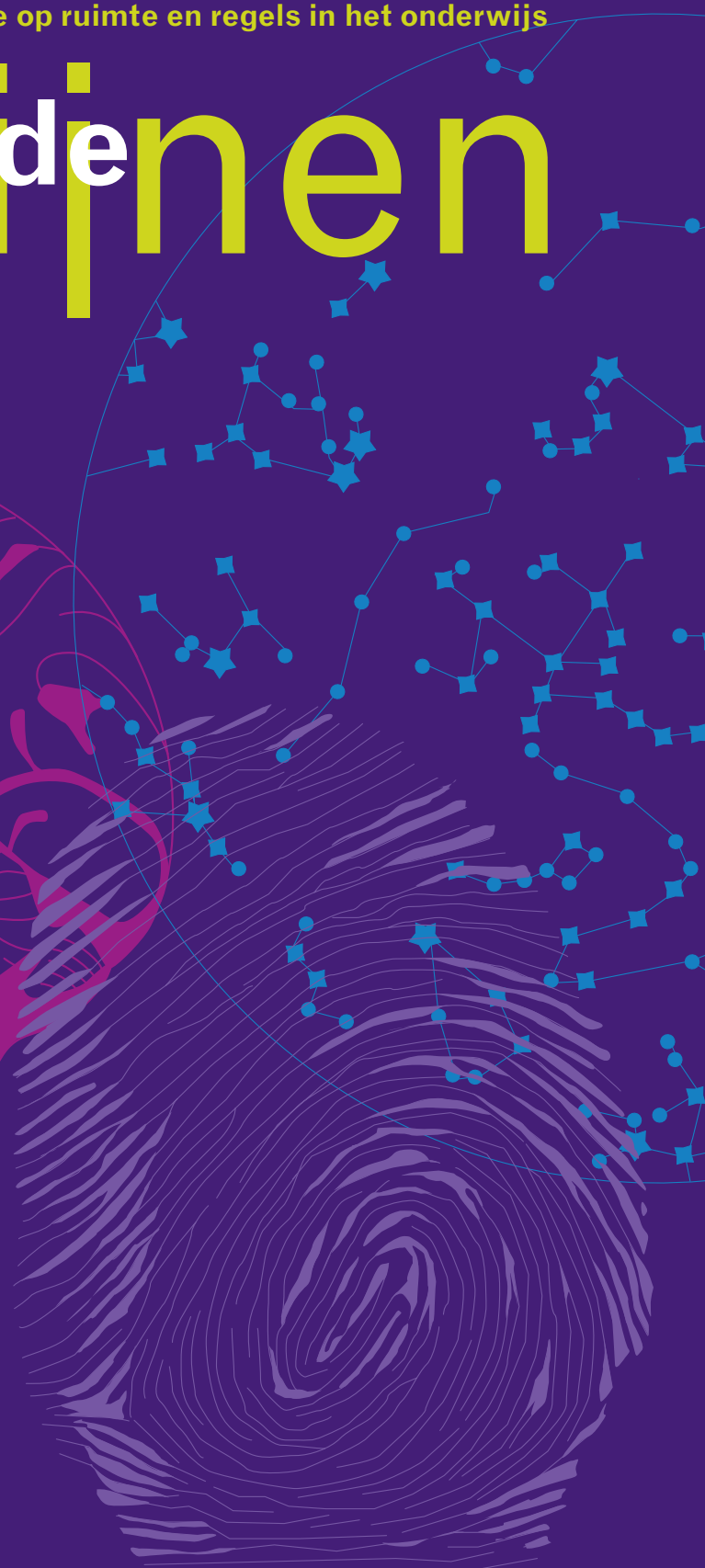


Een veelzijdige visie op ruimte en regels in het onderwijs

over de lijnen



OCenW

Ministerie van Onderwijs
Cultuur en Wetenschappen

Een veelzijdige visie op ruimte en regels in het onderwijs

over de lijnen

Inhoud

Inleiding	5
De minister over de lijnen <i>Loek Hermans</i>	6
De staatssecretaris over de lijnen <i>Karin Adelmund</i>	10
De directeur-generaal en de projectleider over de lijnen <i>Rob Kerstens en Jan van Dommelen</i>	14
De voorzitter van de Onderwijsraad over de lijnen <i>Fons van Wieringen</i>	18
De parlementariër over de lijnen <i>Clemence Ross-Van Dorp</i>	22
De onderwijskundige over de lijnen <i>Wim Meijnen</i>	26
De wethouder over de lijnen <i>Pierre Heijnen</i>	30
De oud-bewindsman over de lijnen <i>Wim Deetman</i>	34
De schooldirecteur PO over de lijnen <i>Gerard Verbeek</i>	38
De belangenbehartiger over de lijnen <i>Philip Geelkerken</i>	42
De schooldirecteur VO over de lijnen <i>Pieter Hetteema</i>	46
De bestuurskundige over de lijnen <i>Theo Toonen</i>	50

Inleiding

Hoe kunnen scholen hun leerlingen de beste ontwikkelingskansen bieden? En welke ruimte hebben ze daarvoor nodig?

Eind 2000 gaven de bewindslieden van OCenW aan dat zij meer beleidsvrijheid voor onderwijsinstellingen willen scheppen. In januari 2001 ging het project Initiatiefrije Scholen van start. Drieëndertig instellingen uit het primair en voortgezet onderwijs kregen de gelegenheid om zelf met ideeën te komen en die, in direct overleg met OCenW, verder uit te werken. In praktijkgerichte pilots pionieren de scholen sindsdien met meer eigen ruimte voor onderwijskundige inrichting, personeelsbeleid en bekostiging.

Initiatiefrije Scholen nadert nu als project zijn afronding – tijd om lessen te trekken voor de nabije toekomst. Hoe breiden we het verworvene uit naar andere scholen, naar het hele onderwijs? Er is grote behoefte aan een vervolg, maar ook aan een nadere verkenning. Want mét de stap naar grotere autonomie dringen allerlei vragen zich op. Welke ruimte hebben scholen precies nodig en in hoeverre kan

‘Zoetermeer’ ze die bieden? Hoe garanderen we daarbij de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs? Waarvoor is het ministerie verantwoordelijk en waarvoor de scholen zelf? Welke (nieuwe) rol krijgen schoolbesturen, gemeenten, leerlingen en hun ouders, het parlement? En: hoe wordt onderwijsbeleid echt een gezamenlijke onderneming?

Op 20 juni 2002 gingen minister Hermans en staatssecretaris Adelmund met vertegenwoordigers van alle partijen in gesprek ‘over de lijnen’. In dubbel opzicht. Hoe ver kunnen scholen met hun eigen beleid de landelijke lijnen verleggen? En: hoe zetten we samen de lijnen naar sterk en professioneel onderwijs uit? Dertien van de debaters hadden hun gedachten hierover al in interviews ontvouwd. In dit boekje vindt u die gesprekken gebundeld. Tezamen geven ze, vanuit alle hoeken van het veld, een veelzijdige visie op de ruimte en regels in het onderwijs. Waarbij er – tussen de regels door maar niet vrijblijvend – een aantal beleidsaanbevelingen voor het nieuwe kabinet te lezen valt. Want initiatiefrije scholen hebben de toekomst.

De minister over de lijnen

**Waarom is eigen beleidsruimte voor scholen belangrijk?
Welke verantwoordelijkheid behoudt het rijk? En hoe
gaan we nu verder?**



Loek Hermans

Ruimte voor scholen om iedereen bij de les te houden

“Om sterk onderwijs op maat te bieden, moeten scholen eigen keuzes kunnen maken. En daarvoor hebben de staatssecretaris en ik ze de nodige ruimte willen geven.” Die regelvrijheid is nu aan uitbreiding toe, concludeert minister Hermans uit de ervaringen met Initiatiefrije Scholen. “Maar: het rijk blijft wél verantwoordelijk voor de kwaliteit en toegankelijkheid. Het is geen kwestie van: ‘U vraagt en wij draaien’. In interactie met het veld tot goed beleid komen, daar gaat het om.”

Mijnheer Hermans, waarom is het zo belangrijk dat scholen meer beleidsruimte krijgen?

Heel simpel gesteld: om het onderwijs, en daarmee de leerlingen, van een goede toekomst te verzekeren. Scholen moeten flexibel kunnen inspelen op de veranderingen in onze samenleving. En die veranderingen voltrekken zich de laatste jaren in een extra hoog tempo. Zo zijn leerlingen steeds meer van elkaar gaan verschillen. Veel leerkrachten hebben in de klas te maken met aanzienlijke verschillen in taal, cultuur en attitude. Om iedereen in gelijke mate bij de les te houden en het maximale uit alle leerlingen te halen, is een op maat gesneden benadering nodig. Feitelijk moeten scholen zelf kunnen bepalen wat ‘onderwijs op maat’ voor hun leerlingen betekent. Een basisschool zal bijvoorbeeld veel meer zelf moeten kunnen

bepalen welke accenten zij legt bij het invullen van de kerndoelen. Een ander voorbeeld: onze kennissamenleving raakt steeds verder vertechnologiseerd. Voor steeds meer banen, op allerlei niveaus, zijn computervaardigheden vereist. Het is dus zaak ervoor te zorgen dat alle leerlingen vertrouwd raken met het gebruik van ICT-middelen, en wel zo vroeg mogelijk. Scholen moeten hun onderwijs en hun leslokalen daar naar eigen inzicht op kunnen inrichten, zonder dat hun vanuit Zoetermeer wordt voorgeschreven hoe ICT in het onderwijs te integreren. Kortom, onze scholen zijn niet gebaat bij uniformiteit in regels. Om sterk en professioneel onderwijs te kunnen bieden, hebben ze behoefte aan ruimte voor eigen keuzes. Dat leidt tot variëteit en maatwerk in het onderwijs. Dat is niet vanuit een centrale overheid vorm te

geven. Die heeft immers geen goed zicht op de verschillen. De scholen kennen hun eigen leerlingen, weten zelf dus het beste hoe ze die optimale ontplooiingskansen kunnen bieden. En daarvoor hebben de staatssecretaris en ik ze de nodige ruimte willen geven.

Waar liggen voor u de grenzen aan de autonomie?

Uit het project Initiatiefrije Scholen zijn duidelijke wensen naar voren gekomen: minder regels op het gebied van onderwijskundige inrichting, personeelsbeleid, financiering. Dat zijn ook precies de zaken waar met eigen ruimte veel winst voor de scholen valt te behalen. Scholen kunnen dan, meer dan in het verleden, met visie en elan hun eigen onderwijsbeleid gaan maken, met het eigen financiële management en personeelsmanagement dat daarbij hoort. Dat maakt de sector ook veel aantrekkelijker voor de professionals die erin werken én voor de toekomstige leraren.

Overigens hebben wij de afgelopen jaren behoorlijke stappen gezet in het vergroten van de beleidsruimte. De extra middelen voor ICT konden bijvoorbeeld naar eigen inzicht worden besteed. De invoering van het schoolbudget in het primair onderwijs heeft de mogelijkheden van eigen keuzes voor scholen behoorlijk vergroot. Die ruimte neemt nog verder toe bij lumpsumfinanciering. Uiteindelijk moeten we toe naar de structurele situatie dat scholen zelf bepalen hoe ze hun onderwijs invullen.

Maar de rijksoverheid houdt hierbij natuurlijk wel de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en toegankelijkheid van dat onderwijs. Het is geen kwestie van 'u vraagt en wij draaien': de overheid geeft duidelijk aan welke opbrengsten van het onderwijs verwacht mogen worden.

Daarover zullen scholen verantwoording moeten afleggen. Een centraal eindexamen blijft, wat mij betreft, in het voortgezet onderwijs een belangrijk instrument om als school over de leerresultaten van leerlingen verantwoording af te leggen. Daar ligt voor mij een grens. De samen-

leving mag van scholen verantwoording vragen over de behaalde resultaten en het gevoerde beleid.

Natuurlijk, de eigen ruimte voor scholen kan soms leiden tot initiatieven die afwijken van wat de politiek oorspronkelijk voor ogen had. Ik vind dat we wel die ruimte moeten bieden, maar er tegelijkertijd voor moeten zorgen dat er voor leerlingen en hun ouders nog wat te kiezen blijft. Dus: er is geen plaats voor regionale monopolies. Dat is niet in het belang van de burger.

Hoe ziet u het vervolg op Initiatiefrije Scholen?

Het is duidelijk dat je innovaties in het onderwijs niet langer vanuit de overheid kunt opleggen. Alle scholen moeten, binnen noodzakelijke grenzen, de vrijheid hebben om zelf met vernieuwing aan de slag te gaan. Beklijvende verandering komt van onderop, door professionals de ruimte te geven zelf zaken uit te proberen en te ontwikkelen. In het project Initiatiefrije Scholen gebeurt dat nu op beperkte schaal. De ervaringen daarmee wijzen duidelijk op de behoefte aan uitbreiding van dit soort proeftuinen. Een mogelijkheid om dat verantwoord te doen, is door de Experimentenwet te verruimen: scholen vrijstellen van regelgeving en ze de ruimte geven om zelf rond bepaalde onderwerpen aan de slag te gaan.

Meer in het algemeen: het onderwijsbeleid en de rolverdeling tussen centrale overheid, sector en inspectie zullen veel nadrukkelijker tot stand moeten komen in directe interactie met schoolbesturen, scholen en professionals. Bij het project Initiatiefrije Scholen zijn voor het eerst in lange tijd beleidsthema's gemeenschappelijk door het departement en professionals uit de scholen verkend. Dat lijkt mij de weg om ervoor te zorgen dat het landelijke onderwijsbeleid aansluit bij de behoeften van de sector en de prioriteiten van schoolleiders en leraren. Dat vereist wel nieuwe rollen voor alle betrokken partijen, inclusief het georganiseerd overleg met de onderwijsorganisaties en het parlement.

De staatssecretaris over de lijnen

Hoe ga je ongelijke kansen in het onderwijs tegen?
Welke rol speelt de overheid? En wat wordt er van de
school als 'ondernemer' verwacht?



Karin Adelmund

Variëteit is een voorwaarde voor gelijke kansen

“Juist door leerlingen verschillend te benaderen, kun je ongelijke kansen in het onderwijs tegengaan. Met regels vanuit Zoetermeer bereik je dat niet.” Staatssecretaris Adelmund vindt dat scholen zich in vrijheid moeten kunnen ontwikkelen tot sterke ‘ondernemers’ – samen met de leerlingen en ouders. Een advies aan haar opvolger: ‘Durf te luisteren naar scholen, daar zit veel creativiteit. Zij weten welke oplossingen voor hen het beste werken.’

Mevrouw Adelmund, waarvoor hebben scholen in uw ogen de ruimte nodig?

Scholen moeten de ruimte krijgen om zich te ontwikkelen tot krachtige organisaties. Die een antwoord kunnen geven op de uitdagingen van deze tijd. Scholen moeten al hun leerlingen, ongeacht hun achtergrond, dezelfde kansen op ontplooiing kunnen bieden. Dat is alleen mogelijk als ze 'maatwerk' kunnen leveren, als ze hun onderwijs optimaal kunnen afstemmen op de verschillende mogelijkheden van verschillende kinderen. Want hoe tegenstrijdig het ook klinkt: juist met verschillen in benadering kun je ongelijkheid tegengaan. Variëteit in onderwijs is een voorwaarde om de kansen van leerlingen in onze samenleving te vergroten. Als school moet je dan de ruimte hebben voor een eigen, creatieve aanpak.

Welke rol ziet u hierin voor de overheid?

De overheid moet scholen in staat stellen om de talenten van kinderen optimaal te ontwikkelen. Het is belangrijk dat *alle* scholen hun verantwoordelijkheid kunnen nemen voor goed onderwijs aan *alle* leerlingen. Het bieden van maximale ontplooiingskansen voor individuele leerlingen moet voorop staan, bij scholen én bij de overheid.

De overheid faciliteert de scholen om zo goed mogelijk te presteren. Dat betekent dat de overheid ook moet willen bijsturen. Gemeenten spelen eveneens een belangrijke rol: zij weten het beste wat de afzonderlijke scholen nodig hebben. Dat verschilt vaak per stadsdeel of wijk. Daarom krijgen gemeenten één geldpot waarin de voornaamste rijksmiddelen voor achterstandsbestrijding zijn gebundeld. Zo brengen

we scholen in een vergelijkbare positie – het beste uitgangspunt voor onderwijs dat de talenten van *alle* kinderen wil ontwikkelen.

Ook leerlingen en ouders moeten nadrukkelijk betrokken worden bij de gang van zaken op school. De overheid kan dat stimuleren door informatie te verstrekken, en door de positie van ouders en leerlingen goed te regelen.

Daarnaast is een sterk management nodig om scholen bij de tijd te houden. En daarvoor moet het management ook de instrumenten in handen krijgen. Bijvoorbeeld: meer ruimte voor functiedifferentiatie en aantrekkelijker arbeidsvoorwaarden. Aan beide zaken hebben wij de afgelopen jaren hard gewerkt. Er zijn forse stappen gezet.

Wat houdt voor u het 'ondernemerschap' van scholen in?

Eerst en vooral dat ze zelf ideeën voor beter onderwijs aandragen en ook uitvoeren. Scholen moeten eigen keuzes kunnen maken: hoe komen we tot doeltreffende vernieuwingen, hoe gaan we om met het lerarentekort, welke middelen zetten we waarvoor in? Er zit veel kracht en creativiteit in het onderwijs: geef dat vooral alle ruimte.

Door leraren van verschillende achtergrond aan te stellen, managers uit andere sectoren te werven en onderwijsassistenten in dienst te nemen, kunnen scholen werken aan een divers personeelsbestand dat flexibel inspeelt op de behoeften van leerlingen. Een professionele, kritische en onafhankelijke houding wordt ook gevraagd als scholen ondersteunende diensten inkopen van lerarenopleidingen en onderwijsbegeleidingsdiensten, of als ze bijvoorbeeld zelf nieuw personeel helpen opleiden.

Scholen hebben de verantwoordelijkheid om de problemen in de schoolomgeving in kaart te brengen én om de maatschappelijke kansen van kinderen te vergroten. Daarbij staan ze er gelukkig niet alleen voor. Sterker: scholen doen er goed aan om effectieve netwerken op te bou-

wen. En nauw samen te werken met ouders, welzijnsinstellingen en bijvoorbeeld de jeugdhulpverlening – om de banden in de wijk te versterken, jongeren bij de les te houden, aan een veelbelovende toekomst voor alle leerlingen te bouwen. Een goed voorbeeld van praktische samenwerking is de brede school, die inmiddels in tweederde van de gemeenten voorkomt.

Zoals de formatie nu loopt, keert u waarschijnlijk niet terug als staatssecretaris. Hebt u, met het oog op de in gang gezette ontwikkeling, een goed advies voor uw opvolger?

Ik heb er twee. Eén: pas ervoor op dat niet alle maatschappelijke problemen op het bordje van het onderwijs gelegd worden. Scholen moeten hun belangrijkste taak goed kunnen uitvoeren: onderwijs verzorgen voor al onze kinderen.

Maatschappelijke vraagstukken kunnen beter worden aangepakt in samenwerking tussen school en directe omgeving. Nogmaals, dat laten de brede scholen duidelijk zien.

En mijn tweede advies: durf te luisteren naar scholen. Zij weten het beste waar de problemen zitten. Geef scholen de ruimte om aan de slag te gaan met de oplossingen die voor hen het beste werken. Onderwijsvernieuwing begint niet in Zoetermeer of in Den Haag, maar op de scholen!

De DG en de projectleider over de lijnen

Wat maakt het project Initiatiefrijke Scholen zoal los?

Welke gevolgen heeft de 'eigen ruimte' voor het bestuurlijk overleg? En: hoe werkt de IRS-gedachte door in de herinrichting van het departement?



Rob Kerstens en Jan van Dommelen

Voor scholen én departement is IRS nog maar het begin

Het IRS-project is een hele doorbraak, maar nu begint het allemaal pas goed. Projectleider Jan van Dommelen: “De vraag is niet meer hoe je initiatieven naar boven krijgt, maar: hoe breng je die als school in praktijk?” En directeur-generaal Rob Kerstens: “Als departement staan we nu voor de uitdaging de IRS-aanpak te verbreden en de opgedane ervaringen te vertalen: wat betekent dit alles voor onze werkwijze, organisatie, competenties van medewerkers?”

Je hoort scholen vaak verzuchten dat ze moe worden van alle vernieuwingen die vanuit Zoetermeer worden gelanceerd. Het project Initiatiefrije Scholen maakt echter overal in het onderwijsveld veel enthousiasme los. Hoe verklaart u dat?

Rob Kerstens: Ik denk dat het IRS-project wordt ervaren als het tastbare symbool voor de ontwikkeling naar een wezenlijk andere rolverdeling tussen scholen en overheid. Terecht. Het project heeft ook in mijn ogen een duidelijke boegbeeldfunctie in een andere, interactieve manier van beleid maken.

Jan van Dommelen: IRS is een hele doorbraak. De overheid straalt hiermee uit: wij hebben niet de wijsheid in pacht. Wij komen scholen nu eens niet vertellen hoe het moet, maar juist om ze de ruimte te geven: om vanuit

hun eigen visie en missie problemen aan te pakken, zaken te verbeteren.

Rob Kerstens: Tegelijkertijd moet je erkennen dat we nog aan het begin van de slag staan. Zelf heb ik het gevoel dat IRS een project is voor scholen die vooroplopen in de ontwikkeling naar meer autonomie. Gebruikmakend van de ervaringen met deze voorhoede kunnen we de aanpak vervolgens breder trekken. Dat is ook de ambitie die we voor de volgende kabinetsperiode hebben. Overigens zal dat nog veel van het departement en van de scholen zelf vergen. Want je komt gaandeweg natuurlijk allerlei dilemma's tegen.

Meer regelvrijheid voor scholen heeft voor alle actoren in het onderwijs gevolgen. Neem de besturenorganisaties: zijn zij in hun huidige vorm nog wel representatief genoeg als scholen meer

het initiatief krijgen? Of zal het overleg op landelijk niveau anders gaan verlopen?

Rob Kerstens: Ja, ik denk dat het werken met aparte besturenorganisaties voor een deel zal verdwijnen. In het voortgezet onderwijs voeren we al gesprekken om naar een brancheorganisatie toe te werken, die de sector landelijk één gezicht geeft. De essentie van zo'n organisatie is dat die door de instellingen zelf in leven wordt gehouden. De scholen krijgen daarmee ook een veel duidelijker stem. Bij de besturenorganisaties, met hun eigen identiteit, zijn er – begrijpelijk – nog wat aarzelingen. Maar de schoolleiders zeggen: als de rollen inderdaad veranderen, dan willen wij ook snel een goede brancheorganisatie neerzetten. Met taken op het gebied van kwaliteitszorg, onderhandelen over arbeidsvoorwaarden, ondersteuning bij personeelsbeleid.

In het primair onderwijs heb je een heel ander vertrekpunt: veel meer scholen dan in het VO, met minder ontwikkeld beleidsvoerend vermogen. Maar bijvoorbeeld de lumpsumfinanciering waar in het PO nu naartoe wordt gewerkt, vraagt natuurlijk wel om versterking en bestuurlijke schaalvergroting. Ik denk dat ook daar op termijn een brancheorganisatie voor de hand ligt.

Als je het eigen initiatief bij scholen wil stimuleren, moet dan niet ook de rol van hun besturen worden aangepast? Waar mag een schoolbestuur zich wel en niet mee bemoeien? En zou de overheid niet, net als bij een school zelf, output-eisen aan het bestuur kunnen stellen?

Jan van Dommelen: Daar wordt de laatste tijd veel over gepraat. Er gaan steeds meer stemmen op dat het bestuur zich zou moeten ontwikkelen tot een soort raad van toezicht. Waarbij de schoolleiding het college van bestuur vormt, en dus het feitelijk gezag heeft. Daarmee zou het management veel beter in

staat zijn om ook echt leiding te geven aan nieuwe ontwikkelingen, een koers uit te zetten. De overheid heeft daar tot nu weinig uitgesproken opvattingen over. Het lastige is natuurlijk wel dat je enerzijds met openbaar onderwijs te maken hebt, waar de gemeenteraad over gaat – en dat anderzijds het bijzonder onderwijs zegt: waar bemoei je je mee, wij zijn bestuurlijk soeverein...

Rob Kerstens: In mijn ogen ligt het niet erg voor de hand dat de overheid zich prominent mengt in de discussie over die rolverdeling. Ik heb er veel vertrouwen in dat zo'n ontwikkeling op de scholen en in het veld zelf vorm gaat krijgen. Uit de gesprekken met besturenorganisaties en schoolleiders blijkt dat er veel draagvlak is voor het 'toezichtmodel'. Iedereen ziet dat dit een onmisbaar ingrediënt van de ontwikkeling is. Tegelijkertijd moeten wij vaststellen dat het tempo waarin besturen en schoolleidingen zich professionaliseren, nog niet goed past bij alle ambities. Daar zal in de komende kabinetsperiode verder aan gewerkt moeten worden.

Het ministerie hecht in haar nieuwe manier van omgaan met scholen veel belang aan research en development. Wat houdt dat precies in? En geeft het voldoende zicht op wat er bij scholen leeft?

Rob Kerstens: Aan die R&D-functie zitten twee kanten. We willen graag ontwikkel- en experimenteeruimte geven aan de scholen. Maar het gaat ook om de wijze waarop wij intern beleid ontwikkelen. Daar moeten we ons onderzoek beter op richten, meer samenhang vinden door de gegevens uit het toezicht van de inspectie te verbinden met informatie uit onderzoek en beleidsexperimenten.

Jan van Dommelen: De inspectie komt op alle scholen, dus hoort veel. Maar niet *alles*: je hebt ook voelsprietten nodig die verrassingselementen signaleren. Welke ideeën hebben scholen

zelf, welke uitdagingen willen ze aanpakken, waar stáán ze voor? En wat zit ze daarbij dwars? De vraag is hoe je dat organiseert. Je kunt bijvoorbeeld een scholenpanel een aantal vragen voorleggen. Maar wat daar uitkomt, is wel erg afhankelijk van het soort vragen dat je voorlegt. Rechtstreekse contacten tussen beleidsambtenaren en scholen leveren meer verrassingen op. Daarvoor is natuurlijk bij de ambtenaren een grote mate van onbevangenheid nodig. Dat is voor ons ook nog een leerproces.

Hoe gaat OCenW nu verder met dit traject?

Rob Kerstens: De uitdaging voor ons is om de IRS-aanpak op veel meer plaatsen toe te passen. Wat vraagt dat voor veranderingen in de werkwijze van het departement, de manier waarop we georganiseerd zijn, de competenties van medewerkers? Dat is de interne veranderslag waarin we zitten. De ervaringen die we opdoen met IRS en andere projecten, gebruiken we systematisch bij het nadenken over een nieuwe inrichting van het departement. De keuze die gemaakt is – voor een andere manier van sturen door de overheid, met minder regels – die zal zelf ook de ruimte moeten scheppen om die nieuwe rol goed te vervullen. Want de kans dat het departement twee keer zo omvangrijk wordt, lijkt mij – voorzichtig geformuleerd – niet zo groot.

Het IRS-project loopt ten einde, de projectorganisatie wordt afgebouwd. De nieuwe manier van omgaan met de onderwijsinstellingen moet nu 'indalen'. Maar toch: kunt u zich voorstellen dat de scholen ongerust zijn?

Jan van Dommelen: Of de ontwikkeling naar meer autonomie voor scholen structureel wordt doorgezet, is natuurlijk ook afhankelijk van de nieuwe bewindslieden. Dat is altijd een onzekere factor. Maar de maatschappelijke tendens is dat we steeds meer die kant op gaan.

Bovendien: er is steun vanuit de leiding, er is enthousiasme bij veel medewerkers. Maar het vergt natuurlijk wel onderhoud. Het komt niet allemaal vanzelf goed.

Rob Kerstens: Het IRS-project is geen kwestie van: even uitproberen en dan weer loslaten. Het is onze ambitie om structurele afspraken te maken over een nieuwe werkwijze, in de stijl van IRS. En dat ga ik met de directies PO en VO ook zeker doen.

Jan van Dommelen: De vraag is nu niet alleen hoe je initiatieven naar boven krijgt, maar ook: hoe breng je die tot uitvoering? Daar valt nog een hele slag te maken: wat hebben scholen voor instrumenten nodig? Neem de lumpsum-financiering in het PO, die voer je niet zomaar van het ene op het andere jaar in. Daar komen de scholen nu zelf ook achter. Hoe organiseer je je informatiestromen, de inpassing in het beleidsproces... Dergelijke vragen maken realistischer, vormen een eye-opener. Je kunt wel zeggen: geef scholen meer autonomie en *that's it*. Maar voor de scholen zelf begint het dan pas.

De voorzitter van de Onderwijsraad over de lijnen

Hoe maak je autonomie voor scholen hanteerbaar?

Wat is de beste manier om IRS te vervolgen?

En: hoe geven we het vak van leraar meer inhoud en aantrekkingskracht?



Fons van Wieringen

Scholen kunnen méér aan dan ze denken

“Het IRS-project is nog maar een begin”, zegt Fons van Wieringen, voorzitter van de Onderwijsraad. “Veel meer experimenten en projecten zijn nodig om nieuwe vormen van onderwijs te ontwikkelen en in de praktijk te toetsen. De ruimte die een school daarbij kan hanteren, hangt af van het beleidsvoerend vermogen van de schoolleiding. Daarom is het een goed idee om variatie in autonomie aan te brengen.”

Regelvrijheid – daar moet je als school wél verstandig mee omgaan. Zo zijn niet alle basisscholen op dit moment klaar voor de introductie van lumpsumfinanciering. Variatie in autonomie kan uitkomst bieden, stelt de Onderwijsraad in een advies aan de regering. Voorzitter Fons van Wieringen: “Uitgangspunt daarbij is het vermogen van een school om beleid te voeren. De schoolleiding zou dat vermogen zelf kunnen toetsen aan de hand van een diagnose-instrument, dat het ministerie van OCenW kan laten ontwikkelen. Een integraal beleid, een gedeelde visie en realiteitszin zijn belangrijke factoren. Scholen waar het beleidsvoerend vermogen goed ontwikkeld blijkt, komen dan in aanmerking voor meer beleidsruimte als ze dat wensen – bijvoorbeeld voor een experiment.”

Scholen in beweging

Somber is Van Wieringen overigens niet over de toekomst van het onderwijs: “Scholen kunnen méér aan dan ze soms zelf denken. Zo'n tien

procent van de scholen is uitgesproken vernieuwend, terwijl de overgrote meerderheid weloverwogen bezig is met het verbeteren van kwaliteit. Slechts een kwart huppelt er een beetje achteraan.” Ideeën zijn er genoeg. Wel zou hij graag zien dat scholen actiever worden, dat nieuwe initiatieven meer worden gestimuleerd. Binnen de scholen zelf, maar ook door onderwijsorganisaties van leraren en van besturen. “Professionalisering van besturen en schoolhoofden is een eerste vereiste, zodat zij in de toekomst beter toegerust zijn om nieuw beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Ik denk daarbij aan uitwisseling van kennis en ideeën op Internet, in forumdiscussies en netwerken, scholing en coaching van de schoolleiding, ontwikkeling van de kwaliteitszorg en brede verspreiding van informatie over *good practices* in het onderwijs. Innovaties moeten een vast onderdeel van het werk zijn. Die rol pakken de organisaties nog te weinig op.” Het IRS-project laat zien hoe het gaat: scholen

activeren, ruimte voor experimenten. Hetzelfde kun je op kleinere schaal doen, binnen de muren van het eigen schoolgebouw. Als voorbeeld noemt Van Wieringen het Mondriaan College in Den Haag. "Deze school schrijft jaarlijks een wedstrijd uit voor innovatieve projecten binnen de eigen school. Met succes: de hele school komt in beweging om de hoofdprijs te winnen!"

Blijven experimenteren

Het project Initiatiefrijke Scholen heeft pas succes als de experimenten worden voortgezet en uitgebreid, meent Van Wieringen. "Het experimenteren mag niet na een jaar weer afgelopen zijn. Integendeel: schep ruimte om jaarlijks vijftig nieuwe experimenten en initiatieven te starten. Gaandeweg breidt dat zich uit als een olievlek, totdat grote delen van het onderwijsveld erbij betrokken zijn. Overigens hoeft niet elk experiment of elk project te lukken. Het is zelfs waarschijnlijk dat je na een paar jaar moet concluderen dat bepaalde initiatieven niets zinvols hebben opgeleverd. Toch is dit de beste manier om vernieuwing vanuit de praktijk tot stand te brengen, daar ben ik van overtuigd." Vernieuwing is vooral in het voortgezet onderwijs hard nodig – daar slaagt men er in de huidige vorm lang niet altijd in om leraren en leerlingen echt te motiveren, merkt Van Wieringen op. "Het studiehuis is een oplossing die voor een minderheid van de scholen goed werkt – ik schat voor 20 procent. De resterende 80 procent is op zoek naar andere vormen van onderwijs dan het standaard studiehuis: nieuwe programma's en methoden die zij zelf ontwikkelen. Dat kost veel tijd: reken op vijf tot tien jaar."

Het initiatief aan de leraar

Fons van Wieringen maakt zich zorgen over de passieve rol waarin leraren in het voortgezet onderwijs terecht zijn gekomen: "Het vak van leraar staat onder druk. Het is steeds minder leuk geworden om je hele werkzame leven voor de klas te staan. Misschien is een deel van hen

enigszins vastgeroest in het beroep en in de schoolorganisatie: ingesloten routines en vaste patronen werken beperkend. Ik gun leraren een actievere rol. Hoe ze hun positie kunnen versterken? Door activiteiten die de eigen klas en het eigen vakgebied verbeteren en soms ook overstijgen. Door zelf initiatiefrijk en vernieuwend te zijn in de invulling van het onderwijs, zich te laten betrekken bij het beleid van de school. En, heel essentieel: door te werken aan een bredere kennisbasis."

De voorzitter van de Onderwijsraad kijkt hierbij zelfs verwachtingsvol naar de vakbeweging, die volgens hem een belangrijke taak kan hebben in het stimuleren en ondersteunen van de leraren. "Het accent ligt nu nog sterk op de cao-onderhandelingen, terwijl er veel meer werk te doen is om het leraarsvak de status te geven die het verdient. Ook is er behoefte aan een goede 'infrastructuur' voor kennisuitwisseling en deskundigheidsbevordering." Een voorbeeld van zo'n podium is CHEMnet, een website voor scheikundeleraren. Hier is een levendige uitwisseling te vinden van ideeën voor experimenten, een alternatieve invulling van het scheikunde-onderwijs en allerlei andere zaken.

Innovatief gezicht

Vernieuwing vraagt niet alleen om bezinning op de regels, maar ook op de routines. Het gaat dus niet alleen om wat de minister kan doen aan deregulering, het gaat ook om wat scholen en leraren zelf denken over bestaande routines. Zijn die nog allemaal van deze tijd? "Het initiatief ligt in eerste instantie bij de scholen zelf. Wat de minister kan doen is de initiatieven ondersteunen, bijvoorbeeld door in de wet een bepaling op te nemen die scholen ontheffing geeft van regels die wringen met het innovatieplan van de school. Als maar veel scholen werken aan veranderingen die ze zelf in gang hebben gezet, krijgt het onderwijs ook een innovatiever gezicht. Dat kan gunstig uitwerken op de aantrekkingskracht van het beroep van leraar."

De parlementariër over de lijnen

**Hoe gaan scholen verantwoord om met hun vrijheid?
Wat komt er kijken bij de kunst van het loslaten, en
voor wie? En: hoe garanderen we gezamenlijk de
kwaliteit van het onderwijs?**

Clemence Ross-Van Dorp

Het onderwijs is niet van Den Haag, maar van ons

Tweede-Kamerlid Clemence Ross-Van Dorp stond aan de wieg van het IRS-project. Vorig jaar diende ze namens het CDA in de Tweede Kamer een motie voor 'regelarme' scholen in. Haar initiatief sloot goed aan bij de plannen van minister Hermans en staatssecretaris Adelmund, en werd dan ook door hen verwelkomd. "Mooi dat er in de politiek ruimte is om samen iets met een goed idee te doen – ook als dat idee van de oppositie komt."

Bij meer autonomie voor scholen hoort ook meer geld beschikbaar te komen voor het onderwijs, vindt Kamerlid Ross-Van Dorp. Geld dat scholen zoveel mogelijk regelvrij kunnen inzetten. "Bijvoorbeeld om het schoolgebouw aan te passen aan de pedagogische opvattingen van deze tijd. Een andere inrichting van lokalen, meer individuele ruimtes, meer computerwerkplekken. Daar is extra geld én meer flexibiliteit bij de overheid voor nodig."

Zelf aan zet

Scholen hebben in het IRS-project meer ruimte bij de onderwijsinhoudelijke invulling, bij het werven, opleiden en belonen van personeel, bij de interne taakverdeling op school, bij het inrichten van het gebouw. Kortom: de scholen zijn nu zelf aan zet. Ross is blij met de initiatiefrijke scholen: "Dit project zie ik als een goede start. Het enthousiasme is groot, het is duidelijk

dat dit onderwerp leeft. Nu is het zaak om dit initiatief niet te institutionaliseren: het moet een doorgaand project blijven. Laten we ervoor waken dat de aandacht na verloop van tijd verslapt en dit vernieuwend elan weer verdwijnt." Kenmerkend voor het IRS-project is dat de ideeën van scholen zelf het uitgangspunt zijn. Een prima benadering, meent Ross. "Lange tijd hadden schoolhoofden en leraren het gevoel: het onderwijs is meer van Den Haag dan van ons. 'Mevrouw Ross, wat moet ik doen?' hoorde ik dan tijdens werkbezoeken aan scholen waar het niet goed ging. Die tijd is voorbij. De laatste jaren is het onderwijs sterk vermaatschappelijkt en in beweging gekomen. Mensen in het onderwijsveld voelen zich enorm betrokken en verantwoordelijk. De dynamiek is terug." Het zwaartepunt van het onderwijsbeleid verschuift steeds meer naar de schoolleiding. Het schoolhoofd wordt zowel onderwijskundig

leider als manager, terwijl het bestuur op afstand actief blijft. Een goede zaak, vindt Ross, omdat het contact met de praktijk dan beter gewaarborgd is. "Zo kunnen scholen beter inspelen op de specifieke situatie in hun stad of dorp. Te vaak zijn het regels die scholen belemmeren een eigen visie te ontwikkelen, een aantrekkelijk personeelsbeleid uit te voeren of deel te nemen aan veelbelovende projecten. Wel moeten we scholen in staat stellen met de nieuwe vrijheid om te gaan. Daarin zijn meerdere snelheden mogelijk."

Blij met variatie

Verschillen tussen de scholen zullen zich snel aftekenen als ze meer vrijheid krijgen bij de inhoudelijke invulling van het onderwijs. "Prima," aldus Ross: "laten we ervoor zorgen dat er zoveel mogelijk te kiezen valt in het onderwijs." Ouders en leerlingen zullen blij zijn met een gevarieerd onderwijsaanbod. Hun wensen zijn immers ook heel divers. Ouders krijgen een veel actievere en kritische rol in het onderwijs. Scholen moeten vooral duidelijk zijn over de verschillen en de keuzemogelijkheden. Meer autonomie mag echter niet leiden tot scholen die zich gaan afzonderen van de maatschappij. "Scholen mogen niet sektarisch of gesloten worden... al ben ik daar niet echt bang voor. Hoe dan ook, de vrije ruimte mag er niet toe leiden dat versplintering toeneemt of segregatie van bevolkingsgroepen een duwtje in de rug krijgt. Geen enkele school mag leerlingen louter op grond van etniciteit weigeren. Gebeurt dat wel, dan is dat in strijd met de Wet gelijke behandeling."

De kunst van het loslaten

Voor de ambtenaren is straks een heel andere rol weggelegd, waarschuwt Ross. "Ik pleit allereerst voor rechtstreeks contact tussen de overheid en het 'veld'. Koppel een bepaalde school aan een specifieke ambtenaar." Het delegeren van verantwoordelijkheid, het opzij schuiven van regels, vergt óók durf. Ross:

"Dat is de kunst van het loslaten." Dat dit consequenties heeft voor budgetten en personeel, vindt zij vanzelfsprekend. "Er ontstaat een nieuwe balans tussen openbaar bestuur en het onderwijsveld. Concreet betekent dit, dat het ministerie van OCenW en de gemeentelijke afdelingen moeten inkrimpen. Leraren in plaats van ambtenaren: daar komt het op aan."

De minister blijft verantwoordelijk voor de kwaliteit van de eindopbrengst van het onderwijs, benadrukt Ross, maar legt wel andere accenten. "Minder dan nu het geval is zal de overheid zich bemoeien met de manier waarop scholen hun lesprogramma inrichten. Dat heeft consequenties voor de rol van de inspectie. Ook de Tweede Kamer moet terughoudend zijn in het bepalen van de onderwijshoud. Dat vraagt om discipline bij ons als Kamerleden."

In de keuken kijken

Kennis bijspijkeren, maar vooral ook vorming en waarden overbrengen – kinderen opleiden tot verantwoordelijke burgers, dat is wat we van de school mogen verwachten. Hoewel er meer ruimte komt voor een eigen invulling van het onderwijs, is en blijft het uitgangspunt: kwalitatief goed onderwijs. Daarom zijn duidelijke eindtermen en kerndoelen vastgesteld. Om de kaders nog helderder te maken, stelt Ross voor om algemene beginselen van onderwijskwaliteit in wetgeving op te nemen. De inspectie toetst of scholen hieraan voldoen. "Binnen die kaders kunnen scholen, wat mij betreft, doen wat ze willen. Er zijn genoeg *safeguards* voor kwaliteit. Wel ben ik voor een systeem van collegiale visietatie: ga gewoon bij elkaar in de keuken kijken, en stel problemen aan de orde."

Menselijk kapitaal

Goede leraren maken een goede school. Hoe maken we het vak van leraar aantrekkelijker en geven we het z'n aanzien terug? "Investeren in menselijk kapitaal, dat doe je allereerst door te zorgen voor goede pedagogische ondersteu-

ning, meer mogelijkheden voor carrières en doorstroming. Dat kost geld." Ross noemt ook een aantal praktische zaken die het werk van leraren prettiger maken: betere huisvesting, een eigen werkplek met computer, marktconforme salariëring, veel meer functiedifferentiatie en prestatiebeloning. "In het personeelsbeleid hebben scholen dringend behoefte aan meer ruimte. Ze willen een ervaren leraar hoger kunnen belonen dan een junior docent, en daarbij ook rekening houden met het takenpakket van die leraar. Een senior met een coachende positie, die jongere collega's begeleidt, mag daar best extra voor gewaardeerd worden."

De onderwijskundige over de lijnen

Wat zijn de risico's van autonomie? Hoe stimuleer je scholen in hun algemeen vormende taak? En: hoe vergroten we de slaagkans van vernieuwingen?



Wim Meijnen

Met autonomie begeven we ons op een smal pad

“De kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs kunnen in gevaar komen als scholen meer vrijheid krijgen.” Professor Wim Meijnen wijst op de risico’s van een beleid dat alleen inzet op meer autonomie. “Het doet geen recht aan de sociale functie van het onderwijs, en werkt segregatie in de hand. Ik denk niet dat scholen vanzelf hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen. Ze kijken allereerst naar hun eigen belang.”

To raise a child needs a whole city. Een waar woord, vindt professor Meijnen, hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en lid van de Onderwijsraad. “Want opvoeden doe je samen: met de ouders, de familie, de leraren op school, de huisarts, de mensen van de sportclub, met andere kinderen... Kortom, met alle mensen die het kind leert kennen. En ik hoop dat een kind met veel verschillende culturen in aanraking komt, ook op school.”

Meijnen is dan ook een groot voorstander van integrale vormen van onderwijs, zoals de brede school en de community school, waar men samenwerkt met andere organisaties.

“Traditioneel zijn scholen vooral bezig met het overbrengen van kennis. Dat is niet vreemd, aangezien zij ook worden afgerekend op het kennisniveau dat leerlingen bereiken. In veel gevallen heeft de school te weinig lestijd om die taak goed te vervullen. Dan komt de vor-

mende taak van scholen in gedrang. En we willen toch dat onze kinderen opgroeien tot evenwichtige, sociale en zelfstandige mensen? Dan hebben we de hulp nodig van andere instellingen die daarover afspraken maken met de school. Wie spreekt de scholen daarop aan? Dat gaat niet vanzelf. En als scholen meer autonomie krijgen, ben ik bang dat dit aspect geheel ondergesneeuwd raakt.”

Leerkrachten geen lesboeren

Investeren in scholen met een allround opvoedende taak begint met investeren in professionele leraren. “Laten we de leerkracht niet langer vereenvoudigen tot lesboer”, vat Meijnen zijn visie samen, “maar geef hem of haar de kans zich verder te ontwikkelen. Dus niet meer 26 uur per week voor de klas, maar structureel tijd vrijmaken voor andere taken: leerlingbegeleiding, ICT, management, overleg met de

ouders. Taak- en functiedifferentiatie, dus. Bovendien moet het heel normaal worden dat leraren 10 tot 15 procent van hun werktijd aan professionalisering besteden. Dat verdient zich snel terug, want we kunnen op die manier veel waardevolle kennis in de school brengen. Kennis die nodig is voor het beoordelen van lesmethodes, het maken van toetsen en dergelijke zaken.”

Sociaal-economische scheidslijnen

Meijnen plaatst kanttekeningen bij de roep om meer keuzevrijheid in het onderwijs: “Je moet hier erg mee oppassen, want deze medaille heeft twee kanten. Vroeger ging de schoolkeuze langs de scheidslijnen van de diverse zuilen. Ouders kozen vrijwel automatisch voor de katholieke, protestants-christelijke of openbare school. Nu zien we ook een patroon, maar ditmaal ontstaan er sociaal-economische scheidslijnen... De schoolkeuze blijkt in de praktijk meer en meer samen te hangen met de positie en het inkomen van de ouders. Nu is de vraag: willen we dat een dergelijk palet in onze maatschappij ontstaat? Misschien niet.”

Maar dát er meer vrijheid voor scholen komt, is zeer waarschijnlijk. “Als we kiezen voor meer autonomie, moeten we in ieder geval de ongewenste effecten van die keuze bestrijden.

Ervoor zorgen dat scholen geen zogenaamde ‘risicoleerlingen’ gaan weigeren, vaak allochtonen. Wil een politieke partij bijvoorbeeld artikel 23 van de grondwet handhaven, dan moet ze ook flankerende maatregelen bedenken die voorkómen dat er uitwassen ontstaan.”

Krachtig beleid is nodig om het onderwijs – ook in dat opzicht – op het goede spoor te krijgen. “Dat kun je niet aan individuele scholen overlaten, vanwege de tegenstrijdige belangen die in het spel zijn”, zegt Meijnen. “Je mag er niet zomaar van uitgaan dat scholen een brede maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen, en zo nodig hun eigen belangen opzij schuiven.” Het gevaar zit vooral bij de poort. “Als scholen

bijvoorbeeld moeite hebben met zwakke leerlingen, zullen ze de neiging hebben burchtjes te vormen en bepaalde leerlingen te weren. Het is een smal pad, waarop we ons begeven.”

Overslaan of beter toerusten

Voor de overheid is het moeilijk om effectief bij te sturen in het onderwijsveld. “De Rekenkamer zei het al: het onderwijsachterstandenbeleid is een versplinterd veld, met onduidelijke verantwoordelijkheden. Dat vraagt om veel creativiteit van bestuurders”, licht Meijnen toe. “Vooral gemeenten kunnen heel weinig afdwingen. Ze kunnen scholen hooguit verleiden om mee te doen met een bepaald project, bijvoorbeeld met subsidie.” Om deze situatie te verbeteren zou je de gemeenten óf zwaarder moeten toerusten, óf ze helemaal moeten overslaan en schoolbesturen rechtstreeks benaderen, stelt Meijnen voor. Ook bij het doorvoeren van onderwijsvernieuwingen is een andere houding van de overheid nodig. “In het verleden is vaak gewerkt met een compleet gereed plan. Op die manier werden bijvoorbeeld de basisvorming en het studiehuis op het ministerie ontwikkeld, en in één keer uitgerold. Die methode van invoeren werkt niet, omdat je geen rekening kunt houden met tussentijdse ontwikkelingen en ongewenste neveneffecten.”

Getest in de praktijk

Met een bottom up-benadering is de kans op succes groter. “Werk met een hele reeks experimenten, waarin varianten van – bijvoorbeeld – de basisvorming in de praktijk worden getest en verder uitgewerkt.” Meijnen vindt wel dat scholen dat op een wetenschappelijk verantwoorde manier moeten aanpakken. “Dat wil zeggen dat in ieder geval de condities van zo’n experiment van tevoren goed worden geformuleerd, en dat exact het hoe en wat in kaart wordt gebracht. Ook binnen het IRS-project mogen scholen best zorgvuldiger zijn bij het voorbereiden en uitvoeren van experimenten.”

De wethouder over de lijnen



Wat kan er beter in de relatie tussen gemeenten en rijk?

Hoe maakt de lokale overheid haar regiefunctie in het onderwijs waar? En: onder welke voorwaarden kunnen scholen en gemeente het beste samenwerken?

Pierre Heijnen

Wat Zoetermeer loslaat, gaan wij echt niet vastknopen

“Als gemeente willen we ons beslist niet bemoeien met hoe scholen hun onderwijs inrichten”, benadrukt wethouder Pierre Heijnen (Den Haag).

“Maar ik zie wel een duidelijke regiefunctie: sluiten basisschool, VO en tertiair goed op elkaar aan? En zorg je ervoor dat álle leerlingen worden opgevangen?” Om die regie te kunnen waarmaken, zijn bepaalde middelen bij de gemeente in beste handen: “Die voor achterstandsbestrijding, maar ook het huisvestingsgeld.”

Hoe ervaart u als wethouder de huidige relatie tussen rijk en gemeenten als het om onderwijs gaat?

In het algemeen zit het wel goed. Het rijk neemt steeds meer de verantwoordelijkheid voor de waarborging van de kwaliteit van het onderwijs, de vaststelling van leerdoelen. Tegelijkertijd krijgen scholen meer vrijheid in de wijze waarop ze het onderwijs inrichten. En gemeenten hebben als taak: de scholen en schoolbesturen te ondersteunen, ontwikkelingskansen te scheppen voor kinderen die de mogelijkheden van de scholen te buiten gaan, voor afstemming te zorgen tussen onderwijs en andere sectoren om samen in een breed jeugdbeleid te voorzien. Maar op sommige punten is de relatie rijk-gemeenten nog niet helemaal wat ze wezen moet. Bijvoorbeeld, er worden vernieuwingen

ingezet: ICT, tweede fase, basisvorming. Maar de randvoorwaarden waarbinnen gemeenten tegemoet moeten komen aan daaruit voortvloeiende aanpassingen van onderwijshuisvesting, worden niet tegelijkertijd vervuld. Het rijk is daarin niet erg consistent, verzuimt gemeenten de middelen te geven om hun verantwoordelijkheid voor scholen volledig waar te kunnen maken.

Een ander punt: de additionele middelen om achterstanden te bestrijden gaan nu deels naar gemeenten, deels naar scholen. Het zou logischer zijn om dat geld geheel in één hand te leggen: die van de gemeente. De bedoeling is dat gemeente en scholen die middelen samen inzetten. De scholen ervaren ze echter niet als additioneel, maar beschouwen ze als basisfinanciering. En als gemeente zitten we in de

positie dat we er niet echt over gaan: scholen moeten rechtstreeks verantwoording aan het rijk afleggen. Dat is dus een omweg.

Kampt het onderwijs volgens u met geldgebrek?

Gelukkig is de financiële situatie van scholen de laatste tijd wezenlijk verbeterd. Ik huil niet mee met degenen die zeggen: we kampen met een diepe crisis vanwege geldgebrek. Maar: op een aantal punten komen we nog tekort. Eerst en vooral betreft dat de onderwijshuisvesting. Die moet in kwaliteit kunnen concurreren met andere instellingen, of met het gemeentehuis. En dat kan ze nu niet.

Een tweede belangrijk punt, al heeft dat minder met geld te maken: de mogelijkheden voor functiedifferentiatie moeten aanzienlijk groter. Over versterking van het management gesproken: het is nog maar twee jaar geleden dat ik geen schooldirecteur mocht aanstellen die geen onderwijsbevoegdheid had. Dan loop je natuurlijk hartstikke vast. Daarbij moet je uiteraard ook wat doen aan arbeidsvoorwaarden: de salariëring aan de bovenkant van functies moet je meer concurrerend maken met andere sectoren. Een schoolleider die de verantwoordelijkheid heeft over 40, 50 medewerkers, die wordt nu niet adequaat gehonoreerd. Zo iemand blijft op niveau 11 of 12 steken, terwijl in ambtelijke organisaties – grotere gemeenten, ministeries – de laagste managementfuncties daar *beginnen*. Dat is een probleem.

Het ministerie van OCenW stelt voor de huisvesting (incl. financiering) aan scholen over te dragen. Wat vindt u daarvan?

Daar ben ik faliekant op tegen. Dat gaat het onderwijs honderden miljoenen euro's kosten, structureel. Want als die bekostiging rechtstreeks via schoolbesturen gaat lopen, dan voelen gemeenten zich niet meer verantwoordelijk om daar – zoals nu – heel veel geld bij te stoppen. Dan zijn er prioriteiten die wél op het bordje van gemeenten liggen, waar ze wél hun goeie geld

aan geven. Nogmaals, als die overdracht door gaat, zal dat het rijk ontzettend veel extra geld kosten. En ik vrees dat ze dat niet kunnen vrijmaken... Dus gaat de kwaliteit van de onderwijshuisvesting alleen nog maar achteruit. Ik betwijfel ook of scholen effectiever met die middelen kunnen omgaan dan de gemeenten nu doen. Veel schoolbesturen hebben daar absoluut niet de professionaliteit voor. Bovendien loop je risico's in die situatie: als je dan een nieuwe school gaat bouwen, moet je de marktgrondprijs betalen. Terwijl daar in veel gemeenten nu een heel gematigd regiem voor geldt.

Waar zou de eigen beleidsruimte voor scholen wél in moeten zitten?

Allereerst: ik ben heel blij met het idee van initiatiefrijke scholen. Maar ik heb dat project nooit opgevat als een proeftuin voor volledig functioneel gedecentraliseerd onderwijsbeleid en bijbehorende bekostiging. En dat lijkt me ook niet verstandig, je creëert dan muurtjes die de noodzaak van samenwerking miskennen. Nee, ik vat IRS op als een kader om noodzakelijke innovaties mogelijk te maken. En daar ben ik verheugd over, want voor experimenten is tot nog toe veel te weinig ruimte.

Ik noemde het al: in de differentiatie van functies, daar moet men zelf veel meer kunnen doen. Verder dienen scholen zelf volop keuzes te kunnen maken in de inrichting van hun 'binnenkant': qua ICT, leerkrachten, ondersteunend personeel. Die ruimte moet veel groter. Dat geldt ook voor de specifieke manier waarop men problemen in het onderwijs aanpakt – met taalbeleid, bijvoorbeeld: daar zouden scholen niet allerlei potjes en subsidies voor langs moeten hoeven. Lumpsumfinanciering, óók voor de basisscholen: dat zou een hele goede stap zijn.

Waar liggen voor u de grenzen aan de autonomie?

Een heel stringente grens zit 'm in de verantwoordelijkheid voor het opnemen van leerlingen

in een bepaalde regio. Ik zie dat, naarmate scholen autonomer worden, ze ertoe neigen zich minder medeverantwoordelijk te voelen voor alle leerplichtige leerlingen. Om op zich begrijpelijke redenen, komt het niet altijd uit om 'risicoleerlingen' te plaatsen. Dat zie je al in de huidige situatie, waarin scholen worden afgerekend op leerresultaten. Wordt de autonomie voor scholen in dat opzicht verder verruimd, dan zullen ze vaker geneigd zijn om leerlingen door te verwijzen. En tegelijkertijd minder bereid zijn om segregatie te bestrijden.

Ook belangrijk in dit verband: hoe stemmen we kinderopvang, peuterspeelzaal, welzijnswerk en schoolse activiteiten op elkaar af? Veel ouders verwachten immers dat de voorzieningen gezamenlijk zorgen voor de opvang van kinderen van 0 tot 12 jaar, en wel van 8.30 uur 's ochtends tot 17.30 uur 's middags. Men wil geen harde overgangen. Ik geloof niet dat je, met meer autonomie binnen de afzonderlijke domeinen, de samenwerking beter gestalte geeft. Voor gemeenten is daarin een regiefunctie weggelegd, inclusief de financiële sturing. Waarmee ik niet zeg: laat alles via de gemeente lopen, wij sturen die scholen wel als een manager aan. Geenszins. Het is een kwestie van: én én. Die sluitende voorzieningen zijn simpelweg beter door scholen en gemeente samen te creëren, dan met dominantie bij de een of de ander.

De onderwijskwaliteit moet van bovenaf gewaarborgd blijven. Wat vraagt dat volgens u van het ministerie?

Ik zie een veel zwaardere rol weggelegd voor de onderwijsinspectie. Natuurlijk moet die ook ruimte geven voor zelfevaluatie en intervisie, zelfinspectie van scholen. Maar: er moet altijd een instantie zijn die de kwaliteit van inhoud en proces toetst. Ik heb weleens geroepen: waarom zouden we de verantwoording over financiën en kwaliteit niet integreren? Waarom geen rijksdienst voor de kwaliteit van het onderwijs, waarin CFI en onderwijsinspectie samengaan?

Het een kun je immers niet losknippen van het ander. Die vraag wordt nog te weinig gesteld. Bij Sociale Zaken zie je al wel die ontwikkeling. Daar groeit het toe naar een integrale toetsing, die volgens mij helemaal past in de VBTB-gedachte.

Waar zou u de verantwoordelijkheid van de gemeente op onderwijsgebied willen versterken?

Zoals ik al zei: de middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden moeten meer bij de gemeente komen. Daarover wil ik graag afspraken maken met verschillende ministeries, in samenhang. Via integrale overeenkomsten kan de functie van de gemeente op dit gebied versterkt worden. Maar dat hoeft niet gepaard te gaan met minder zeggenschap voor de scholen en schoolbesturen. Ook die krijgen daarin wat mij betreft een zwaardere verantwoordelijkheid.

Overigens, voor de goede orde: ik wil me als wethouder beslist niet bemoeien met de manier waarop scholen het onderwijskundig inrichten. Nee, de gemeente moet letten op de randvoorwaarden. Ik bemoei me met zaken als: is er wel een goede aansluiting tussen basisschool, voortgezet en tertiair onderwijs? Zorg je ervoor dat alle leerlingen worden opgevangen, werk je daarin goed samen met jeugdzorg en andere instellingen? En: deugt de veiligheid op de scholen? Dat zijn de zaken waar het voor mij om gaat.

De gemeenten stappen straks niet in de rol die het ministerie juist loslaat?

Nee, daar ben ik niet bang voor. De cultuur bij gemeenten is nu eenmaal anders dan op het ministerie. Meer 'doenerig', dichter bij de mensen die het moeten doen, met minder intermediairs. Wij zullen het departement dus nooit kopiëren. Wat Zoetermeer loslaat, gaan wij echt niet vastknopen. Dat zou ook ondenkbaar zijn, met 450 gemeenten.

De oud-bewindsman over de lijnen

Hoe ziet een goede kwaliteitsbewaking eruit? En hoe garandeert de overheid dat het onderwijs voor iedereen toegankelijk blijft?

A ruler is shown diagonally across the page, with the numbers '5' and '6' and the text 'mm' overlaid on it. The ruler has millimeter markings and is rendered in a light orange color.

5 mm 6

Wim Deetman

De overheid mag best eisen stellen aan toegankelijkheid

“Als minister was ik zelf al voorstander van meer beleidsruimte voor scholen. Echter, dan dient de overheid wel steeds duidelijk de voorwaarden te stellen waaronder ze geld geeft.” Wim Deetman (burgemeester van Den Haag) vindt dat het rijk kwaliteit moet eisen, maar zich ook hard mag maken voor toegankelijkheid. “Een school die risicoleerlingen weigert, heeft het blijkbaar gemakkelijk. En kan dus ook wel met minder geld en leerkrachten toe...”

Mijnheer Deetman, wat valt u het meeste op als u het onderwijsbeleid sinds uw ministerschap overziet?

Dat is lastig te zeggen, want ik vind dat het in de periode van Jo Ritzen nogal heen en weer rolde. Wat Loek Hermans betreft is het duidelijker, die wilde het onderwijs grotere vrijheid geven. Maar ik mis iets in het totaal... Destijds heb ik over het primair en voortgezet onderwijs de notitie ‘School 2000’ uitgebracht. Een gedateerd stuk, daar geen misverstand over. Maar het ging wél over grotere beleidsvrijheid, zij het onder verantwoordelijkheid van de overheid – die overigens ook een lagere overheid kan zijn. Met andere woorden: ik ben een voorstander van meer beleidsruimte voor scholen, en die mag ook vrij fors zijn. Maar er zitten voor mij twee beperkingen aan. De eerste: er moet een systeem van kwaliteitsbewaking komen dat méér is dan het toezicht van de inspectie. Want

die kan met de huidige werkwijze niet voorzien in de kwaliteitsbewaking die ik beoog. En mijn tweede punt: de overheid zal steeds weer de randvoorwaarden moeten stellen waaronder ze geld geeft. Neem de toegankelijkheid van het onderwijs. Daaraan kunnen – door zowel het rijk als de gemeenten – eisen worden gesteld. Want of het nu om openbaar of bijzonder onderwijs gaat, een school zit niet op een eiland en kan nooit zeggen: ik heb met de omgeving niets van doen.

Over de kwaliteitsbewaking: hoe kan die volgens u beter?

Je moet een school niet straffen als iets op enig moment niet goed gaat, dat werkt niet. Kwaliteitsbewaking moet permanent binnen een schoolteam zelf leven. Dat kun je bijvoorbeeld bevorderen door wederzijdse visitatie, zoals bij het grotestedenbeleid. De steden laten

zich visiteren, maar ook het rijk zelf. Dat leidt tot vragen als: wat is kwaliteit precies, wat voor soort kwaliteit wensen wij? Het kan beide partijen op nieuwe ideeën brengen. De overheid moet zich de ruimte veroorloven om, zonder te dreigen met maatregelen, de discussie met het onderwijsveld aan te gaan: hoe garanderen we dat scholen met kwaliteit bezig zijn – en ernaar handelen?

Het huidige systeem biedt daarvoor mijns inziens onvoldoende basis, het is verouderd. Ik vraag me af of scholen zich in de inspectierapporten herkennen, er de werkelijkheid in terug vinden waarin ze verkeren. Dat is geen kritiek op de inspectie. Maar visitatie werkt zoveel beter – verrijkend, stimulerend. Als voor beide partijen duidelijk is wat je onder kwaliteit verstaat, en hoe je die in de praktijk wilt waarmaken, dan kan de overheid daar vervolgens adequaat op toezien: doet een school ook inderdaad wat die school zégt te zullen doen?

Over de toegankelijkheid van het onderwijs: hoe kan de overheid die garanderen?

Ongeacht de politieke kleur van een kabinet is dat altijd een punt van grote zorg en aandacht. Een leerling die de capaciteiten heeft, moet die in het onderwijs ook kunnen benutten. En daarvoor moet je de onderste steen boven halen. Dat kun je niet alleen aan onderwijsinstellingen overlaten, het is een collectieve verantwoordelijkheid. Want bij individuele ontplooiing hebben we ook als samenleving alle belang. Daarom steken we er met z'n allen heel veel geld in. En daarom mag je als overheid ook eisen stellen aan de toegankelijkheid.

Als een school zegt: 'Je kunt me de boom in, ik weiger risicoleerlingen op te nemen...' Dan vind ik dat je als overheid best mag zeggen: wij gaan selectief en discriminatoir met de toewijzing van middelen om. Want een school die zo tekeergaat, die heeft het blijkbaar gemakkelijk, dus die kan ook wel met minder geld en leerkrachten toe. We moeten op dat punt het beestje bij

de naam noemen. Omgekeerd moet je de scholen koesteren die 'kantjeboord-leerlingen' wél volop de kans geven. Die lopen weliswaar het risico dat ze meer dropouts krijgen, maar daarmee zijn het nog geen slechte scholen.

Integendeel, die zouden weleens beter kunnen zijn dan scholen die zwaar selecteren aan de poort.

Professor Wim Meijnen zegt: 'Als een politieke partij artikel 23 van de grondwet wil handhaven, dan moet ze ook flankerende maatregelen bedenken die voorkómen dat er uitwassen ontstaan.' Hij doelt daarmee op het ontstaan van witte en zwarte scholen. Voelt u zich als CDA'er aangesproken?

Ik wil artikel 23 handhaven, geen misverstand daarover. Alleen, ik vraag me af of bijzondere scholen in de steden leerlingen vanwege hun afkomst weigeren. Ondanks de bijzondere positie van bijzondere scholen, nemen ze – enkele uitzonderingen daargelaten – volgens mij iedere leerling op die zich aanmeldt. Kijk, er zit iets onwaarachtigs in de hele discussie. Aan de ene kant krijgen bijzondere scholen het verwijt: je laat maar alles en iedereen toe om je school overeind te houden, zonder rekening te houden met je eigen grondslag. Wat is die dan nog waard? En van de andere kant hoor je het verwijt: bijzondere scholen weigeren leerlingen op grond van afkomst met het argument dat die leerlingen niet instemmen met de identiteit of grondslag... Met andere woorden: je hebt iedereen toe te laten, en vervolgens heb je niets meer te zeggen over de identiteit van je school. Daar zit iets dubbels in. Ik meen oprecht dat je op dat punt moet kiezen. En wel onder twee aantekeningen. Eén: selectie op grond van afkomst is in strijd met artikel 1 van de Grondwet. En twee: als een school instemming vraagt met de identiteit of grondslag, dan dient dat door die school of – beter nog – het schoolbestuur generiek en zonder aanzien des persoons te geschieden.

Trouwens, stel dat je bij wet zou regelen dat leerlingen nooit meer mogen worden geweigerd, dan nog gaat het probleem van Meijnen zich voordoen. Ouders sturen hun kinderen immers zelf naar een bepaalde school... Dat geldt voor autochtone én allochtone ouders. Kortom: met wet- en regelgeving los je hier niks op. Maar als een school zegt: je kan me wat met je toelatingsbeleid, dan moet je daar als overheid wel even een zeer indringend gesprek gaan voeren. Ik denk dat je daar een heel eind mee komt.

De schooldirecteur PO over de lijnen

Welke eisen stelt autonomie aan het bestuur? Waardoor wordt de speelruimte van het management beperkt? En hoe kun je scholen het beste verantwoording laten afleggen?



Gerard Verbeek

Het bestuur moet zich niet met de gummetjes bemoeien

“Autonomie voor scholen werkt alleen als de overheid óók kwaliteitseisen aan de besturen stelt. Wil je vernieuwen in het onderwijs, dan moet het bestuur met het management mee professionaliseren.” Gerard Verbeek, tot juni 2002 algemeen directeur van het PCPO Rotterdam-Alexander (negen basisscholen), stuitte met zijn reorganisatieplannen op bestuurlijk onvermogen en rigide vakbondsbelang. “Dát is wat mij dwarszit, het zijn niet de regels vanuit Zoetermeer...”

U hebt net gehoord dat uw contract als interim-directeur niet verlengd wordt. In hoeverre heeft dat te maken met uw vernieuwingsdrang?

De herstructurering bij PCPO Rotterdam-Alexander verliep op zich prima. Maar omdat de vernieuwing nog zo kwetsbaar is, wilden alle schooldirecteuren mij nog een periode houden. Het bestuur besliste echter anders.

Jammer, want het ging hartstikke goed. De problemen die er waren, hebben we als bovenschools management stevig aangepakt. In het strategisch plan 2001-2006 kregen onze scholen een beleidskader om te professionaliseren. Maar ik merkte al gauw dat het bestuur de draai niet mee kon maken. De bestuurders hielden zich, zoals vroeger, met allerlei details bezig. Toen ik over besturen op afstand begon, wilden ze van mij weten wat dat inhoudt. Nou, in ieder

geval niet dat je je bemoeit met de gummetjes die de scholen gebruiken...

Mijn conclusie: als je te maken hebt met amateur-bestuurders, loop je bij bovenschoolse reorganisaties het risico van terugtrekkende bewegingen. Het bestuur moet méé professionaliseren met het management. Ik vind dat het ministerie die eis moet koppelen aan de stimuleringsbijdrage.

Zou de bovenschoolse directeur ook voorzitter van het bestuur moeten zijn?

Er wordt de laatste tijd veel gesproken over een feitelijk bestuurlijke rol voor het bovenschools management, met het niet-professionele bestuur als een soort raad van toezicht. Dat vind ik inderdaad een interessant model. Het zou ook veel meer recht doen aan de positie die

Adelmund de scholen toekent, die van sociale ondernemer. Op dit moment heerst nog de mening dat leidinggeven in het onderwijs niet echt belangrijk is, dat scholen geen echte arbeidsorganisaties zijn. 'Als ze maar goed zijn voor onze kinderen', is de algemene opvatting. Scholen worden niet gezien als professionele ondernemingen, die dus ook professioneel geleid moeten worden. Maar hier wreken zich de huidige verhoudingen. Als je nu de gang van zaken rond je onderwijs wil professionaliseren, stuit je voortdurend op dubbelheid en belangenstellingen.

Noemt u eens een voorbeeld?

Vorig jaar hadden wij als management een geschil met een van onze scholen. Die wilde collectief ADV opnemen en de school twee weken dicht doen. Als MT zeiden wij: 'Nou, liever niet. Kun je het niet spreiden over het jaar?' De ouders in de medezeggenschapsraad hebben het toen via de geschillencommissie alsnog gedaan gekregen dat die dagen geclusterd werden, zodat een aaneengesloten vakantie ontstond. Want die ouders wilden twee weken weg. Let wel: dat zijn dezelfde ouders die steen en been klagen als hun kinderen naar huis gestuurd worden vanwege het lerarentekort! Als ik met leerkrachten zou willen beginnen over 42 weken werken per jaar, in plaats van de huidige 40, en die 1659 uur dáár over uitsmeren... dat is echt onbespreekbaar. Je zou kunnen zeggen: wij gaan in die 14 dagen een week met elkaar aan de gang, projecten opzetten, bouwen aan een betere school. Maar, nee hoor. De vakbonden zeggen dan: wij zijn vrij. Punt. Er zit iets reproductieft in het hele onderwijssysteem. Dat zou je moeten kunnen doorbreken. Elke generatie weer kijkt er op dezelfde manier tegenaan. Daardoor komen vernieuwingen lastig van de grond. En de vakbonden dragen daar niet in de laatste plaats aan bij. Die hebben een conserverend karakter. Dát is wat mij dwarszit, samen met het risico van een onvol-

doende professioneel bestuur. Het zijn niet de regels vanuit Zoetermeer.

Betekent dit dat het IRS-project voor u niet zo nodig had gehoeven?

Jazeker wel! En we zijn in Rotterdam-Alexander ook voortvarend met onze projecten aan de slag gegaan. Naast de brede school Nesselande, hebben we vooral zwaar ingezet op de aansluiting van PO naar VO. Er wordt een groep 9/10 gevormd, verbonden aan de basisschool, die toegang geeft tot de derde klas van het VO. Daarmee kun je die kloof voor bepaalde leerlingen prima overbruggen.

Het ministerie is IRS met een open mind begonnen, dat vond ik heel goed. En dat moet ook tot de afronding worden volgehouden. De bedoeling was helder: welke blokkades kom je bij je vernieuwingen tegen? Oftewel: wat moet er veranderen? Welnu, een van die zaken is dus dat het bestuur professionaliseert. Helaas heb ik in IRS geen lijn kunnen vinden die dát versnelt: een duidelijk aandachtspunt voor het vervolg.

Bij een grotere autonomie hoort ook dat gemeenten de verantwoordelijkheid voor huisvesting (incl. financiering) aan de scholen overdragen, vindt het ministerie. Kunt u zich daarin vinden?

Ten principale... Ik vind het echt van de dolle dat wij recht hebben op geld voor huisvesting, maar dat we daarvoor bij de gemeente moeten bedelen. Dat doet de ontwikkeling van scholen bepaald geen goed. Stel, je wilt je onderwijsconcept wijzigen, en daar heb je flexibele ruimtes voor nodig. Wanden die je naar believen open kunt schuiven, bijvoorbeeld om met zestig leerlingen tegelijk iets te doen. Als ik dat binnen het budget weet te realiseren, dan wil ik daarvoor niet bij de gemeente te biecht hoeven. Maar hoe gaat dat nu: 'Flexibele wanden? Nee hoor, te duur, doen we niet.' Waarmee de gemeente zich dus gaat bemoeien met mijn onderwijsconcept.

Accountability, dat is voor mij het sleutelwoord.

Je moet scholen dwingen om zich te willen verantwoorden. Dan maakt het niet meer uit waar het geld heengaat. Voer lumpsumfinanciering in en maak een eind aan de situatie dat andere instanties voor scholen potjes blijven beheren. Vraag schoolbesturen gewoon om een goed jaarlijks beleidsplan, met deugdelijke financiële onderbouwing. We hebben toch een prachtig inspectieapparaat om daarop toe te zien?

The background of the entire page is a light yellow color with a faint, repeating pattern of musical notation. The notation includes various notes, stems, and clefs, arranged in a way that suggests a musical score. The text is overlaid on this background.

mf De belangenbehartiger over de lijnen

mf Wat missen openbare scholen nog in het IRS-project?

mf Welke toekomstmuziek brengen ze zelf ten gehore?

En waarom is het belangrijk dat er extra geld komt
van het rijk?

Philip Geelkerken

Meer tempo met experimenten in Zoetermeer, graag

“Wij vinden het idee achter het IRS-project geweldig. In het veld is het enthousiasme groot: scholen zijn voortvarend aan de slag gegaan, hebben ideeën ontwikkeld en denkkraft gemobiliseerd. Maar tjongejonge, wat reageren ze nou toch weer traag op het ministerie. Die experimenten komen maar niet op gang.” Directeur Philip Geelkerken van VOS/ABB verwoordt het ongeduld bij schoolleiders in het openbaar onderwijs.

“Bij de start van het project zijn hoge verwachtingen gewekt bij de initiatiefrijke scholen. Het ambitieniveau is hoog, en het zou jammer zijn als de scholen gefrustreerd raken omdat de voorbereiding zo traag verloopt. Plannen blijven te lang liggen op de bureaus van ambtenaren, de communicatie verloopt stroef. Het is hoog tijd om te beginnen met de uitvoering.”

Meer tempo in ‘Zoetermeer’ wenst Philip Geelkerken ook voor andere processen: “De introductie van de Wet op de ondernemingsraden in het voortgezet onderwijs laat lang op zich wachten, net als de wettelijke basis voor samenwerkingsscholen. Veel basisscholen zouden nu al graag met lumpsumfinanciering aan de slag gaan.”

Zijn de scholen op dit moment wel toe aan werken met een lumpsum? “Uit een enquête onder de VOS/ABB-leden bleek dat zij zelf voelen voor een tweesparenbenadering. Wij verwacht-

ten dat schoolbesturen in 2007 zeker geëquipeerd zijn om met lumpsumfinanciering te werken. Het O&O-budget geeft scholen de mogelijkheid om te verkennen wat die financieringsvorm voor hen inhoudt.”

Administratieve rompslomp

De leden van VOS/ABB – bestuurders en managers van 2800 openbare en algemeen toegankelijke scholen – zijn blij met de ontwikkeling naar deregulering en autonomie. “Iedereen is tegen overdadige regelgeving en te veel bureaucratie”, aldus Geelkerken. “De vermindering van de administratieve rompslomp moet serieus ter hand genomen worden. Wij willen graag bedenken over het afschaffen van overbodige regels. Scholen moeten de ruimte krijgen om maatwerk te leveren, eigen accenten aan te brengen en uit te werken. Zo krijgt het onderwijs meer profiel.”

Daarbij is het wel belangrijk dat schoolleiding en schoolbestuur elkaar niet voor de voeten lopen. Hoe voorkom je dat? Geelkerken: "Er wordt hard gewerkt aan de professionalisering van besturen. Niet in de laatste plaats door de besturen zelf, zo blijkt althans in onze kring. De discussie over het toegroeien naar een model met een raad van toezicht, is al geruime tijd gaande. Ook de schoolleiders hebben zich hierover uitgesproken. Ons standpunt is dat er meer verantwoordelijkheid naar de besturen en de scholen moet. Daarom is het logisch dat wij voorstander zijn van een professioneel bestuur, dat mede vorm geeft aan de eisen die de samenleving aan de school stelt."

Een eigen verhaal

Scholen willen zélf de architecten van de toekomst zijn. In de VOS/ABB-publicatie 'Op weg naar de nieuwe school' is in hoofdlijnen vastgelegd wat zij willen realiseren. "We volgen niet meer het beleid, maar leggen ons eigen verhaal neer. Samen met de leden hebben we piketpaalen geslagen voor de school van de 21ste eeuw. We hebben gesproken over zaken als: wat doen we als scholen met de kennis dat kinderen en jongeren ook *buitenschools* leren? Hoe maken we de school aantrekkelijk om er te werken? Hoe zorgen we voor onderwijs op maat? Die vragen kun je alleen beantwoorden als je ervan overtuigd bent dat scholen en hun besturen zelf verantwoordelijkheid nemen. In die zin sluit ons project aan bij 'Initiatiefrijke Scholen'. Ook op het punt van de arbeidsvoorwaarden, de medezeggenschap en de eigen verantwoordelijkheid hebben we de toekomst verkend."

Hoe ziet de nieuwe school eruit? "Het onderwijs zal een bonte verscheidenheid aan instellingen kennen, met een even bonte verscheidenheid aan leerlingen. Alle kinderen zijn welkom. We willen dat zij zich veilig voelen, maar ook willen we hun al heel vroeg verantwoordelijkheid geven. De school is de plek om individueel talent te ontwikkelen, om kennis over te brengen, om kinderen

normen en waarden bij te brengen. In het nieuwe onderwijs laten we kinderen en jongeren hun eigen leerroute uitstippelen, met de leraar als gids", licht Geelkerken toe.

Krakkemikkige schoolgebouwen

Dat kunnen scholen echter alleen realiseren als er meer geld komt, stelt Geelkerken. "Het onderwijsveld kampt met problemen die alleen met ruimere middelen zijn op te lossen. Denk aan de hoge werkdruk, de salarissen die niet marktconform zijn, de krakkemikkige schoolgebouwen, de verouderde computers... Het zijn deze randvoorwaarden die we allereerst moeten verbeteren." Als vertegenwoordiger van de werkgevers in het onderwijs, maakt VOS/ABB zich sterk om extra budget voor de scholen te krijgen. "Daarnaast ondersteunen wij onze leden bij het ontwikkelen van hun beleid en het oplossen van knelpunten." In de toekomst zal VOS/ABB zijn aanbod aanpassen aan de nieuwe verantwoordelijkheden van schoolleiders en besturen. "Professionele schoolleiders en grote besturen vragen immers om een ander soort ondersteuning dan scholen en besturen met een kleinere schaal. Dat betekent dat we steeds meer vraaggestuurd werken. Aan de één geven we via de telefonische helpdesk informatie over de ingewikkelde en gedetailleerde arbeidsvoorwaardenregeling, de ander heeft meer behoefte aan een organisatieadvies. Daar kunnen we óók in voorzien."

De schooldirecteur VO over de lijnen

Wat verlangt 'initiatiefrijk onderwijs' van docenten?
En hoe kan het management hen stimuleren tot een
omslag in denken?



Pieter Hetteema

De Opleidingsschool is de spil in onze omslag

“IRS..? Eindelijk een project waar de scholen zelf centraal staan. Een totaal andere benadering, die overigens wel veel vergt van docenten en management. Willen we echt waarmaken wat we ambiëren, dan moeten onze docenten hun didactisch repertoire verbreden.” Pieter Hetteema, algemeen directeur van de ‘initiatiefrijke’ Montessori Scholengemeenschap in Amsterdam, kijkt daarbij ook naar de toekomst: “De Opleidingsschool is de spil in onze omslag.”

De initiatiefrijke scholen zijn bezig met onderwijsvernieuwing aan de basis. Ziet u dit als een breuk met het verleden?

Ja, zeker. Stelselwijzigingen en innovatieprocessen zijn in het verleden niet voldoende strategisch doordacht. Kijk bijvoorbeeld naar de basisvorming. Vanaf het begin heeft de politiek het debat over de inhoudelijke invulling ervan gevoerd, in plaats van het te hebben over de vernieuwingsstrategie. Alles werd tot in detail dichtgetimmerd, en bij de invoering stonden de scholen voor voldongen feiten. Het is dan ook niet vreemd dat docenten zeggen: ‘Het ligt allemaal al klaar, ik hoef niks meer te bedenken, maar... ik kan er niet mee uit de voeten’. Het IRS-project kent een heel andere benadering, waarbij je juist het innovatieve vermogen van scholen zelf aanspreekt. We gaan nu uit van

de vraag: met welke problematiek heb je als leraar kracht te maken, en welke oplossingen kun je vanuit jouw leergebied bedenken? Leraren worden nu actief betrokken bij de ontwikkeling van het onderwijs. En als je zelf iets bedenkt wat je leuk vindt, word je er ook niet moe van... Voor onze school is dit project een professionaliseringstraject, dat in de hele organisatie doorwerkt.

Is het in de praktijk moeilijk om oude gewoonten en denkpatronen te doorbreken?

Al die wetten en regelgeving maken afhankelijk, ze hebben de cultuur in het onderwijs ‘gereguleerd’. De docenten identificeren zich sterk met die regels, eigenlijk zijn ze eraan verslaafd. Als ik zeg: ‘Je hebt volledige vrijheid, en je mag alles bedenken wat je wil’, dan kán die docent

dat niet, ervaart het zelfs als een bedreiging. Dat is het échte probleem waar we in het IRS-project tegenaan lopen. Een andere benadering vergt ook andere vaardigheden en een andere attitude van de docenten. Dat veranderen kost tijd, en het vraagt om een duidelijk coachende rol van het management.

Wat kan het management doen om die oude cultuur te veranderen?

Dat vergt ondernemingszin en creativiteit. We proberen zelf het goede voorbeeld te geven met een initiatiefrijke, stimulerende houding. Willen we echt waarmaken wat we ambiëren, dan is het noodzakelijk dat onze docenten hun didactisch repertoire verbreden. Het management voert een krachtig competentie-management om hen daarin te ondersteunen en te scholen. Voor nieuwe docenten is er nu het project Opleidingsschool. Het is de spil in de omslag die we willen maken. Dankzij die gerichte scholing komen nieuwe docenten niet met het oude beeld de school binnen. Zij zullen zorgen voor vernieuwing van binnenuit.

Wat verwachten docenten van de school, en hoe maak je hun werk aantrekkelijker?

Het lerarentekort hangt samen met de aantrekkelijkheid van het beroep. Waarover klagen leraren? Allereerst over piekbelasting. Het tweede punt is een te groot routinematig karakter van het werk. Nu is het erg afhankelijk van de inhoud van je functie, hoe werkdruk wordt ervaren. De oorzaken liggen vrijwel altijd dieper dan die drukke klas. Kun je je werk zelf indelen? Heb je het gevoel dat je dingen moet doen die je liever niet doet? Is er sprake van verveling? Sta je er alleen voor? Te vaak komen docenten in de problemen omdat onduidelijk is wat er van hen wordt verwacht. Of omdat ze maar geen greep krijgen op slechte examenresultaten.

De schoolleiding moet zich afvragen wat docenten nodig hebben om goed te kunnen functioneren. We willen bijvoorbeeld veel meer

in teams gaan samenwerken, en voor variatie zorgen. Ook dat vraagt om een omslag in het denken. De meeste docenten willen absoluut niet op hun vingers gekeken worden.

Ook gezamenlijk kunnen scholen werken aan onderwijsvernieuwing. Ziet u hier mogelijkheden?

Natuurlijk, samen kun je meer dan alleen. Als je elkaar goed kunt gebruiken in een bepaald project, moet je dat vooral doen. Dat gebeurt nog veel te weinig, want scholen hebben – net als leraren – sterk de neiging om alles alleen te doen. Ik hoop dat er snel een sterke branche-organisatie voor het voortgezet onderwijs komt, die dit individualisme weet te doorbreken. Een leuk voorbeeld is een project dat kort geleden is gestart. Samen met andere scholen, universiteiten en het museum New Metropolis in Amsterdam, kijken we hoe we het vak techniek nieuw leven in kunnen blazen. Want wis- en natuurkunde zijn versplinterd tot zielloze vakken... vormen een slap aftreksel van dit intrigerende gebied. Geen wonder dat maar weinig leerlingen kiezen voor techniek. In dit project bouwen we het vak opnieuw op. De opdracht is: 'Bepaal welke kennis en ontwikkeling van leerlingen je op natuurwetenschappelijk gebied voor ogen hebt. Je kent je groep leerlingen. Probeer nu te bedenken hoe je dat gaat aanpakken.' We vragen leerlingen allerlei problemen uit te zoeken, en laten ze werken met innovatieve technieken. Zo ontdekken ze opnieuw hoe interessant techniek eigenlijk is.

De bestuurskundige over de lijnen

Wat is er bestuurlijk mis in het onderwijsveld? En hoe kom je tot een betere infrastructuur met een helder systeem van verantwoording?



Theo Toonen

Een breed platform in de regio, daar moeten we naartoe

“Als je in het onderwijs wilt vernieuwen, dan heb je een probleem.

En dat blijkt grotendeels toe te schrijven aan het ontbreken van een goede

infrastructuur. Iedereen is bestuurlijk een beetje de weg kwijt in het

onderwijsveld...” Theo Toonen, hoogleraar aan de Leidse universiteit, is

stellig in zijn oordeel. “Als we niet drastisch herstructureren, creëren we

bestuurlijke *no go-areas* in het onderwijs.” En hij schetst alvast de contouren

van een heel nieuw systeem.

Stel, u overziet als bestuurskundige vanuit een helikopter het onderwijsveld... Wat valt u dan op?

Dat niemand echt weet wie voor wat verantwoordelijk is. En dat dus ook niemand goed weet aan wie hij verantwoording moet afleggen, of waarover. Het bestuur van het onderwijsbestel is een keten, waaraan momenteel een aantal schakels ontbreekt. En dan duiken er mensen in dat gat. Zoals bij een organisatie als VOS/ABB. Die vervult op zich een belangrijke rol en verzet veel werk. Maar wat voor een positie heeft zo'n club in termen van verantwoordelijkheid, wat is z'n bestuurlijke legitimiteit? Dergelijke organisaties vervullen nu functies die ze bestuurlijk niet kunnen vervullen. De VNG heeft de brancheverantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs feitelijk aan die koepel overgedragen. Maar wie vormt dan hun achterban? Ze worden niet geko-

zen, ze hebben geen wettelijk mandaat, geen bestuurlijke inbedding. Wie stuurt die brancheorganisatie aan? De onderwijswethouders? Nee. Maar wie wel? Kortom: het gaat bij besturen vaak letterlijk om 'ongeleide projectielen'. Onduidelijkheid is troef. Daardoor weten besturenorganisaties en besturen ook niet te kiezen. De ene keer zetten ze een vakbondspet op, dan weer een professionele pet, en de derde keer claimen ze een andere bestuurlijke verantwoordelijkheid... Vaak zie je dat een schoolbestuur op de stoel van de directeur gaat zitten. Dan zegt zo'n directeur: wat is mijn taak dan? En die gaat zich dan van lieverlede maar weer met z'n leerkrachten bezighouden... Die besturen en organisaties zijn niet dom of eigenwijs, maar letterlijk 'onverantwoord': waar en aan wie zijn zij verantwoording schuldig...? Daardoor weten ze ook

niet wat de kerntaken zijn waarop zij door de maatschappij of politiek worden aangesproken. Kortom: we hebben, bestuurlijk gezien, te maken met een volkomen instabiele omgeving.

Wat moet er volgens u gebeuren?

Het is nu zaak om het bestuursstelsel geheel te vernieuwen. Anders creëren we bestuurlijke *no go-areas* waar niemand méé kan kijken. Je hebt dan wel een nieuw soort middenveldorganisatie nodig. Ik pleit ervoor om een platform in de regio op te richten. Daar kun je dan een deel van de discussie voeren. Daar kun je ook gebiedsgericht maatwerk leveren – mits er een bestuurlijke infrastructuur voor is.

IRS was een manier om knelpunten en mogelijkheden in kaart te brengen. Om een nieuwe dynamiek te scheppen. Een logische eerste stap. Maar: het moet nu wel in een herkenbare bestuurlijke mal, anders kom je op den duur geen meter verder.

We hebben een nationaal kader nodig, waarin we regelen wat de verplichtingen zijn van de scholen, wat de verantwoordelijkheden zijn van lokale bestuurders, wat de rechten zijn van ouders en leerlingen.

Het is duidelijk: volgens u is het onderwijs toe aan een grootscheepse bestuurlijke herstructurering. Kunt u een beeld geven van hoe dat eruit moet gaan zien?

Het is een ingewikkeld verhaal, met diverse keuzemomenten. Vertrekpunt is de zelfstandige school, kleinschalig binnen een krachtige bestuurlijke eenheid. De spanning tussen de noodzaak van grootschaliger bestuur en een kleinschaliger school zullen we op creatieve wijze moeten zien te overwinnen.

Binnen de scholen is het onderwijs core-business, maar daaromheen zie je een schil groeien. Je hebt de school als onderwijsinstituut én de school als maatschappelijk instituut. En die twee moeten met elkaar in overeenstemming worden gebracht. Daar heb je een sterke

positie van het management – de directie – voor nodig: onafhankelijk, maar geen alleenheerschappij. Want het management kan nooit goed functioneren als het niet gelegitimeerd is.

Die legitimatie moet komen van het schoolbestuur. Het probleem is op dit moment, ik zei het al, dat het bestuur niet weet aan wie het extern verantwoordelijkheid schuldig is. En daar begint het fout te gaan. Daar moet je dus een oplossing voor bedenken, binnen het openbaar bestuur een instantie creëren waaraan het schoolbestuur verantwoordelijkheid aflegt. Anders gaat de markt zijn gang en neemt de koopkrachtige vraag – de commercie – na verloop van tijd de macht over in het bepalen van de richting. Daar kun je voor kiezen, maar het is niet *mijn* keuze. Dan heb je drie mogelijkheden: je creëert die 'verantwoordingsinstantie' bij de minister, bij de gemeente of in de regio. Het eerste willen we niet meer. Dat werkt ook niet goed in de moderne tijd. Ik denk dat je er niet aan ontkomt om de bestuurlijke infrastructuur voor het onderwijs in de regio te versterken. Want je ziet dat op alle beleidsterreinen het bestuurlijk gewicht zich daar naartoe verplaatst. Ook bij andere zaken die voor onderwijs van belang zijn zoals wonen, ruimtelijke ordening, politie, zorg, welzijn, GGD et cetera.

En dan dient zich nog een tweede keuze aan: beperk je de verantwoordelijkheid tot onderwijs, of verruim je die tot de maatschappelijke functie van de school? Ik kies dan voor de nadruk op de school als maatschappelijk instituut. En daarmee kom ik op het brede onderwijsschap. Dat heb je dan nodig.

Hoe moeten we ons dat regionale onderwijsschap precies voorstellen?

Dat schap bestaat uit een breed bestuur van een gemengde samenstelling. Zeg maar: de nieuwe zuil in de regio. Of vergelijk het met het waterschap. De helft van het algemeen bestuur van zo'n onderwijsschap zou kunnen bestaan uit burgers, die rechtstreeks op basis van een

districtenstelsel worden gekozen. Zodat de mensen die daar zitten gebiedsverantwoordelijkheid hebben. De andere helft van het bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van een aantal categorale organisaties, zoals werkgevers en werknemers – niet alleen uit het onderwijs, maar breed. Ik zou daar ook professionele ouders- en leerlingenorganisaties in zetten, als zodanig gecertificeerd.

En dan moet je natuurlijk nog praten over de juiste samenwerking met de gemeenten: nemen die deel aan het schap, of geef je ze een externe rol op bestuurlijke contractbasis? Ik vind dat gemeenten, veel meer dan ze nu doen, een echt lokaal onderwijsbeleid moeten gaan voeren: als onderdeel van hun economische en ruimtelijke beleid en hun woonbeleid. Dat kan ook heel goed, als ze maar eenmaal bevrijd zijn van de rol van bestuur van het openbaar onderwijs. Nu zitten ze nog met het bekende dubbelepettenprobleem. Dit pleit ervoor de relatie tussen onderwijssector en gemeenten gestalte te geven via bestuurlijke overeenkomsten en bestuurscontracten.

Aan dat regionale bestuur heeft een schoolbestuur dus verantwoording af te leggen over het organisatorische en institutionele reilen en zeilen van de instelling. Ik denk dan aan het openbaar onderwijs, want voor het bijzonder onderwijs kun je je een iets andere organisatie voorstellen. Maar het belangrijkste is dat schoolbesturen weten wie aan hen décharge moet verlenen.

En wat betekent dit alles voor de positie van het ministerie?

Precies, dan moet je doorredeneren in processen. Wat houdt dit in voor het functioneren van het departement? Voor z'n verantwoordelijkheden? Hoe organiseer je de interactie tussen de regionale organen en centraal? Het ligt voor de hand te kiezen voor een vorm die je in bijna alle andere beleidssectoren ziet: een 'nationaal contract onderwijs', dat wordt uitgewerkt in

maat- en gebiedsgerichte overeenkomsten voor verschillende (soorten) regio's of gemeenten. Wel zal dat moeten aansluiten bij wat er op andere terreinen gebeurt, zoals het grotestedenbeleid, het zorgbeleid en het jeugdbeleid. Dit vergt veel van het departementale opereren in Den Haag. De verhuizing komt dus op het goede moment...

Ook kom je, al doordenkend, tot de conclusie dat de geledingen, de specialisaties waarin het ministerie van OCenW traditioneel verdeeld is, niets meer te maken hebben met het systeem dat zich hier aandient. Dan ga je heel anders aankijken tegen zo'n departement. Dat hoeft zich dan niet meer bezig te houden met het voorschrijven van lesboeken, of zelf ICT-dingen te regelen. En ook de huidige indeling in onderwijssectoren is dan achterhaald.

Ik zie het departement nieuwe kerntaken krijgen: strategie, kwaliteitsbewaking, financiering, politieke verantwoording, relatiemanagement, toezicht op doelmatigheid en integriteit – en dus ook: hoogwaardige wetgeving om rechten en normen te bepalen. Door alle informatie uit de diverse bronnen – onderwijskundig toezicht, financieel toezicht, jaarverslagen enzovoort – te koppelen en te integreren, moet het ministerie nieuw beleid kunnen maken. Maar die functie van 'meet&weet-kamer' vereist natuurlijk wel totaal andere vaardigheden dan het 'afrekenmanagement' waar sommigen nu hun heil in lijken te zoeken.

Mijnheer Toonen, wanneer krijgt dit alles z'n beslag?

Nou, we spreken bij deze hele herstructurering van een agenda voor zeker tien jaar...

Colofon

Uitgave

Ministerie van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen
Postbus 25000
2700 LZ Zoetermeer

Projectcoördinatie

Jan van Dommelen (OCenW)
Irené Leloux (OCenW)

Interviews

Frans van der Heijden
Eva van Teeseling
Daan Vrouwdéunt

Tekst en productie

Frans van der Heijden Communicatie,
Amsterdam

Ontwerp en lay-out

Ontwerpwerk, Den Haag

Drukwerk

Opmeer | De Bink ITDS vof, Den Haag

