

Vergaderjaar 2022–2023

31 293

Primair Onderwijs

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 669

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET
ONDERWIJS**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 april 2023

In deze brief reageer ik op de bevindingen van het interdepartementale beleidsonderzoek «Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid» (hierna: IBO). Het onderzoek gaat over manieren om de sturing op onderwijskwaliteit en kansengelijkheid te verbeteren in het funderend onderwijs. Om maar gelijk met de deur in huis te vallen, zowel het onderzoek als diverse gesprekken afgelopen periode zijn voor mij reden om voor het funderend onderwijs tot een fundamentele herijking van het besturingsmodel te komen, zoals dat de afgelopen decennia gehanteerd werd. Daarvoor heb ik afgelopen jaar al stappen gezet op o.a. het terrein van de ondersteuning van scholen, de aanpak van het lerarentekort, het toezicht op scholen en de mate van inzicht in prestaties. Onder dit sturingsmodel vallen echter ook andere grote, samenhangende vraagstukken, namelijk (1) de lumpsum-bekostiging, (2) zeggenschap en (3) arbeidsvoorwaardenvorming. Het is essentieel dat er langjarig duidelijkheid komt over de invulling van ook die sturingsvraagstukken. Dit doe ik met nadrukkelijk de leerling en de klas voor ogen. Wat werkt voor hen het beste? We staan voor grote opgaven, die elke dag die duizenden klaslokalen binnenkomen. Het succes van leerlingen en ons land in de verdere toekomst staat en valt met alle ruimte voor goed onderwijs. Maar het staat ook onder druk. Het afgelopen jaar heb ik vele voorbeelden gezien, gesprekken gevoerd en inzichten opgedaan. Het is voor mij dan ook niet de vraag of we tot een verdere aanpassing van de genoemde vraagstukken moeten komen, maar de manier waarop en de richting ervan. Zodat we ook in de toekomst alles op alles zetten voor het best mogelijke onderwijs. Het komende jaar zal ik daarom werken aan een herijking op de genoemde grote vraagstukken en ga ik in gesprek met iedereen in en rond het onderwijs. Dat moeten we samen doen en ik heb de rotsvaste overtuiging dat we dit ook kunnen. Begin 2024 moet dit leiden tot een aantal keuze-richtingen verwerkt in pakketten met bijbehorende concrete maatregelen, zodat ik komende jaren samen met uw Kamer verdere stappen kan zetten op deze terreinen en de gekozen richting. Alleen dan komen we tot een duidelijke langjarige en samenhangende invulling van deze sturingsvraagstukken.

Het IBO gaat in op de grote sturingsvragen van het funderend onderwijs. Dat is belangrijk, want er zijn signalen dat het niet goed gaat met de cognitieve vaardigheden van kinderen in het funderend onderwijs. In internationale onderzoeken dalen de gemiddelde scores van Nederlandse leerlingen op lezen, rekenen en natuurwetenschappen. Sinds 2018 scoren Nederlandse leerlingen op het gebied van lezen inmiddels onder het OESO-gemiddelde.¹ Hoewel dit een beperkte selectie is van de vaardigheden die kinderen moeten leren, is dit zorgelijk.

Ook voor kansengelijkheid valt er veel te verbeteren. Het onderwijsniveau van leerlingen lijkt steeds meer bepaald te worden door het opleidingsniveau van hun ouders, in plaats van door hun eigen mogelijkheden.² De prestaties van vijftienjarigen op leesvaardigheid, wiskunde en natuurwetenschappen zijn sterk bepaald door het opleidingsniveau van ouders. De kans om naar een specifiek opleidingsniveau te gaan is groter als je ouders daar ook naartoe gingen. Dat leerlingen met hbo of universitair opgeleide ouders beter presteren en een passend onderwijsniveau volgen, komt deels doordat hun ouders meer middelen en mogelijkheden hebben om in hun kinderen te investeren. De invloed van sociale achtergrond is de afgelopen vijftien jaar toegenomen.³ Dat is niet acceptabel. Onderwijs moet leerlingen stimuleren om zoveel mogelijk uit zichzelf te halen, juist ongeacht zijn of haar (sociale) achtergrond.

Deze signalen zijn niet nieuw. De afgelopen decennia heeft de overheid, samen met het onderwijsveld, geworsteld om een kentering hierin aan te brengen. Dit roept dan ook de vraag op of de wijze waarop het Rijk op dit moment stuurt op het funderend onderwijs, het beste uit het funderend onderwijs haalt. Vragen die hierbij spelen zijn bijvoorbeeld: Wat is hier de rol van de overheid? Wat moet er vooral aan de onderwijsprofessional worden gelaten? Welke rol speelt bekostiging hierin? Het IBO geeft verdere voeding voor het gesprek over sturing op de onderwijskwaliteit en kansengelijkheid in het funderend onderwijs. Ik ben dan ook verheugd dat dit IBO over dit belangrijke onderwerp is uitgevoerd.

In deze brief ga ik (1) allereerst kort in op de belangrijkste conclusies van het IBO, dat ook bijgevoegd is bij deze brief. In mijn reactie maak ik vervolgens (2) helder dat ik al concrete stappen aan het nemen ben op belangrijke aanbevelingen uit het IBO en dit kabinet (3) een fundamentele herijking van het sturingsmodel voor ogen heeft ten opzichte van de afgelopen decennia. Daarnaast liggen er (4) zeer belangrijke sturingsvragen rond de bekostiging, zeggenschap en arbeidsvoorwaardenvorming die te lang zijn blijven liggen en waarop ik stappen zet om tot de genoemde herijking van de huidige invulling op deze sturingsvragen te komen. Ik wil hier het komende jaar graag, samen met uw Kamer en betrokkenen uit het onderwijs, in verschillende trajecten actief het gesprek over aangaan om vervolgens ook keuzes te maken. Dit alles met het doel om te zorgen dat we een ommekeer realiseren in negatieve trends en effectief zorgdragen voor verbeteringen in de kwaliteit en kansengelijkheid in het onderwijs. In de brief licht ik dit verder toe.

Dit IBO en deze kabinetsreactie gaan over het funderend onderwijs. In de eerste helft van dit jaar vindt er daarnaast een toekomstverkenning middelbaar beroepsonderwijs (mbo), hoger onderwijs (ho) en wetenschap plaats. Deze toekomstverkenning kijkt naar de toekomstbestendigheid van

¹ OESO (2019). Results from PISA 2018 – Country Note Netherlands.

² De Wolf, I., Ariès, R. & Van Wetten, S. (2020). Drie uitdagingen om alle leerlingen gelijke kansen te geven.

³ Aalders, P., Van Langen, A., Smits, K., Van den Tillaart, D., & Wolbers, M. (2020). PISA-2018. De verdieping: Kansengelijkheid in het voortgezet onderwijs.

het stelsel van vervolgonderwijs, gegeven de trends op de arbeidsmarkt en in de samenleving voor de komende twintig jaar. Hierbij zullen ook vraagstukken naar voren komen over de sturing en bekostiging van het stelsel. De toekomstverkenning wordt uitgevoerd door een consortium van onderzoekers. Zij zullen op basis van alle ideeën en inzichten een rapport opstellen dat verschillende perspectieven voor een toekomstbestendig stelsel beschrijft. In dit onafhankelijke rapport, dat uw Kamer voor de zomer zal ontvangen, kunnen verschillende beleidsopties worden geschetst. In het najaar van 2023 volgt de kabinetsreactie op dit rapport. Verder heeft het kabinet opdracht gegeven voor de uitvoer van het IBO mbo. De taakopdracht is gepubliceerd in de miljoenennota 2023⁴. Tijdens het IBO wordt door een interdepartementale werkgroep gekeken naar de vraag hoe het mbo zo georganiseerd kan worden dat er ook in de toekomst voldoende en kwalitatief goede opleidingen worden aangeboden. In tegenstelling tot de toekomstverkenning zal er bij het IBO mbo worden gekeken naar de meer nabije toekomst. De werkgroep zal naar verwachting deze zomer haar rapport opleveren waar beleidsopties in zijn opgenomen voor de verbetering van het stelsel. In najaar 2023 zal daarnaast een IBO starten naar het hoger onderwijs. Hierover wordt uw Kamer bij Miljoenennota nader geïnformeerd.

1. Samenvatting van het IBO

Het IBO concludeert dat voor effectieve sturing eerst de basis op orde moet zijn. Het IBO onderscheidt vier basiselementen die op orde moeten zijn:

- A. Heldere en gedragen doelen: Het IBO constateert dat het hieraan te lang heeft ontbroken. Idealiter worden deze doelstellingen met een breed politiek en maatschappelijk draagvlak vastgesteld, zodat zij ook langjarig zo veel mogelijk ongewijzigd gehandhaafd kunnen blijven. Het ligt voor de hand dat de basisvaardigheden een nadrukkelijke plek krijgen bij het opstellen van deze doelen.
- B. Zicht op prestaties van leerlingen: Het IBO roept op tot het beter meten van de basisvaardigheden, maar ook tot beter zicht op zachtere indicatoren, zoals sociaal-emotioneel welbevinden. Die informatie moet vergelijkbaar zijn tussen scholen. Dat is nodig om als school of leraar te weten waar het beter kan, om kennis te vergaren over wat werkt en om als overheid te kunnen acteren waar nodig.
- C. De juiste prikkels vanuit beleid (zoals bekostiging of toezicht): De financiering moet meer recht doen aan verschillen tussen leerlingen zodat geld daar terecht komt waar de impact het grootste is en om concurrentie tussen scholen om de kansrijkst leerling tegen te gaan. Daarnaast moet regulier toezicht op scholen geborgd en gedifferentieerd worden, zodat ouders en overheid zicht hebben op de onderwijskwaliteit van scholen en er op alle scholen over de hele linie een verbetercultuur ontstaat.
- D. Voldoende en goed toegeruste actoren: Het IBO geeft aan dat toegeruste actoren nodig zijn, waarbij een lerende sector nieuwe inzichten verzilvert en waar voldoende leraren op de juiste plek werken. Het IBO roept dan ook op tot het aanpakken van het lerarentekort, zowel kwantitatief als kwalitatief, professionalisering via heldere eisen aan de beroepsgroep en tot een goede markt voor leermiddelen, ondersteuning en bijscholing. Het IBO schetst hiervoor beleidsopties op het terrein van meer sturing op de eisen aan leraren, de groepsgrootte en de verdeling van leraren maar ook door betere beloning en meer ruimte voor ontwikkeling. Het IBO stelt ook dat het lerarentekort geen excuus mag zijn om niet te zoeken naar manieren

⁴ Kamerstuk 36 200, nr. 1.

om de onderwijskwaliteit te verbeteren, daarvoor is het onderwerp te belangrijk.

Dat betekent dat iedereen in het onderwijs een helder beeld moet hebben van de doelen, weet waar leerlingen en school staan, zich gestimuleerd voelt het beste uit de school te halen en in staat is daar naar te handelen. Het IBO constateert dat dit op het moment nog onvoldoende het geval is.

Verder roept het IBO ook op tot consistente keuzes in de manier waarop de rijksoverheid stuurt. Daarvoor zijn twee sturingsfilosofieën uitgewerkt: een filosofie van een actieve centraal sturende overheid en een filosofie van gereguleerde zelfsturing. Dit zijn de twee uiterste sturingsfilosofieën die gehanteerd kunnen worden in het onderwijs.

Een overheid die actief centraal stuurt is een overheid die de regie pakt en zelf doelen stelt die moeten worden behaald. Dit vanuit de gedachte dat het belang van onderwijskwaliteit en kansengelijkheid groot is en de zorg dat individuele keuzes niet tot het beste onderwijsresultaat leiden. Naast de regie op het wat stuurt deze overheid ook op de manier waarop deze doelen moeten worden behaald. Er is dan minder beleidsvrijheid voor scholen en schoolbesturen. Een overheid in het model van gereguleerde zelfsturing vertrouwt erop dat scholen en schoolbesturen het beste kunnen invullen hoe doelen in het onderwijs worden behaald. Zij hebben dus meer beleidsvrijheid dan in een model van actieve centrale sturing. De overheid stelt wel kaders op en eisen. Daarnaast speelt de overheid een rol in het gezamenlijk met het onderwijsveld opstellen van de doelen voor het onderwijs.

Het huidige stelsel kenmerkt zich op papier door een grote mate van autonomie, uit zorg om tegenvallende resultaten stuurt de overheid in de praktijk echter veelvuldig bij. Het IBO geeft aan dat in de loop van de tijd in het funderend onderwijs een overload aan sturing is ontstaan, doordat verschillende actoren incoherente sturingsprikkel geven (zoals het Rijk, besturen en gemeenten). Hierdoor zijn schoolleiders en docenten in een bepaalde mate beleidsresistent geworden. Om dit op te lossen stelt het IBO niet zozeer dat er een keuze moet zijn tussen de twee extremen in sturingsfilosofie. Het Rijk moet daarentegen wel consistent zijn in haar keuzes. Daarbij geeft het IBO aan dat nu sprake is van te veel onbegrip tussen overheid, bestuur, schoolleider en docent. Een sturingsmodel waarin ieder elkaars rol in het verbeteren van het onderwijs accepteert en waarbij men elkaar als serieuze gesprekspartner beschouwt, is volgens het IBO essentieel voor effectieve sturing en daarmee voor de kwaliteit van en kansengelijkheid in het onderwijs.

In de volgende paragrafen reageer ik op de inzichten en conclusies van het IBO.

2. De basis moet op orde worden gebracht

A. Heldere en gedragen doelen

Het IBO constateert (dus) dat het in het funderend onderwijs te lang heeft ontbroken aan heldere doelen. Ik ben het hier van harte mee eens.

Allereerst, de kerndoelen en eindtermen zijn voor leraren te globaal om goed onderwijs vorm te geven.⁵ Dat heeft ongewenste effecten, zoals leermiddelenmakers die te volle methodes schrijven uit angst om lesstof te missen. Daarnaast geldt dat er op de belangrijkste uitdagingen geen

⁵ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 614.

heldere beleidsdoelen zijn geformuleerd. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) kan onvoldoende zien of deze doelen behaald worden en de regering (en Tweede Kamer) kan onvoldoende controleren of beleid effect heeft. Niet in de laatste plaats omdat naast het ontbreken van doelen ook het inzicht in en de verantwoording over de besteding van onderwijsgeld nog voor verbetering vatbaar is.

Het kabinet wil dan ook die benodigde glasheldere doelen formuleren. Ik heb in de voortgangsrapportage van het masterplan basisvaardigheden aangekondigd in april 2023 te komen met doelen en indicatoren voor de basisvaardigheden.⁶ Hiermee geven we belangrijke richting en borgen we dat het inzichtelijk is of we de gestelde doelen realiseren en het stelt de Kamer in staat om daarop te controleren. Ik ben over deze doelen in gesprek met het veld en de wetenschap. Daarnaast moeten de kerndoelen van wat leerlingen moeten leren in het curriculum helderder worden geformuleerd. Ik leg daarbij prioriteit bij de basisvaardigheden en leg de lat in die kerndoelen hoger. De eerste conceptkerndoelen voor taal en rekenen zijn conform planning af en de totale set voor taal en rekenen zal na de zomer van dit jaar middels een pilot worden aangescherpt indien nodig. Hierna zal een implementatieplan worden uitgewerkt.⁷

Als er heldere kerndoelen zijn, moeten we ook terughoudender zijn in het opleggen van andere taken of doelen aan het onderwijsveld die niet tot deze kern behoren. Deze tasten de duidelijkheid en focus aan. Zo brengen we dus focus aan en laten we ruimte voor het maken van keuzes op schoolniveau.

Ook voor kansengelijkheid wil ik heldere en meetbare doelen. In aanvulling op de maatregelen die ik aankondig in mijn visiebrief⁸, werk ik aan kernindicatoren die beter zichtbaar maken waar we exact staan met de kansengelijkheid. Ook monitoren we reeds regionale verschillen hierin. Daarnaast kijk ik hoe het dashboard kansengelijkheid⁹ kan worden verbeterd.

Voor kwaliteit en kansengelijkheid is het daarnaast van belang om de onderwijskwaliteit te kunnen beoordelen en bevorderen met duidelijke en toetsbare wettelijke eisen. Wat goed onderwijs is, en hoe dit kan worden bereikt spreekt nu niet duidelijk uit deze eisen aan onderwijskwaliteit. Ik versta onder goed onderwijs onder andere de kwaliteit van de lessen, directe instructie voor leerlingen, het afstemmen van onderwijs op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen en het onderling feedback vragen en geven door leraren. Bij goed onderwijs wordt evidence-informed gewerkt.

De eisen aan de onderwijskwaliteit bevatten nu nog open normen, zoals bijvoorbeeld een «kwaliteitscultuur» en «een ononderbroken ontwikkeling» en het zijn er bovendien veel. Op specifieke punten die aan kwaliteit in brede zin raken, heb ik de Inspectie verzocht om al voor het komende onderzoekskader een verduidelijkingslag te maken en aan te geven waar dit niet lukt en ik wettelijke eisen moet verhelderen. Ik geef leraren, schoolleiders en onderwijsbestuurders daarbij de gelegenheid om suggesties en aanvullingen te doen vanuit de dagelijkse schoolpraktijk.

⁶ Kamerstuk 31 293, nr. 655.

⁷ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 658.

⁸ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 660.

⁹ Op ocwincijfers.nl.

B. Inzicht in de prestaties van leerlingen

Nog niet alle scholen hebben voldoende zicht op de ontwikkeling van hun leerlingen. Ook niet alle scholen weten hoe ze het doen ten opzichte van vergelijkbare scholen. Dat is nodig om als school te weten wat goed gaat, waar het juist beter moet en om kennis te vergaren over wat wel of niet werkt.

Om dat te verbeteren neem ik met het Masterplan basisvaardigheden al verschillende maatregelen. Ik houd daarbij rekening met de prestatiedruk en toetsdruk voor leerlingen. Het gaat waar mogelijk ook om het beter benutten van informatie die al voorhanden is.

Met het Masterplan basisvaardigheden doe ik daarom al het volgende:

- Om ervoor te zorgen dat alle vo-scholen goed zicht hebben op de basisvaardigheden van hun leerlingen zal ik het gebruik van een erkend leerlingvolgsysteem als formatief instrument in de onderbouw van het vo verplichten. In het po is het gebruik van een erkend leerlingvolgsysteem al verplicht.
- Door mee te doen met de peilingsonderzoeken kunnen scholen meer zicht krijgen op de vaardigheden van hun leerlingen, ook in relatie tot leerlingen op andere scholen. Scholen worden verplicht om aan deze peilingsonderzoeken mee te gaan doen. Samen met de inspectie en het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) verken ik hoe wij het inzicht dat scholen hiermee krijgen, kunnen verbeteren. Bijvoorbeeld door scholen betere schoolrapportages te bieden.
- Ik heb inmiddels geld beschikbaar gesteld voor de continuering van het Nationaal Cohort Onderzoek en de daarbij behorende schoolrapportages. Daarmee kunnen de scholen die ervoor kiezen mee te doen één of twee keer per jaar zien hoe hun leerlingen ten opzichte van vergelijkbare scholen.

Naast zicht op de basisvaardigheden vind ik ook het zicht op sociaal-welbevinden en executief functioneren van belang. Als leerlingen niet goed in hun vel zitten lijden hun onderwijsprestaties daaronder. Om dit te meten maak ik gebruik van bestaande instrumenten, zoals de jaarlijkse sociale veiligheidsmonitor.

Ik herken ook dat er verbeteringen mogelijk zijn in de twee resterende basiselementen: de juiste prikkels vanuit beleid en voldoende toegeruste actoren. Omdat keuzes hiervoor afhankelijk zijn van de manier waarop gestuurd wordt op de onderwijskwaliteit licht ik eerst mijn visie over de sturing op onderwijskwaliteit en kansengelijkheid in het funderend onderwijs toe. Daarna ga ik in op de stappen die ik neem op de twee andere basiselementen.

3. Sturingsfilosofie: een betrokken overheid

De afgelopen decennia is voor het Rijk het uitgangspunt dat ruimte voor onderwijsprofessionals van schoolbestuurder tot leraar leidt tot de beste onderwijskwaliteit. Onderwijskundige autonomie stelt hen in staat om maatwerk te bieden aan leerlingen en in te spelen op wat er speelt rond de school. Daarom heeft de overheid sinds de jaren '80 ingezet op deregulering. Het Rijk trok zich terug op haar stelselverantwoordelijkheid. De signalen vanuit het onderwijs zelf, zoals van leraren, maar ook teruglopende resultaten, en toenemende kansenongelijkheid vragen om herbezinning.

Door die terughoudendheid is in het funderend onderwijs een afstandelijke overheid gecreëerd, die vooral indirect stuurt. Ze legt de verantwoordelijkheid voor veel zaken bij schoolbesturen en vraagt bijvoorbeeld om medezeggenschapsraden te betrekken bij de inzet van extra middelen voor werkdrukverlichting of het NP Onderwijs. Nadeel van die indirectheid is dat het veld aansturing krijgt uit verschillende richtingen, wat zorgt voor een gebrek aan duidelijkheid.

Wat in het funderend onderwijs nodig is, is geen afstandelijke overheid, maar een betrokken overheid, die naast alle onderwijsprofessionals staat. Dichtbij, om te helpen, maar niet om het beter te weten of hun taken naar zich toe te trekken. Wel om het primaat van de klas en de leraar te beschermen. Ik denk dat het Rijk de plicht en het recht heeft om in te grijpen als niet gewaarborgd is dat alle leerlingen onderwijs van goede kwaliteit volgen. Niemand anders kan die garantiefunctie vervullen. De overheid hoort haar verantwoordelijkheid te nemen voor de onderwijskwaliteit en kansengelijkheid. Ouders, leerlingen en de maatschappij mogen verwachten dat de overheid haar verantwoordelijkheid neemt. De vraag is of de ontstane afstand tussen overheid en onderwijs nog leidt tot de gewenste resultaten. Ik stel dat het tijd wordt om de ontstane afstand te overbruggen en als overheid weer meer betrokken te zijn bij het onderwijs, waarbij de ruimte en professionaliteit van actoren in het onderwijs overeind blijft.

Die betrokkenheid van de overheid is ook van belang omdat individuele schoolbesturen en scholen in eerste instantie het beste willen voor hun eigen leerlingen. Dit kan botsen met het grotere maatschappelijke belang. Voor belangrijke zaken als kansengelijkheid en de aanpak van tekorten in het onderwijs zijn een bredere blik en solidariteit tussen scholen en schoolbesturen nodig. Alleen dan voorkomen we dat leerlingen buiten de boot vallen. Ik zie hier een rol voor een betrokken overheid en de in de lerarenbrief¹⁰ aangekondigde RATO's¹¹. In het werkplan «Samen voor het beste onderwijs»¹² is mijn inzet en die van de Minister van OCW en van de bestuurlijke partners voor vormgeving en tijdsfad van de RATO opgenomen.

Deze betrokkenheid van de overheid laat de ruimte aan scholen en schoolbesturen om het onderwijs in te vullen vanuit hun professionaliteit en identiteit. In de discussie over de sturingsfilosofie is dus altijd de zoektocht hoe er balans kan worden gevonden tussen het geven van vrijheid en het stellen van eisen aan de deugdelijkheid. De betrokkenheid van de overheid waar deze brief over gaat, richt zich dus met name op de doelen en randvoorwaarden voor onderwijskwaliteit en kansengelijkheid. Binnen de kaders die de overheid schept, hebben scholen de ruimte en de vrijheid om het onderwijs in te richten vanuit hun professionele autonomie en eigenheid. In mijn visie zijn dit zaken die elkaar niet uitsluiten, maar aanvullen. Leerlingen hebben de professionals hard nodig die werken op de scholen en schoolbesturen. Zij zien hun leerlingen iedere dag en kunnen daardoor beter inschatten wat hun leerlingen nodig hebben. Een betrokken overheid stelt samen met die professionals doelen en ieder draagt vanuit zijn eigen rol bij om deze doelen te behalen. Deze doelen zijn gericht op de lange termijn, zodat voor langere tijd consistent beleid gevoerd wordt door de overheid.

¹⁰ Kamerstuk 27 923, nr. 449.

¹¹ Regionale aanpak toekomst onderwijsarbeidsmarkt.

¹² Bijlage bij Kamerstuk 27 923, nr. 449.

Om vorm te geven aan deze betrokken overheid heb ik al stappen gezet en zal ik de komende tijd nog stappen zetten. Ik heb al geschetst dat ik vind dat een betrokken overheid zorgt voor concrete doelen op de beleidsprioriteiten en zorgt dat docenten, schoolleiders, besturen en de overheid veel meer zicht hebben op de voortgang hiervan. Dat ben ik dus aan het doen. Daarnaast heb ik de volgende zaken al in gang gezet die recht doen aan deze invulling van de rol van de overheid:

- De basisteams basisvaardigheden ondersteunen scholen en leraren met behulp van evidence informed kennis; het Rijk en primair publieke (kennis)partijen bieden daarmee, anders dan voorheen, concrete hulp aan scholen;
- Ook de Inspectie zit weer dichter op de scholen in plaats van primair op de besturen; zij krijgt beter zicht op wat er gebeurt op schoolniveau, doordat zij vaker contact heeft met alle scholen.
- Samen met de Minister van OCW zet ik me in voor het optimaliseren van de samenwerking tussen beroepsgroep, besturen, lerarenopleidingen en het ministerie in wat we van leraren en hun opleiding verwachten. Hierbij past ook een actievere opstelling van de overheid ten aanzien van wat leraren leren op de lerarenopleiding.
- Samen met de Minister van OCW zet ik in op meer regionale samenwerking, zoals in het IBO aan bod komt. Want geen schoolbestuur kan de tekorten alleen oplossen. Dat vraagt samenwerking en solidariteit tussen en scholen en besturen in een regio en met de opleidingen.
- In het onderwijsakkoord¹³ heb ik met sociale partners afgesproken dat de arbeidsmarkttoelage structureel wordt om daarmee gericht te bekostigen en te borgen dat het geld terecht komt waar dit het hardste nodig is;
- Ik stuur op evidence-informed werken, zodat dat de norm wordt. Dit heb ik als voorwaarde gesteld voor de subsidieregeling basisvaardigheden. Daarnaast wordt met het geld uit het Nationaal Groeifonds voor het programma Ontwikkelkracht de komende tien jaren fors geïnvesteerd in een onderzoeks- en verbetercultuur, het ontwikkelen van meer evidentie en de kennisinfrastructuur voor het funderend onderwijs;
- Voor de thema's zeggenschap, lumpsum en arbeidsvoorwaardenvorming zet ik me in om dit jaar in gesprek te gaan met het veld, zodat ik in de eerste helft van 2024 met uw Kamer kan spreken over de invulling van de sturingsvraagstukken op deze thema's, waarmee ik ook op deze thema's tot een meer betrokken sturingsmodel wil komen.

Ik licht deze stappen hierna nader toe.

C. De juiste prikkels vanuit beleid: beter zicht op schoolniveau dan in het verleden

Deze andere manier van sturing betekent ook aanpassingen in het toezicht. Sinds 2017 heeft de inspectie veel aandacht besteed aan toezicht op bestuursniveau. De gedachte hierachter is dat er via bestuursgericht toezicht nog steeds voldoende aandacht zou zijn voor de kwaliteit van individuele scholen, maar dat de besturen meer in positie zouden komen. Dat is ook gebeurd. In het IBO wordt daarentegen geconstateerd dat door deze verschuiving het directe zicht op school- en klasniveau verminderd is, voor zowel ouders als overheid. In de Kamerbrief «Samen voor beter onderwijs, duidelijk over kwaliteit»¹⁴ worden maatregelen aangekondigd om het bestuursgerichte en het schoolgerichte toezicht elkaar te laten versterken en is een extra investering van € 15,5 miljoen per jaar

¹³ Bijlage bij: Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 615.

¹⁴ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 652.

aangekondigd. Zo zal de inspectie sneller zelf risico-onderzoeken doen en steekproefsgewijs kwaliteitsonderzoeken uitvoeren op scholen.

Ook gaat de inspectie vaker in de vierjarige toezichtcyclus contact hebben met elke school in het land. Er zullen er meer onaangekondigde bezoeken afgelegd gaan worden. Zo ontstaat er een betere balans tussen zicht op schoolbesturen en zicht op scholen en in klassen.

Naast de oordelende taak heeft de inspectie ook een bevorderende (of stimulerende) taak. Beide taken zijn van belang: scholen die onvoldoende presteren moeten we aansporen om zich op de kortst mogelijke termijn te verbeteren, en scholen die voldoende presteren moeten we uitdagen om te blijven investeren in beter onderwijs, docenten en leerlingen. In haar rapport «Essentie van extern toezicht» van maart 2022 doet de Onderwijsraad de aanbeveling om prioriteit te geven aan de taak van kwaliteitsbeoordeling. Dit is ook hoe de inspectie haar taak opvat: kwaliteitsbeoordeling staat voorop en stimulering van verbetering van de kwaliteit ligt in het verlengde daarvan.

Daarnaast bepleit de Onderwijsraad in het voornoemde rapport ook om het gedifferentieerd toezicht (dat wil zeggen: de waardering «goed» en het predicaat «excellent») af te schaffen en enkel nog te oordelen of een school voldoende is of niet. Volgens de raad zou de stimulerende rol van de inspectie elders in het veld belegd moeten worden. De Tweede Kamer heeft op 7 februari 2023 een motie aangenomen van het lid Van Meenen omtrent het afschaffen van de waardering «goed» en het predicaat «excellent».¹⁵ Op dit moment werk ik enerzijds uit hoe ik tegemoet kan komen aan deze motie; anderzijds bekijk ik hoe de positieve effecten die uitgaan van gedifferentieerd toezicht alsnog kunnen worden bereikt. Het blijft namelijk een wettelijke taak van de inspectie om de kwaliteit te bevorderen. Stimulerend en gedifferentieerd toezicht kan scholen en besturen prikkelen om boven de basiskwaliteit uit te stijgen. Zo kan deze vorm van toezicht bijdragen aan kwaliteitsverbetering in brede zin en bij een brede groep scholen. Dit is één van mijn ambities waarover ik uw Kamer in de brief «Samen voor beter onderwijs, duidelijk over kwaliteit» heb geïnformeerd. Over de uitvoering van de motie van het lid Van Meenen en wat dit betekent voor de predicaten «excellent» en de waardering «goed» informeer ik uw Kamer dit voorjaar.

D. Voldoende en goed toegeruste actoren: actiever zorgen voor voldoende en kwalitatief goede leraren

Het wellicht meest zichtbare terrein waarop ik de weg van een betrokken overheid ben ingeslagen, is met de ondersteuning aan scholen en leraren door de basisteams basisvaardigheden. Tot op heden werd de ondersteuning van scholen teveel overgelaten aan marktpartijen die scholen tijdelijk in- en uitvlogen, waardoor niet duurzaam werd gewerkt aan onderwijsverbetering. Tevens legt dit druk op een effectieve besteding van belastinggeld. De basisteams doen dat echt anders. De basisteams bestaan uit primair publieke partijen die met evidence informed kennis scholen ondersteunen en zorgen voor een duurzame verbetering van de basisvaardigheden. Medewerkers vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) zorgen ervoor dat scholen hun hulpvragen scherp krijgen en van de juiste hulp door de basisteams worden voorzien. Dat is de betrokkenheid van het Rijk – en andere publieke partijen – bij de school en de leraar die ik voor ogen heb.

¹⁵ Kamerstuk 36 200 VIII, nr. 188.

Het IBO stelt centraal dat de overheid dwingender zou mogen zijn om te borgen dat er voldoende leraren zijn, deze goed zijn opgeleid en gebruik maken van wetenschappelijke kennis om hun onderwijs te versterken. De Minister van OCW en ik ondersteunen dat zeer. Een betrokken rol voor de overheid bij de lerarenopleiding is passend. We delen de conclusie van het IBO dat meer regie vanuit de overheid gewenst is om samenhang te versterken, focus aan te brengen en daarmee ontwikkeling te versnellen ten aanzien van het lerarenbeleid. De leraar is namelijk bepalend voor de kwaliteit van het onderwijs. Samen met de Minister van OCW zet ik me daarom met het onlangs gepresenteerde Werkplan «Samen voor het beste onderwijs»¹⁶ in voor het optimaliseren van de samenwerking tussen beroepsgroep, besturen, lerarenopleidingen en het ministerie in wat we van leraren en hun opleiding verwachten. Hierbij past ook een actievere opstelling ten aanzien van wat leraren leren op de lerarenopleiding.

In een in te richten curriculumberaad stemmen we af wat in de initiële lerarenopleidingen thuishoort, en hoe nieuwe inzichten en behoeftes vanuit werkveld of maatschappij gestructureerd in te bedden in lerarenopleidingen, inductietrajecten en professionalisering. Belangrijke ingrediënten voor dit overleg komen vanuit verschillende invalshoeken. De beroepsgroep herijkt de bekwaamheidseisen en ontwikkelt een beroepsbeeld. De lerarenopleidingen herijken de kennisbases, aansluitend op de kerndoelen en examenprogramma's in het funderend onderwijs en ontwikkelen een raamplan voor alle lerarenopleidingen. Hiermee stellen we heldere landelijke kaders voor de kwaliteit waarbij we extra aandacht hebben voor de basisvaardigheden. Daarbij onderzoeken we de mogelijkheid om de kennisontwikkeling te versterken en samenwerking op het niveau van lerarenopleiders en onderzoekers landelijk te borgen, in een landelijk kennis- en coördinatiecentrum. Het IBO oppert om – net als voor leerlingen – ook te kijken naar een landelijk verplicht curriculum voor lerarenopleidingen. In aanvulling op de maatregelen in het werkplan verkent de Minister van OCW de komende maanden of andere vormen van regie meerwaarde kunnen hebben voor de kwaliteit van de lerarenopleidingen, rekening houdend met de uitgangspunten en context van het stelsel voor hoger onderwijs en de wensen van besturen- en vak- en beroepsorganisaties. We gaan hierover met lerarenopleidingen, experts en stakeholders in gesprek. We zullen u hierover informeren in de lerarenbrief die we voor de zomer naar uw Kamer zullen sturen.

In de werkagenda¹⁷ hebben de Minister van OCW en ik met raden, vak- en beroepsorganisaties en de lerarenopleidingen afspraken gemaakt om werken in het onderwijs aantrekkelijk te maken en houden. Dat doen we door te investeren in salaris po, de aanpak van de werkdruk in het vo en in de ontwikkeling van onderwijspersoneel. Daarnaast zetten we, zoals ook het IBO suggereert, in op meer regionale samenwerking. Want geen schoolbestuur kan de tekorten alleen oplossen. Dat vraagt samenwerking en solidariteit tussen en scholen en besturen in een regio en met de opleidingen. In de brief over het lerarenbeleid van december jl.¹⁸ hebben de Minister van OCW en ik u geïnformeerd over de aanpak van tekorten.

Deze tekorten worden vaak het sterkste gevoeld op scholen waar veel maatschappelijke problematiek samenkomt. Om de arbeidsmarktpositie van scholen met veel kwetsbare leerlingen te versterken is er de arbeidsmarkttoelage. In het onderwijsakkoord heb ik daarom in april 2022 met sociale partners afgesproken om structureel middelen beschikbaar te stellen voor de arbeidsmarkttoelage. Recent heb ik hierover in mijn

¹⁶ Bijlage bij Kamerstukken 27 923 en 31 289, nr. 449.

¹⁷ Bijlage bij Kamerstuk 27 923, nr. 443.

¹⁸ Kamerstuk 27 923, nr. 449.

visiebrief kansengelijkheid ook aangekondigd dat de huidige vormgeving van de arbeidsmarkttoelage wordt verlengd tot het einde van 2023.

Evidence-informed werken moet de norm zijn

Leraren maken ook het verschil tussen een goede les en een écht effectieve les. Er is ontzettend veel kennis beschikbaar over wat werkt in het onderwijs, en ik onderschrijf de analyse uit het IBO dat gebruik van die kennis onvoldoende gemeengoed is. Daarom wil ik, conform de afspraken in het Coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77), ook sturen op bewezen effectieve methoden en evidence-informed werken. Het evidence-informed werken is bij het Nationaal Programma Onderwijs geïntroduceerd en ook bij het Masterplan Basisvaardigheden verwacht ik van scholen dat zij evidence-informed werken. Ik heb dit ook als voorwaarde gesteld bij de subsidieregelingen basisvaardigheden. Ik vind dat dit ook van scholen gevraagd mag worden en dat er dus ook meer op toegezien kan worden dat er ook daadwerkelijk evidence-informed beslissingen worden genomen, bijvoorbeeld in het kader van het Masterplan. Zo komen we echt tot een professionele en kundige sector.

Verder ben ik blij met het programma Ontwikkelkracht, dat voortkomt uit een voorstel vanuit onderwijsprofessionals en onderzoekers samen. Met geld uit het Nationaal Groeifonds wordt met dit programma de komende tien jaren fors geïnvesteerd in een onderzoeks- en verbetercultuur, het ontwikkelen van meer evidentie en de kennisinfrastructuur voor het funderend onderwijs.

Ook van de (digitale) leermiddelen- en onderwijsondersteuningsmarkt verwacht ik dat deze evidence-informed werken. Thans is sprake van een dominante positie van een aantal grote aanbieders op deze markt. Ik vind het van belang om de transparantie op deze markt te bevorderen. Scholen moeten erop kunnen vertrouwen dat de (digitale) leermiddelen en ondersteuning die zij inkopen van voldoende kwaliteit zijn en zijn gebaseerd op de meest recente inzichten. Daarom ondersteun ik het keurmerk voor onderwijsondersteuning van de branchevereniging OnderwijsOntwikkeling Nederland. In de voortgangsrapportage van het masterplan basisvaardigheden¹⁹ heb ik verder een onderzoeksprogramma aangekondigd om tot effectiever (gebruik van) lesmateriaal te komen. Het doel is het ontwikkelen van een kwaliteitskader voor (digitale) leermiddelen, waar wetenschappelijke onderbouwing onderdeel van is. Ook ga ik met de sector in gesprek over gebruikerservaringen van lesmateriaal.

4. Een fundamentele blik op de bekostiging en zeggenschap

Er zijn op het vlak van sturing een aantal fundamentele thema's waar het hard nodig is om met elkaar goed naar te kijken en het gesprek over te voeren, namelijk: de financiering van het funderend onderwijs inclusief de lumpsum, de rollen en zeggenschap van alle actoren in het onderwijs en de arbeidsvoorwaarden. Op deze thema's is het zeer belangrijk dat er langjarig duidelijkheid komt over de invulling. Daarom ben ik hard aan het werk om begin volgend jaar tot inzichten te komen op deze thema's zodat we tot samenhangende keuzes komen. Dit licht ik hierna nader toe.

De financiering bestaat op hoofdlijnen uit de lumpsum en uit subsidies. Lumpsumbekostiging is het overgrote deel en biedt schoolbesturen bestedings- en beleidsvrijheid om de middelen naar eigen oordeel in te zetten, passend bij de onderwijskundige doelstellingen van het schoolbestuur en de scholen onder haar gezag. Zo kunnen ze het onderwijs op een

¹⁹ Kamerstuk 31 293, nr. 655.

manier inrichten die past bij hun leerlingen en andere (lokale) omstandigheden. Dit uiteraard wel binnen de wettelijke kaders waarin bepaald is waar de bekostiging aan besteed mag worden. Met de lumpsumbekostiging kunnen scholen hun gekozen vorm van onderwijs aanbieden tegen relatief lage administratieve lasten. Zij leggen over de besteding van de lumpsum achteraf verantwoording af in hun jaarverslag en daarnaast wordt er via de methode xbrl nog aanvullende verantwoording gevraagd aan de schoolbesturen voor specifieke beleidsdoelen. Denk aan bijvoorbeeld de middelen voor werkdruk in het po en vo waar in xbrl aanvullende vragen over worden gesteld. Ook wordt er in toenemende mate verantwoording afgelegd via de openbare benchmarks.

Sinds de vereenvoudiging van de bekostiging in het po (per 2023) en het vo (per 2022) is de basisbekostiging een vast bedrag per leerling (en vestiging). Daardoor kunnen schoolbesturen van te voren goed inschatten hoeveel middelen zij meerjarig ontvangen en daar ook meerjarig beleid op maken. Deze eenvoud en voorspelbaarheid van de bekostiging is van belang om bijvoorbeeld reservevorming te voorkomen.

In 2018 is reeds door de Onderwijsraad gekeken naar de lumpsum.²⁰ De Onderwijsraad adviseerde toen om te blijven werken met lumpsumbekostiging en terughoudend te zijn met het gebruik van doelfinanciering. De reden daarachter was dat de lumpsum recht doet aan de principes van autonomie voor onderwijsinstellingen en een stabiele bekostiging die meerjarig beleid mogelijk maakt.

Ondanks deze bovenstaande voordelen, vind ik het belangrijk om grondig naar de lumpsum te kijken en te herijken. In het IBO zelf zijn de voor- en nadelen van de lumpsum niet in de volle omvang beschouwd. De behoefte om grondig naar de lumpsum te kijken is er ook in uw Kamer, getuige de motie van het lid Beertema²¹ die mij oproept het bestuursmodel te evalueren en kritisch de voor- en nadelen van de lumpsum te bezien, en de motie van het lid Kwint²² die mij oproept de effecten in kaart te brengen van het uit de lumpsum halen van de leraar.

Ik hoor ook de kritiek op de lumpsum. Er zouden verbeteringen mogelijk zijn in de manier waarop de lumpsum is vormgegeven. Het zou onvoldoende transparant zijn, te ongericht, de middelen landen onvoldoende in de klas, er zijn te weinig sturingsmogelijkheden op doelen, perverse prikkels rondom samenwerking en de verantwoording is beperkt. Deze kritieken maken dan ook dat het nodig is om serieus bereid te zijn om naar aanpassing van de lumpsum te kijken.

Ik wil hierover dan ook graag het gesprek met u voeren. De keuzes die worden gemaakt bij de invulling van de lumpsum hangen echter onlosmakelijk samen met de invulling van het huidige bestuursmodel en de sturingskeuzes op het gebied van arbeidsvoorwaardenvorming. Over deze drie thema's wil ik dan ook integraal het gesprek met u voeren. Om in dit gesprek tot een duidelijke langjarige invulling te komen zet ik dit jaar de voorbereidende stappen, zodat ik in de eerste helft van 2024 hierop bij de Kamer terugkom met een aantal opties om daarover het gesprek te voeren.

²⁰ Onderwijsraad (2018): «Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden».

²¹ Kamerstuk 36 200 VIII, nr. 70.

²² Kamerstuk 31 293, nr. 556.

De lumpsum

Om meer inzicht te verkrijgen in de lumpsum en mogelijkheden in de financiering te bieden zet ik een aantal stappen, namelijk: (1) het uitwerken van een nieuw financieringsinstrument waarmee voorwaarden kunnen worden gesteld aan de bekostiging, (2) het in kaart brengen van de verbeteringen die mogelijk zijn in de manier waarop we de middelen nu verdelen, zoals het oormerken of anders toedelen ervan, (3) het verkennen van mogelijkheden om de kleinescholentoeslag in het primair onderwijs te verbeteren en (4) het versterken van het leerplusarrangement en het verhogen van het budget. Hier ga ik nader op in.

In het IBO is er een beleidsoptie van gerichte financiering genoemd die past bij een actieve en wat mij betreft ook bij een betrokken overheid. Dit instrument, waarbij scholen geen subsidie hoeven aan te vragen maar de overheid wel meer voorwaarden kan stellen aan de bekostiging, wordt gemaakt in het kader van het masterplan basisvaardigheden, maar kan ook breder worden ingezet wanneer de overheid er voor kiest om voor bepaalde middelen juist wel te sturen op de wijze van besteding. Bij de wetsbehandeling die voorzien is in 2024, kom ik verder met u te spreken over de middelen die onder dit instrument gebracht zouden kunnen en moeten worden.

Daarnaast zal ik voor het gesprek over de lumpsum ook in kaart brengen welke alternatieven dan wel verbeteringen mogelijk zijn in de manier waarop we de middelen nu verdelen. Ik werk voorstellen uit waarmee ik beoog dat middelen meer gericht worden verdeeld en beter in de klas landen. Ik wil er daarbij ook voor zorgen dat de verdeling van de bekostiging goed aansluit bij de financieringsbehoefte van scholen en de onderwijsbehoeften van hun leerlingen. Voor het maken van goede keuzes hierover is meer inzicht nodig in welk deel van de huidige bekostiging nu echt nodig is voor generieke zaken die voor alle scholen hetzelfde zijn en welke delen anders en gerichter kunnen worden verdeeld met mogelijk ook andere voorwaarden ten aanzien van besteding, zeggenschap van anderen, transparantie en verantwoording. Ik zal dit dan ook nader laten onderzoeken zoals ik ook heb aangekondigd in mijn brief over de voortgang van het masterplan basisvaardigheden.²³ Dit sluit ook aan bij de conclusie van het IBO dat goed moet worden gekeken of de huidige verdeling van de bekostiging adequaat aansluit bij de financieringsbehoefte van scholen en de onderwijsbehoeften van hun leerlingen. Ik verwacht de uitkomsten van dit onderzoek begin 2024 en zal u daar dan over informeren.

Aanvullend vind ik het voor de motie Kwint, die vraagt om te bezien of het onderwijspersoneel uit de lumpsum gehaald zou moeten worden, belangrijk om naast het komen tot alternatieven dan wel aanpassingen, ook de transparantie van de lumpsum te verhogen en onder andere ook inzicht te geven in het aandeel van de middelen uit de lumpsum dat nu gebruikt wordt voor salarissen van onderwijspersoneel. Van de lumpsum werd de afgelopen vijf jaar rond de 80% uitgegeven aan onderwijspersoneel. Ondanks dat er weinig restricties zijn aan de besteding van middelen uit de lumpsum is dus wel bekend dat het overgrote deel van de middelen wordt gebruikt voor salarissen van onderwijspersoneel.

Het IBO vestigt vanuit het oogpunt van doelmatigheid ook aandacht op de kleinescholentoeslag. Scholen met minder dan 150 leerlingen krijgen in het primair onderwijs een toeslag waardoor zij beter in stand kunnen blijven. De kleinescholentoeslag zorgt er daarmee mede voor dat in

²³ Kamerstuk 31 293, nr. 655.

dunbevolkte gebieden een dekkend aanbod wordt gegarandeerd. Dit kabinet hecht hier zoals aangegeven in de brief van 31 maart²⁴ veel waarde aan. In lijn met het IBO zal ik verkennen of er verdere verbeteringen mogelijk zijn in de kleinscholentoeslag.

Tot slot is het belangrijk dat er in de bekostiging oog is voor de kansen voor alle leerlingen. Daarom ontvangen scholen in het primair onderwijs en in het voortgezet onderwijs middelen voor de meest kwetsbare leerlingen. In het primair onderwijs gaat het om de onderwijsachterstandsmiddelen (OAB). In het voortgezet onderwijs gebeurt dit via het zogeheten leerplusarrangement. In mijn visiebrief²⁵ heb ik hierover aangekondigd het leerplusarrangement te gaan versterken en er meer budget voor te gaan vrijmaken. Dit omdat er in het voortgezet onderwijs aanzienlijk minder middelen zijn dan in het primair onderwijs. Door het leerplusarrangement te verhogen kunnen we ook echt het verschil maken voor kwetsbare leerlingen in het voortgezet onderwijs.

Het brede gesprek governance en (mede)zeggenschap

Via het brede gesprek governance en (mede)zeggenschap streef ik naar inzicht in het huidige bestuursmodel en functioneren van de bestuursstructuur. Van de professionals werkzaam in het funderend onderwijs verwacht ik veel. Hiervoor is het allereerst belangrijk dat binnen de onderwijsorganisatie iedereen – van intern toezichthouder tot onderwijspersoneel – weet welke rol en verantwoordelijkheid zij draagt. Ik merk daar op dit moment teveel onvrede over bij zowel besturen, schoolleiders, docenten, ouders als leerlingen. Dat kan het effectief werken aan verbeteringen in het onderwijs in de weg staan. Hier zijn dus stappen nodig. Om meer inzicht te krijgen in hoe de rollen en verantwoordelijkheden op dit moment op school worden vormgegeven wordt het brede gesprek governance en (mede)zeggenschap gevoerd. De uitkomsten van dit gesprek vormen de basis voor de invulling van de coalitieakkoordopdracht om onder andere de zeggenschap van leraren en de positie en kwaliteit van de schoolleider te versterken. Onderdeel van dit brede gesprek is ook de vraag naar de inzet van de werkdruk middelensystematiek voor meer thema's. Op 19 januari heb ik de voortgangsrapportage van het breed gesprek ontvangen. De voortgangsrapportage vindt u bijgevoegd bij deze brief. In deze voortgangsrapportage schetst Regioplan waar ze nu staan in het onderzoek en geven ze een indruk van de gesprekken en een bloemlezing van de relevante literatuur. De voortgangsrapportage bevat geen analyse, conclusies of aanbevelingen. Een belangrijk deel van de dataverzameling moet nog plaatsvinden. Daarom zal ik pas wanneer het eindrapport beschikbaar is met een inhoudelijke reactie komen. Dit eindrapport verwacht ik in het tweede kwartaal en stuur ik rond de zomer aan uw Kamer toe.

Streven naar één cao funderend onderwijs

Ook de arbeidsvoorwaardenvorming is een belangrijk thema waar sturingsvraagstukken leven. Het IBO constateert dat tussen de beginjaren negentig en 2014 de arbeidsvoorwaardenvorming stap voor stap meer gedecentraliseerd is, volgend op de invoering van de lumpsum. Ik wil bezien of dit nog passend is bij de betrokken overheid waar ik voor sta en zal daarom nader uitwerken welke rol hoort bij de verschillende actoren die betrokken zijn bij de arbeidsvoorwaardenvorming.²⁶ Dit zal ik in

²⁴ Kamerstuk 36 338, nr. 1.

²⁵ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 660.

²⁶ Dit mede ter uitvoering van de motie van het lid Van Meenen over het komen tot voorstellen voor één cao funderend onderwijs. Kamerstuk 36 200 VIII, nr. 87.

samenhang met de andere sturingsvraagstukken betrekken in mijn gesprekken met het veld.

Zoals in het Coalitieakkoord afgesproken heb ik de loonkloof tussen het po (inclusief het vso) en het vo gedicht en streef ik naar één cao voor leraren en bestuurders in het funderend onderwijs. Daarmee ontstaat er een stevig fundament voor een goed functionerende onderwijsarbeidsmarkt in het funderend onderwijs. Met het dichten van de loonkloof heeft het kabinet een grote stap gezet voor de arbeidsvoorwaarden in het funderend onderwijs. Daarmee is één loongebouw ontstaan voor het po en het vo, als belangrijke stap richting één cao voor het funderend onderwijs.

Cao-partijen hebben zich vorig jaar in het Onderwijsakkoord gecommitteerd aan het dichthouden van loonkloof. In de werkagenda bij het Onderwijsakkoord heb ik met cao-partijen afgesproken samen een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden voor één cao in het funderend onderwijs. Het rapport van deze verkenning bied ik u hierbij aan. De cao-partijen hebben de garantie afgegeven dat bij de komende cao-onderhandelingen geen loonverschillen ontstaan tussen het primair en voortgezet onderwijs. Daarnaast gaan zij in een convenant concrete afspraken vastleggen over het structureel dichthouden van de loonkloof. Daarmee ligt er een stevige basis voor het verder toewerken naar één cao voor het funderend onderwijs. Ik ben ook positief over de formele verklaring van de VTOI-NVTK en de VvOB (partijen bij de bestuurders-cao funderend onderwijs) dat de lonen voor bestuurders in de pas zullen lopen met die van werknemers en dat zij geen ongerechtvaardigde verschillen laten ontstaan in de overige arbeidsvoorwaarden. Cao-partijen vergroten daarover ook de transparantie. Tot slot, met het dichten van de loonkloof is de beloning in het vso gelijk geworden aan die in het vo. De cao-partijen gaan dit jaar verder met elkaar en met de sector gespecialiseerd onderwijs in gesprek over de positie van het vso in de cao.

Wetsvoorstel SHRM

Om goed werkgeverschap beter te borgen heb ik het wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid uitgewerkt. Naast eisen aan strategisch personeelsbeleid, staan in dit wetsvoorstel enkele arbeidsrechtelijke maatregelen. Dit wetsvoorstel moet een kwaliteitsslag bewerkstelligen en bijdragen aan knelpunten rondom personeel in het onderwijs, zoals de tekorten, uitstroom startende leraren en werkdruk. De internetconsultatie van dit wetsvoorstel start op korte termijn.

Tot slot

In deze brief heb ik u meegenomen in de uitkomsten van het IBO Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid. Het IBO werpt voor mij belangrijke vragen op rond de basiselementen voor sturing, de sturingsfilosofie en de wijze van bekostiging in het funderend onderwijs. Op deze terreinen heb ik het afgelopen jaar al concrete stappen gezet, bijvoorbeeld met het stellen van heldere doelen, het stimuleren van evidence-informed werken, het bieden van ondersteuning door de basisteams in het kader van het masterplan basisvaardigheden, het meer in contact komen van de inspectie met scholen en het voornemen om tot een nieuw financieringsinstrument te komen. Over de verdere keuzes in de bekostiging (waaronder de financiering van personeel), de sturing op arbeidsvoorwaarden en de rollen en zeggenschap van actoren ga ik graag met u in gesprek. Ik wil komen tot een fundamentele herijking. Deze drie trajecten hangen daarbij onlosmakelijk met elkaar samen. Deze wil ik dan ook integraal bezien in een langetermijnvisie waar ik in de tweede helft van dit

jaar over in gesprek ga met het veld. Ik verwacht begin volgend jaar de inzichten op deze verschillende thema's bij elkaar te kunnen brengen in een aantal pakketten waarin per richting de bijbehorende concrete maatregelen voorliggen, zodat een samenhangend gesprek kan worden gevoerd over de herijking die nodig is op deze belangrijke thema's. Op deze manier komen we tot een duidelijke langjarige invulling.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma