeten verbeteren. Zoals de Commissie terecht constateert, ontslaat dit ons hoe dan ook er niet van om ook met individuele docenten, ouders en leerlingen te praten. Dit zullen we ook zeker doen, op gevarieerde en flexibele wijze. De manier waarop deze mensen erbij worden betrokken kan per onderwerp verschillen.

Niet alleen de overheid, ook scholen kunnen meer profiteren van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek. Er worden op dit moment verschillende initiatieven ondernomen om wetenschap en praktijk dichter bij elkaar te brengen. In een brief aan uw Kamer (TK 2007–2008, 31 289, nr. 8) is aangegeven hoe in het voortgezet onderwijs de kennisbasis over vernieuwende onderwijspraktijken zich ontwikkelt.

Een voorbeeld is de Expeditie Durven Delen Doen van de VO-raad (<http://www.durvendelendoen.nl>). Scholen werken aan innovaties die vergezeld gaan van praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek naar de effecten. De resultaten worden verspreid onder andere scholen, onder meer via een website. Een ander voorbeeld is het project «Onderzoek de school in», een initiatief van de VO-raad om onderzoek en praktijk dichter bij elkaar te brengen (<http://www.onderzoekdeschoolin.nl>). Het ministerie werkt aan randvoorwaarden om wetenschappelijk onderbouwd onderwijs te bevorderen. In de «Agenda voor evidence based onderwijsbeleid en onderwijspraktijk», die we u binnenkort sturen, samen met de beantwoording van vragen over het Onderwijsraadadvies *Naar meer evidence based onderwijs*, gaan we uitgebreider in op onze inspanningen om scholen en docenten te stimuleren om meer evidence based te werken. Daarbij realiseren we ons dat het vaak niet eenvoudig is om overtuigend bewijs te vinden voor de effectiviteit van onderwijsmethoden, zeker niet volgens strikte wetenschappelijke definities. Ook in die gevallen is het echter van belang dat scholen vernieuwingen zorgvuldig vormgeven en evalueren. Zoals de Commissie voorstelt, is het verstandig om vernieuwingen eerst kleinschalig te testen voordat ze breed worden toegepast.

## 5. Verantwoordelijkheid van scholen

De samenleving verwacht van scholen dat zij op een verstandige manier met hun verantwoordelijkheden omgaan. Zij moeten hun eigen organisatie op orde hebben en een eigen pedagogisch-didactisch beleid voeren. Ze zijn verantwoordelijk voor het betrekken van hun eigen docenten en ouders van leerlingen en andere partijen bij de keuzes die ze maken. Zij leggen hier ook verantwoording over af. Een goed management van een onderwijsinstelling is hiervoor onontbeerlijk. De overheid stelt zich dienstbaar op door middel van bekostiging en heldere kaders die zijn vastgelegd in wet- en regelgeving.

In algemene zin is de Commissie positief over de autonomie en de zogenaamde lump sum bekostiging van scholen. Toch plaatst zij een aantal kanttekeningen, bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid van scholen voor zorgleerlingen. Ze zijn een kwetsbare groep en voor elke zorgleerling moet de kans op de beste ontwikkeling centraal staan. De Commissie beveelt aan om, bij wijze van uitzondering op de lump sum systematiek, het budget voor deze groep te oormerken en scholen te vragen zich over de besteding te verantwoorden. We erkennen het probleem dat de Commissie hier aansnijdt en vinden ook dat besturen publiek verantwoording dienen af te leggen. Een leerling die zorg nodig heeft, moet die ook krijgen. De docent die met die leerling werkt verdient zoveel mogelijk steun. De ervaring met vooraf geoordeelde budgetten zoals de leerlinggebonden financiering (rugzakmiddelen) leert echter dat dit niet de garantie biedt dat het geld ook daadwerkelijk op de best mogelijke manier wordt besteed en verantwoord. Ook voor de andere middelen die beschikbaar zijn voor zorgleerlingen en uit de lumpsum worden afgezonderd kunnen deze problemen zich voordoen. Dit laat onverlet dat het duidelijk is dat er in ieder geval maatregelen moeten worden genomen. In het kader van Passend onderwijs wordt gezocht naar een oplossing. In het Invoeringsplan Passend onderwijs (TK 2007–2008, 27 728, nr. 101) staat onder meer dat schoolbesturen de verantwoordelijkheid krijgen om voor alle leerlingen die worden aangemeld of staan ingeschreven voor één van hun scholen een passend onderwijszorgaanbod in de regio te realiseren. Onderdeel van het Invoeringsplan Passend onderwijs is ook meer helderheid over de inzet van middelen. Die helderheid – plus nieuwe mogelijkheden voor correctie, zoals als bovenschoolse medezeggenschap – moeten ervoor zorgen dat het geld voor zorg effectiever wordt besteed. Wij willen daarom met scholen, schoolleiders, docenten en ouders, bekijken of er betere manieren zijn om dit te bereiken. Zo willen wij de positie van ouders, leerlingen en docenten verstevigen in de dialoog met het schoolbestuur. Hierover wordt u later dit jaar nader bericht.

De inspectie doet dit jaar een onderzoek bij alle REC's naar de kwaliteit van de indicatiestelling. In dit onderzoek wordt onder meer bezien of de wijze waarop de indicatiestelling plaatsvindt mogelijk deels oorzaak is van de groei van het aantal zorgleerlingen. De Kamer wordt begin volgend jaar over de resultaten van dit onderzoek geïnformeerd.

Naast een specifieke verantwoording over zorgleerlingen beveelt de Commissie ook aan publiekelijk inzicht te verschaffen over hoe het schoolbudget wordt verdeeld over het primaire onderwijsproces, reserves wordt toegevoegd en indirecte ondersteuning, zoals management. Volgens de huidige voorschriften is het verplicht om reserves en voorzieningen zichtbaar te maken en toe te lichten. In de verschillende sectoren wordt gewerkt aan benchmarks. Hierbij willen wij wel opmerken dat het onderscheid tussen primair proces, ondersteuning en management niet zwart-wit is. De Commissie vindt het weliswaar goed als scholen afspraken maken over standaarden en definities, maar dat voorkomt niet

dat bijvoorbeeld docenten en managers soms dubbelfuncties en -taken vervullen. Als dat apart moet worden verantwoord, veroorzaakt dat extra administratieve lasten voor scholen en dat is onwenselijk.

De Commissie beveelt aan de bestaande informatieprotocollen op onderdelen aan te scherpen om tot meer gedetailleerde informatie te komen. Daarvoor lopen al initiatieven van de sector zelf. Het lijkt beter om het resultaat daarvan af te wachten, om aan de hand daarvan te kijken of het wenselijk is om met nieuwe regels van de overheid te komen. In september 2007 is er een rapport verschenen over overhead in het onderwijs. De VO-raad heeft als aanvulling op dit rapport een benchmark uitgevoerd naar de verdeling van middelen van individuele scholen. Het doel is om op termijn de gegevens uit de benchmark te integreren in het traject «Vensters van Verantwoording» van de VO-raad. In het primair onderwijs wordt gewerkt aan een soortgelijk traject. In mbo en hbo bestaan reeds de MBO-benchmark en Kennis in Kaart (hoger onderwijs). De gegevens uit deze benchmarks worden voornamelijk niet per instelling openbaar gemaakt, omdat de benchmarks nog in ontwikkeling zijn. Overigens zijn de richtlijnen voor jaarverslaggeving het afgelopen jaar aangepast, en is aansluiting gezocht bij het Burgerlijk Wetboek.

Wat betreft de financiering van onderwijsvernieuwingen geeft de Commissie aan dat door de overheid geïnitieerde onderwijsvernieuwingen altijd moeten worden voorzien van afdoende en (tijdelijk) additionele financiering. Vernieuwingen die nadrukkelijk behoren tot het domein van de scholen worden betaald uit de reguliere begroting van de scholen. Naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer over de financiering van onderwijsvernieuwingen (TK 2007–2008, 31 007, nr. 11–12) is toegezegd dat aanvullende bedragen die nodig zijn voor onderwijsvernieuwingen beter zullen worden onderbouwd. Wanneer dit zich voordoet zullen deze bedragen en de onderbouwing daarvan afzonderlijk zichtbaar worden gemaakt op de begroting. Als scholen op eigen initiatief innovaties invoeren, hoort dat te worden bekostigd uit het reguliere schoolbudget. De verantwoording die scholen afleggen in het jaarverslag en de accountantsverklaring die daarbij wordt afgegeven bieden voldoende waarborgen voor rechtmatige besteding van middelen.

De Commissie beveelt aan dat de minister bij de beoordeling van verdere fusies nadrukkelijk de «menselijke maat» in het onderwijs bewaakt, dat wil zeggen een schoolomgeving waarbij leerlingen en leraren elkaar kennen en gekend worden en zich veilig kunnen voelen. Ook wij vinden de menselijke maat voor scholen van het grootst mogelijke belang en gaan bij toekomstige beleidsvoornemens nadrukkelijk rekening houden met het effect van dit voornemen op schaalgrootte. Scholen moeten zichzelf zo organiseren dat er sprake is van een menselijke maat voor leerlingen en leraren. Dit laat onverlet dat scholen wel bestuurlijke samenwerking aan kunnen gaan, kleinschalig organiseren is mogelijk binnen grootschalige verbanden. De toets op basis van het wetsvoorstel Voorzieningenplanning stelt beperkingen aan de samenvoeging van scholen. De Wet Medezeggenschap Scholen (WMS) bevat de bepaling dat de medezeggenschapsraad instemmingsrecht heeft bij samenvoeging. De medezeggenschap kan hier dus een belangrijke rol in spelen. De mogelijkheden voor leraren, ouders en leerlingen worden ook hier nog onvoldoende benut. Het projectbureau WMS, dat door OCW wordt gesubsidieerd, heeft als taak te stimuleren dat deze mogelijkheden beter worden benut, onder meer door voorlichting over de medezeggenschap via Internet. Een sterke positie van de medezeggenschap, die door het bestuur van de school wordt erkend en gewaardeerd, zorgt voor de juiste «checks and balances».

## **Tot slot**

De Commissie Dijsselbloem heeft een waardevolle impuls gegeven aan het debat over de kwaliteit van het onderwijs en de manier waarop dat kan worden verbeterd. Beter onderwijs is van cruciaal belang voor de hele maatschappij. Het rapport biedt belangrijke handreikingen voor gedegen beleidsvoorbereiding die ertoe leiden dat ook leerlingen, ouders en docenten beter worden gehoord in de beleidvoorbereiding. Het toetsingskader van de Commissie is, wellicht met enkele aanpassingen, niet alleen geschikt voor onderwijsvernieuwingen, maar ook voor andere grote beleidstrajecten.

Met deze beleidsreactie hebben wij, mede namens de minister van LNV, willen aangeven hoe wij met de aanbevelingen van de Commissie Dijsselbloem om willen gaan. We zien uit naar het debat dat wij op korte termijn hierover zullen voeren.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
R. H. A. Plasterk

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
S. A. M. Dijkma