

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2012

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2011

In de vorige kabinetsperiode heeft de Onderwijsraad op 13 november 2009 het advies «Naar doelmatiger onderwijs» uitgebracht (kamerstuk 32 123 VIII, 92). Korte tijd na het uitbrengen van het advies werd het vorige kabinet demissionair. Daarom is destijds door mijn voorganger besloten geen beleidsreactie aan uw Kamer te sturen. In deze brief geef ik – conform mijn toezegging aan uw Kamer – alsnog een beleidsreactie. Deze reactie schrijf ik mede namens de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Allereerst zal ik het advies en de aanbevelingen van de Onderwijsraad toelichten. Vervolgens geef ik op hoofdlijnen een reactie op het advies. Ik doe dit uiteraard vanuit het perspectief van het huidige Regeerakkoord en het huidige OCW-beleid.

Advies en aanbevelingen

Aanleiding voor dit advies was de adviesaanvraag «Leraren en onderwijs anders organiseren» van de toenmalige bewindslieden van OCW, waarin de centrale vraag was: «Welke veranderingen in de organisatie en in de primaire en secundaire processen van scholen zijn nodig om in een situatie waarin sprake is van lerarentekorten de vereiste onderwijskwaliteit te blijven realiseren, zonder afbreuk te doen aan de aantrekkelijkheid en status van het leraarschap?». Met andere woorden: zouden scholen door een andere, innovatieve wijze van organiseren, een andere inrichting van de werkprocessen en een andere inzet van leraren beter het hoofd kunnen bieden aan lerarentekorten?. De adviesaanvraag had betrekking op de sectoren primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

In zijn advies geeft de Onderwijsraad in beperkte mate antwoord op de vragen in de adviesaanvraag. De raad geeft hiervoor als reden dat het ontbreekt aan empirische gegevens voor een adequate beantwoording van deze vragen. Daarom heeft de raad gekozen voor een herformulering van de oorspronkelijke adviesaanvraag. Hierin staat doelmatigheid centraal: «Hoe kan het denken en handelen in het onderwijs (primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) in termen van doelmatigheid worden bevorderd?». Het gaat daarbij vooral om het versterken van het besef van doelmatigheid in scholen als een voorwaarde om de doelmatigheid van het onderwijs als geheel te kunnen verhogen. Doelmatigheid wordt in dit verband door de Onderwijsraad gedefinieerd als het verhogen van de onderwijskwaliteit zonder inzet van extra middelen. Met andere woorden: hoe kunnen meer opbrengsten gerealiseerd worden tegen dezelfde kosten? Er wordt door de raad nadrukkelijk op gewezen dat het advies niet gaat over bezuinigen en dat doelmatigheid nooit een doel op zichzelf is.

De Onderwijsraad constateert in zijn advies dat het denken in termen van doelmatigheid, evenals het meten van prestaties, nog geen gemeengoed is bij scholen. Het doelmatigheidsbesef is nog te gering. Scholen zijn vooral gericht op onderwijskundige vernieuwingen en -verbeteringen. In de praktijk gaat dit vaak samen met extra kosten en extra inzet van personeel. Scholen hebben echter weinig aandacht voor de organisatorische kanten en de doelmatigheid van deze vernieuwingen en verbeteringen. Volgens de Onderwijsraad zijn de factoren die hierbij een rol spelen: gebrek aan inzicht in kosten, het ontbreken van inzicht in de tijdsbesteding van het personeel en de cultuur binnen het onderwijs (de individualistische oriëntatie, het gelijkheidsdenken en «het beste voor de leerling willen»).

Op grond van deze constatering doet de Onderwijsraad de volgende zes aanbevelingen:

1. meer gerichte aandacht geven aan doelmatigheid bij projecten op het terrein van onderwijsvernieuwing en innovatie;
2. leren van variatie en vergelijking tussen projecten teneinde uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid van verschillende aanpakken;
3. de ontwikkeling stimuleren van instrumenten die op een toegankelijke manier inzicht geven in kosten;
4. doelmatigheid beter inpassen in hrm-beleid en scholen (meer) stimuleren tot beter personeels- en hrm-beleid;
5. scholen en instellingen vragen jaarlijks rekenschap af te leggen van hun doelmatigheidsverbeteringen;
6. sectororganisaties, beroepsgroepen en vakbonden betrekken bij de versterking van het doelmatigheidsbesef.

Beleidsreactie

Ik kan mij in algemene zin vinden in de centrale gedachte achter het advies dat scholen meer aandacht kunnen besteden aan doelmatigheid bij keuzes voor de inrichting van het onderwijs en dat daarvoor ook veranderingen in de (bedrijfs)cultuur nodig zijn. Het lijkt mij van evident belang dat in een onderwijsstelsel waarin instellingen een grote autonomie hebben, scholen zichzelf vragen (blijven) stellen als: «hoe kan ik met de beschikbare middelen het onderwijs op mijn school verder verbeteren?» en «levert deze investering meer op in termen van onderwijskwaliteit dan een andere investering?». De afweging van kosten en baten in relatie tot kwaliteitsverbetering is immers een continu proces.

Aandacht voor doelmatigheid heeft niet alleen voordelen voor de individuele school, maar draagt ook bij aan een grotere doelmatigheid van het hele onderwijsstelsel. Uit internationale vergelijkingen blijkt dat het Nederlandse onderwijssysteem naar verhouding nog steeds goede prestaties levert op een efficiënte wijze. Deze prestaties staan echter onder druk. Daarom is in het Regeerakkoord de ambitie uitgesproken de kwaliteit van het onderwijs te versterken en hogere prestaties van alle leerlingen te bevorderen. Meer aandacht van scholen voor doelmatigheid kan, in deze tijd van schaarste van middelen, een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van deze ambitie.

In samenhang met het voorgaande zie ik het advies van de Onderwijsraad dan ook als een ondersteuning van het beleid van OCW om de opbrengsten en de opbrengstgerichtheid van het onderwijs te verbeteren. Dit beleid heeft een duidelijke relatie met het streven naar meer doelmatigheid. In dit verband verwijs ik naar de actieplannen voor het primair onderwijs («Basis voor presteren»), het voortgezet onderwijs («Beter presteren: opbrengstgericht en ambitieus»), het middelbaar beroepsonderwijs («Focus op vakmanschap 2011–2015») en naar het actieplan «Leraar 2020 – een krachtig beroep» die dit jaar door uw Kamer zijn geaccordeerd.

Het verhogen van de opbrengsten en de kwaliteit van het onderwijs kan echter niet alleen gerealiseerd worden door de implementatie van maatregelen en instrumenten en door impulsen en investeringen van de overheid, zoals beschreven in de actieplannen. Zeker zo belangrijk is dat het besef van de noodzaak van opbrengstgericht werken en de daarmee gepaard gaande efficiënte en effectieve inzet van middelen (personeel, tijd, materieel) in alle lagen van de schoolorganisatie doordringt en onderdeel van de cultuur en het beleid van de scholen wordt. In de (prestatie)afspraken die met het onderwijsveld gemaakt worden over de uitvoering van de actieplannen wordt daarom ook ingezet op een duurzame borging van opbrengstgerichtheid op schoolniveau.

Tot slot

Concluderend zie ik het advies van de Onderwijsraad als een stimulans om door te gaan met het beleid gericht op vergroting van de opbrengsten onder gelijktijdige verbetering van de onderwijskwaliteit. Meer aandacht voor doelmatigheid en het vergroten van het inzicht in de relatie tussen kosten en opbrengsten kan dit beleid versterken. Daarbij dient uiteraard de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep en van de onderwijssector niet uit het oog te worden verloren.

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