

Vergaderjaar 2008–2009

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 32

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 december 2008

Sinds november 2007 wordt hard gewerkt aan de realisatie van de ambities van de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs «Scholen voor morgen». In deze agenda is aangegeven dat leiderschap binnen het primair onderwijs een cruciale voorwaarde vormt voor het verder verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs en het verhogen van de leeropbrengsten voor rekenen en taal.

In de kwaliteitsagenda heb ik daarom aangekondigd dat ik het gesprek zal aangaan met de sector en schoolleidersorganisaties over de wijze waarop opbrengstgericht leiderschap binnen de sector verder kan worden versterkt. Hiertoe heb ik in oktober een ronde tafelbijeenkomst belegd met de PO-Raad, de Algemene Vereniging van schoolleiders (AVS), de Algemene Onderwijsbond (AOB), CNV-schoolleiders en de Nederlandse Schoolleiders Academie (NSA). Ik heb met deze partijen het gesprek gevoerd over de kansen en belemmeringen op het terrein van leiderschap in relatie tot de kwaliteitsagenda PO en over de vraag wat er nodig is om leiderschap verder te versterken. Dit heeft geleid tot een samenhangende aanpak met beleidsinitiatieven die de komende tijd in overleg met betrokken partijen verder worden uitgewerkt. In deze brief informeer ik u over deze aanpak. Ik zal eerst ingaan op de het belang van leiderschap in relatie tot de Kwaliteitsagenda PO. Vervolgens zal ik de gekozen aanpak toelichten.

Het belang van opbrengstgericht leiderschap¹

De maatschappelijke opdracht van scholen wordt breder en complexer. Hierbij valt te denken aan de verantwoordelijkheden van scholen bij het organiseren van voor- en naschoolse opvang, de ontwikkeling naar brede scholen en de rol van scholen ten aanzien van vraagstukken als burgerschap en integratie. Van schoolleiders wordt verwacht dat zij verbindingen organiseren met andere maatschappelijke organisaties, ouders en gemeenten. Er is sprake van een omslag van een beheers- en uitvoeringscultuur naar ondernemend bestuur en schoolleiderschap. De maatschap-

¹ Met de term leiderschap wordt bedoeld op de leidinggevende functie binnen de schoolorganisatie. Deze functie heeft betrekking op schoolleiders, bovenschools management (daar waar relevant) en vormen van geprofessionaliseerd bestuur. Deze partijen geven uiteindelijk gezamenlijk invulling aan het leiderschap binnen de schoolorganisatie. Het bestuur is hierbij als bevoegd gezag uiteindelijk altijd formeel verantwoordelijk en aanspreekbaar.

pelijke context is hierbij niet langer een bedreiging, maar vormt juist het startpunt voor de visie en missie van de school die voortdurend aanpassing behoeft.

Besturen en schoolleiders hebben grote invloed op de kwaliteit en de resultaten van het onderwijs op hun school. De ervaring leert dat een goed gecoördineerde aanpak van het onderwijskundig beleid en het personeelsbeleid snel zorgt voor betere prestaties van de school. Dat heeft dan weer een positief effect op de betrokkenheid en de motivatie van de leraren. Andersom blijkt uit onderzoek (*De beleidscontext van zwak presterende basisscholen, ITS, 2008*) dat zwakke prestaties van scholen veelal terug te voeren zijn op zwak optreden van bestuur en schoolleider.

Ook op het punt van goed werkgeverschap hebben besturen en schoolleiders een doorslaggevende rol. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het invoeren van de maatregelen uit het Actieplan LeerKracht die zijn gericht op functiedifferentiatie. Niet alleen om meer carrièreperspectieven aan leraren te bieden, maar ook om de onderwijskwaliteit verder te verhogen en om maatwerk te kunnen leveren door inzet van personeel met verschillende competenties en kennis.

De wijze waarop invulling wordt gegeven aan leiderschap is bij uitstek onderdeel van de autonomie van scholen. Dit sluit aan bij het uitgangspunt dat geen blauwdruk is te geven van goed leiderschap. Het hangt af van de specifieke context van de school op welke wijze leiderschap optimaal kan worden ingevuld. Bovendien is er sprake van verschillende visies op leiderschap die naast elkaar bestaan en die ieder hun eigen waarde en relevantie hebben.

Uit onderzoek en ervaringen blijkt dat een aantal specifieke elementen van leiderschap een positief effect hebben op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs en het verhogen van leeropbrengsten. Ik noem hieronder een aantal van deze elementen. Deze zijn voornamelijk ontleend aan ervaringen binnen vernieuwingstrajecten, zoals de taalpilots, en aan de literatuur (Waters, Marzano en McNulthy 2003).

- Het realiseren een leer- en verbetercultuur waarbij op systematische wijze leeropbrengsten worden geanalyseerd en waarover het gesprek wordt gevoerd binnen het lerarenteam; waar nodig leidt dit tot bijstelling van het onderwijsproces.
- Een gemeenschappelijke missie en visie die actief worden uitgedragen.
- De leerkracht in de groep en het onderwijsproces vormen het vertrekpunt voor het handelen van besturen en schoolleiders.
- Duidelijke en realistische doelen ten aanzien van de te behalen leeropbrengsten, geïntegreerd in een goed werkende planning- en controlcyclus.
- Duidelijke prioriteiten en een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling binnen de schoolorganisatie.
- Een goede koppeling van personeelsbeleid aan kwaliteitsbeleid. Dit houdt onder meer in dat professionele ontwikkeling van docenten wordt gestimuleerd en beloond.

De PO-Raad en de schoolleidersorganisaties onderschrijven bovenstaande uitgangspunten over wat van bestuur en schoolleiding verwacht mag worden. Het is echter niet altijd gemakkelijk om die uitgangspunten in praktijk te brengen. Daarom is met partijen geïnventariseerd wat ten aanzien van leiderschap nodig is om de ambities uit de Kwaliteitsagenda PO waar te maken. Dit leidt tot een aanpak met de volgende beleidslijnen:

1. Schoolleiderschap wordt aantrekkelijker:
 - Betere beloning
 - Betere ondersteuning
 - Ontwikkelingstrajecten naar goed schoolleiderschap
2. Versterking kwaliteit bestuur en management:
 - Programma «Opbrengstgericht Leiderschap»
 - Coaching voor en door schoolleiders
 - Heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling binnen de school
 - Bekwaamheidseisen
 - Ondersteuning bij invoering functiemix
3. Voldoende tijd voor onderwijskundig leiderschap:
 - Minder aparte subsidies vanuit OCW
 - Specifieke oplossingen voor specifieke ergernissen van schoolleiders
 - Minder formats
 - Het betrekken van andere veroorzakers van administratieve lasten

Schoolleiderschap wordt aantrekkelijker

In het 2006–2007 was er sprake van 180 openstaande vacatures, in het schooljaar 2007–2008 is dat gestegen naar gemiddeld 190 (in voltijd-banen). Het recente onderzoek van de AVS «*Scholenpanelrapportage vacatures & vervangingen 2007–2008*» toont aan dat het besturen steeds meer moeite kost om vacatures te vervullen waardoor zij zich vaak genoodzaakt zien om een interim-directeur of een «meerschoolse» directeur aan te stellen. De laatste ramingen geven aan dat het tekort aan schoolleiders mogelijk nog verder zal oplopen.

Verschillende factoren spelen een rol bij het tekort aan schoolleiders. Allereerst is er sprake van een vergrijzend personeelsbestand, waardoor in de komende jaren extra instroom nodig is. Ongeveer een derde van de schoolleiders is op dit moment 55 jaar of ouder. In 2011 is dit naar verwachting gestegen naar 40 procent. De doorstroom naar de functie van schoolleider laat echter te wensen over. Betrokkenen geven aan dat er relatief weinig beloning staat tegenover de forse verantwoordelijkheden. Daarnaast wordt de werkdruk als hoog ervaren, onder meer door geringe ondersteuning en hoge administratieve lasten.

Openstaande vacatures kunnen er toe leiden dat stappen op het gebied van kwaliteits- en personeelsbeleid en opbrengstgericht werken blijven liggen. Dit gaat ten koste van de realisatie van de ambities van de kwaliteitsagenda en daarmee ten koste van de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast voelen besturen zich bij het niet tijdig vervullen van een vacature vaak genoodzaakt interim-managers in te huren die een relatief groot beslag leggen op de begroting. Met behulp van de volgende maatregelen wil ik bevorderen dat er ook in de komende periode voldoende schoolleiders zijn:

Betere beloning

Een eerste stap om het beroep van schoolleider in Nederland aantrekkelijker te maken is in 2004 gezet. Er is toen extra geld beschikbaar gekomen voor de beloning van schoolleiders in het primair onderwijs. Een derde van de schoolleiders geeft aan in de afgelopen vier jaar in een hogere schaal (DB) te zijn geplaatst. Daarnaast is in het actieplan en het convenant LeerKracht ingezet op een betere beloning voor schoolleiders. Deze afspraken zijn bevestigd in het onderhandelingsakkoord CAO PO 2009. Per 1 januari 2009 worden werkgevers in het primair onderwijs in staat gesteld om de directeur van iedere school in schaal DA tot en met DC plus uitloop een toelage van 275 euro per maand toe te kennen.

Vanaf 1 augustus 2010 worden werkgevers in staat gesteld om de salarispositie van adjunct-directeuren in schaal AA te verbeteren. Zo kan schaal AA vervallen, zodat schaal AB voor de adjunct-directeuren de laagst geldende schaal wordt. In de CAO PO 2009 hebben sociale partners afgesproken nader overleg te voeren over de positie van directeuren in de CAO PO. Het gaat hierbij ondermeer over een eventueel onderscheid tussen directiefuncties op schoolniveau en op bovenschools niveau.

Betere ondersteuning

Om het beroep van schoolleider aantrekkelijker te maken en de werkdruk voor schoolleiders te verminderen, is de afgelopen periode met € 30 miljoen structurele middelen fors extra geïnvesteerd in het realiseren van ondersteunende functies. Met deze middelen zijn minstens 2500 extra conciërges aangesteld op basisscholen. Conciërges nemen schoolleiders en leraren veel werk uit handen, zodat zij zich kunnen richten op hun kerntaken.

Ontwikkelingstrajecten naar schoolleiderschap

In de komende jaren wordt gericht geïnvesteerd in het generen van extra kwalitatief hoogwaardige instroom van schoolleiders. In aansluiting op een voorstel dat is ontwikkeld door CNV-schoolleiders gaan in 2009 60 tweejarige ontwikkelingstrajecten van start, waarbij een aanstelling als schoolleider is gekoppeld aan scholing en coaching. Dit voorstel zal in overleg met de schoolleidersorganisaties verder worden uitgewerkt. Hierbij zal zoveel mogelijk worden voortgebouwd op eerdere en lopende succesvolle trajecten. Daarnaast wordt bezien in hoeverre kan worden aangesloten bij regionale tekorten.

Daarnaast starten in 2009 traineetrajecten gericht op leidinggevend van buiten het onderwijs. Hierbij wordt voortgebouwd op de ervaringen die zijn opgedaan in het eerder uitgevoerde project Bazen van Buiten. Ook dit traject zal in samenwerking met schoolleidersorganisaties verder worden uitgewerkt, zodat begin 2009 gestart kan worden met de werving.

In 2009 is voor bovenstaande maatregelen 1,1 miljoen euro gereserveerd. In 2010 worden de resultaten geëvalueerd. Als er aantoonbaar extra instroom is, wordt gekeken of in 2010 een nieuwe ronde ontwikkelings-trajecten moet starten.

Versterking kwaliteit bestuur en management

Naast maatregelen gericht op het aantrekken van extra schoolleiders, investeer ik in de professionaliteit van schoolleiders en besturen. Bovendien kom ik tegemoet aan signalen uit het onderwijs dat extra aandacht nodig is voor de wijze waarop taken en verantwoordelijkheden binnen de school zijn verdeeld. Dit leidt tot de volgende aanpak:

Programma «Opbrengstgericht Leiderschap»

In 2009 start het programma «Opbrengstgericht Leiderschap» waarin 40 schoolbesturen, zo'n 400 scholen en 400 tot 600 schoolleiders zullen meedraaien. Scholen worden ondersteund bij het maken en implementeren van een plan van aanpak en zij maken prestatieafspraken gericht op het versterken van opbrengstgericht leiderschap binnen de schoolorganisatie en het verbeteren van leeropbrengsten. Daarnaast richt de aanpak zich op het verspreiden van kennis over resultaatgericht werken en succesvolle methoden. Besturen en schoolleiders kunnen zo van elkaar leren. Dit programma zal door de PO-Raad in

samenwerking met schoolleidersorganisaties worden uitgevoerd. Voor dit programma is € 3,6 miljoen beschikbaar voor de komende drie jaar.

Coaching voor en door schoolleiders

In 2009 beginnen 60 ervaren schoolleiders als coach van beginnende schoolleiders. Er is veel kennis en ervaring onder schoolleiders. Kennis die niet altijd is te vatten in cursussen of opleidingen. Het blijft bovendien moeilijk om kennis die is opgedaan buiten de context van de school, ook in de praktijk te brengen binnen de school. Uit internationale ervaringen blijkt het coachen voor en door schoolleiders een succesvolle en efficiënte aanpak om het onderwijskundig leiderschap van beginnende schoolleiders te versterken en de in de sector aanwezige kennis goed te benutten. Daarnaast biedt het ook voor ervaren schoolleiders de mogelijkheid zich verder te ontwikkelen binnen hun vakgebied.

Ervaren en succesvolle schoolleiders worden vrijgeroosterd om startende schoolleiders gedurende een periode van 10 weken één dag per week te coachen. Om goed toegerust te zijn worden de coachende schoolleiders in een «train de trainer»-traject klaargestoomd voor deze taak. Als deze aanpak ook in Nederland een succes blijkt, zal deze in 2010 verder worden uitgebouwd.

Heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling binnen de school

Tot de voorwaarden voor succesvol leiderschap behoort ook de wijze waarop de rollen en verantwoordelijkheden op het gebied van management, bestuur en intern toezicht binnen de organisatie zijn belegd. Het gaat hierbij niet alleen om de taakverdeling, maar ook om een goed systeem van *checks and balances* en de wijze waarop de toezichtfunctie is ingericht. Hier is ruimte voor verbetering. Taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuur en management is in de praktijk niet altijd voldoende helder. Dit kan een belemmering vormen voor effectief leiderschap en daarmee onnodige werkdruk opleveren voor schoolleiders en docenten binnen de school. De PO-Raad en schoolleidersorganisaties onderschrijven dat een breed gedragen Sectorcode Goed Bestuur een belangrijke functie kan vervullen om helderheid te bieden en handreikingen te geven met betrekking tot de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen de schoolorganisatie. Dit onderwerp is ook opgenomen in het Wetsvoorstel «Goed Onderwijs, Goed Bestuur» dat binnenkort wordt ingediend. In dit kader is een subsidie verleend aan de PO-Raad om het komend jaar in nauwe samenwerking met ouders, schoolleidersorganisaties en vakbonden, een breed gedragen Sectorcode Goed bestuur voor te bereiden.

Bekwaamheidseisen

In 2005 zijn na een interactief traject in opdracht van OCW, dat is uitgevoerd door de NSA, bekwaamheidseisen opgesteld voor schoolleiders in het primair onderwijs. De bekwaamheidseisen beschrijven de gewenste competenties voor werkzaamheden van leidinggevenden in de sector primair onderwijs. Hoewel bekwaamheidseisen voor schoolleiders in het primair onderwijs geen wettelijke basis hebben, gelden zij vaak wel als uitgangspunt voor de inhoud van opleidingen en de aanstelling van schoolleiders. De wet BIO biedt de mogelijkheid om in een AMvB bekwaamheidseisen wettelijk voor te schrijven. Partijen hebben echter aangegeven dat zij, mede in de context van de voortgaande decentralisatie van arbeidsvoorwaarden, het stellen van kwaliteitseisen aan schoolleiders primair een verantwoordelijkheid van sociale partners vinden. Tegen deze achtergrond hebben sociale partners in het kader van deze

aanpak aangekondigd dat zij met elkaar afspraken gaan maken over kwaliteitseisen voor schoolleiders.

Ondersteuning bij invoering functiemix Convenant LeerKracht

Zoals aangegeven hebben schoolleiders een belangrijke rol bij het succesvol invoeren van de functiemix binnen het primair onderwijs. Met de sociale partners zullen afspraken worden gemaakt over de wijze waarop sociale partners schoolleiders kunnen ondersteunen en toerusten bij de invoering van de functiemix. Ik zal de Kamer hierover informeren in het kader van de voortgang van de uitvoering van het Convenant LeerKracht.

Voldoende tijd voor onderwijskundig leiderschap

Uit onderzoek (Ecorys 2004 en 2007, Universiteit Twente 2007) blijkt dat schoolleiders zich ergeren aan de tijd die ze kwijt zijn met verplichtingen en taken die samenhangen met Arbo-wetgeving en de Wet poortwachter. Daarnaast geven schoolleiders aan veel tijd kwijt te zijn aan het opstellen van veiligheidsplannen en het aanvragen en de verantwoording van (gemeentelijke) subsidies. Daardoor komen ze niet toe aan de invulling van onderwijskundig leiderschap. Dit is zorgelijk, want daardoor wordt het moeilijker om de ambities van de Kwaliteitsagenda PO te realiseren.

Daarom is in de afgelopen periode al extra geïnvesteerd in nieuwe ondersteunende functies. Daarnaast zijn de administratieve lasten aanzienlijk verminderd. Veel regels zijn vereenvoudigd. Een voorbeeld zijn de voorschriften voor melding en de registratie van verzuim, uit de Wet op het primair onderwijs (WPO).

Desondanks alles hebben schoolleiders het idee dat de administratieve lastendruk de afgelopen jaren nauwelijks is verminderd. Ze ervaren een hoge werkdruk en voelen zich onvoldoende ondersteund. Dit bleek bijvoorbeeld uit de acties van Amsterdamse schoolleiders en het recente initiatief «Help de school verzuimt». Voor een deel ligt dat buiten de macht van de rijksoverheid. Voor regels die door het ministerie van OCW worden afgeschaft, komen vaak regels van gemeenten en andere partijen in de plaats. Toch moeten de administratieve lasten omlaag, zodat schoolleiders meer tijd kunnen besteden aan onderwijskundig leiderschap. Daarom neem ik de volgende extra maatregelen:

Minder aparte subsidies vanuit OCW

OCW voert de «bestemmingsbox» in. Scholen krijgen nu nog veel «losse» kleine subsidies met een specifiek doel, die relatief veel administratieve en verantwoordingslasten met zich meebrengen. De bestemmingsbox is een budget binnen de lumpsum met middelen voor een duidelijk doel. Voorbeelden zijn middelen voor vroegschoolse educatie of extra ondersteuning (conciërges). De scholen hoeven hiervoor dan geen aanvraag in te dienen en ze missen dus ook geen kansen. Hoewel ze in jaarverslag moeten aangeven waar de middelen aan zijn besteed, is de administratieve last daarmee tot een minimum beperkt.

Specifieke oplossingen voor specifieke ergernissen van schoolleiders

Ik schakel de «Kafbrigade» in om specifieke ergernissen van schoolleiders die naar voren komen uit onderzoeken aan te pakken. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het opstellen van veiligheidsplannen en het aanvragen van (gemeentelijke) subsidies. De Kafbrigade is een initiatief van het

ministerie van Binnenlandse Zaken, met als doel om administratieve knelpunten samen met betrokken partijen op te lossen.

Minder formats

OCW voert samen met de sectororganisaties de «resultatenbox» in. Voor de resultatenbox worden de gegevens die nodig zijn voor de verantwoording van scholen gebundeld en geharmoniseerd. De gegevens zijn zowel te gebruiken voor de horizontale verantwoording als voor de verantwoording aan het Rijk. Daardoor hoeven schoolleiders aanzienlijk minder verschillende formats in te vullen.

Door de invoering van het persoonsgebonden nummer (PGN) krijgen scholen minder werk aan de informatievoorziening aan het ministerie. Scholen verstrekken gegevens over leerlingen, personeel, het onderwijsproces en de bedrijfsvoering. OCW heeft die informatie nodig voor de bekostiging, onderwijsbeleid en toezicht op kwaliteit van het onderwijs. Door het persoonsgebonden nummer is er straks maar één informatie-stroom voor de bekostiging. Bovendien is de informatie – ook voor scholen – beter toegankelijk.

Betrekken andere veroorzakers van administratieve lasten

Ik ga andere partijen die de schoolleider administratieve lasten opleggen zoals gemeenten en administratiekantoren vragen hoe zij hun administratieve lasten verder gaan reduceren. Over de resultaten van mijn overleg zal ik de Kamer informeren.

Conclusie

Deze aanpak is een uitwerking van de Kwaliteitsgenda PO en is tot stand gekomen in samenwerking met de PO-Raad en de schoolleidersorganisaties. Ik ben ervan overtuigd dat deze aanpak opbrengstgericht leiderschap verder zal versterken en zal bijdragen aan het verbeteren van de leeropbrengsten op de kernvakken.

De beleidsinitiatieven uit deze brief zal ik in de komende periode in overleg met betrokken partijen verder uitwerken. Ik zal u over de verdere uitwerking en de resultaten informeren in het kader van de voortgangsrapportage Kwaliteitsagenda PO die vóór 1 juli 2009 aan de Kamer zal worden aangeboden.

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