

ADVIES AAN DE VO-RAAD

Vertrouwen willen verdienen

Onderwijs verplicht





INHOUDSOPGAVE

	Woord vooraf	5
	Samenstelling van de TAVO	7
1	Inleiding	9
	1.1. Afnemend maatschappelijk vertrouwen	9
	1.2. De kunst van checks and balances	10
	1.3. Toekomstige ontwikkelingen: de VO-raad aan zet	12
	1.4. Zes ontwikkelingsassen	13
2	Veranker scholen beter in de samenleving	15
	2.1. Inleiding	15
	2.2. Betere balans in verantwoordelijkheidsverdeling tussen ouders, docenten en leerlingen	15
	2.3. Betere relaties met partners in de onderwijsketen	16
	2.4. Intensievere bondgenootschappen met andere maatschappelijke ondernemingen en bedrijven	17
	2.5. Een maatschappelijke raad borgt reële beïnvloeding door de omgeving	17
	2.6. Toegankelijke (benchmark)informatie is een randvoorwaarde	18
	2.7. Kansen voor gedifferentieerde verantwoording	19
3	Kies voor intern toezicht met gevolgen	20
4	Investeren in de professionalisering van het personeel	22
	4.1 Professionele leerkrachten	22
	4.1.1 Meer academici cq. vakspecialisten voor de klas	22
	4.1.2 Verplichte bijscholing	23
	4.1.3 Een betere beloning	24
	4.2 Professionele managers	25
5	Hervorm het arrangement voor de lerarenopleidingen	26
6	Zet ICT slim in	28
7	Stel richtlijnen op voor de eigen vermogenspositie	29
	Tot Slot	30

WOORD VOORAF

Ondanks een notering in de PISA top tien is goed voortgezet onderwijs in Nederland niet vanzelfsprekend meer, als we de geluiden van docenten, leerlingen, ouders en andere betrokkenen uit de maatschappelijke omgeving van scholen mogen geloven. De kwaliteit van het onderwijs wordt door verschillende partijen bekritiseerd - een teken van afnemend maatschappelijk vertrouwen.

De VO-raad trekt zich deze kritiek aan en ziet het als haar verantwoordelijkheid om een oplossing te vinden voor de discrepantie tussen wat de samenleving van het onderwijs verwacht en wat het onderwijs aan de samenleving bijdraagt. Eén van de middelen die de VO-raad wil inzetten is de oprichting van een Maatschappelijke Raad, een onafhankelijk gremium bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende partijen binnen de samenleving zoals bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en onderwijs. De VO-raad wil de kritische reflectie van de Maatschappelijke Raad gebruiken om het voortgezet onderwijs te verbeteren op de punten die de samenleving zorgen baren.

De VO-raad heeft een Tijdelijke Adviescommissie Voortgezet Onderwijs (TAVO) in het leven geroepen om de installatie van de Maatschappelijke Raad te helpen voorbereiden. De TAVO is een onafhankelijke commissie, bestaande uit personen die, enerzijds, belanghebbende groeperingen representeren en, anderzijds, gevraagd zijn vanwege hun maatschappelijke rol en kennis van vraagstukken die in het VO-veld spelen. Op verzoek van de VO-raad heeft de TAVO nagedacht over wat er moet gebeuren om het vertrouwen van de samenleving in het voortgezet onderwijs te herwinnen. De door de TAVO gesignaleerde opgaven vormen mede de agendapunten voor de toekomstige Maatschappelijke Raad.

Het document dat nu voorligt, bevat het advies van de TAVO aan de VO-raad, zoals gegroeid na overleg en discussie in de commissie. Niet alle lijnen zijn volledig uitgewerkt, soms is alleen een denkrichting geschetst. De TAVO hecht er aan op te merken dat de VO-raad als jonge brancheorganisatie zich nog een positie in het veld moet verwerven. Aan dit ontwikkelingsproces gaat de TAVO voorbij: het advies is opgesteld als ware er al sprake van een volwaardige brancheorganisatie. Onder een brancheorganisatie verstaat de TAVO een organisatie die zich richt op kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid bij de lidorganisaties en daartoe zowel initiërend, regulerend als innoverend optreedt. Een brancheorganisatie, met andere woorden, zorgt er dus voor dat de sector naar behoren werkt en voorkomt ingrijpen door externe toezichthouders of de minister. Of, nog korter door de bocht: als de VO-raad de certificering van scholen goed oppakt, hoeft de overheid zich hier niet meer mee te bemoeien. Laat de VO-raad dit na, dan kan zij nieuwe stapels regelgeving verwachten.

SAMENSTELLING VAN DE TAVO

Voorzitter

- De heer mr Willem van Leeuwen, voorzitter Aedes vereniging van woningcorporaties

Commissieleden

- De heer prof. dr Goos Minderman, hoogleraar VU, leerstoel public governance
- De heer drs Frank van Rijn, CEO Bank of Scotland Netherlands
- De heer Sywert van Lienden, voorzitter bestuur Het LAKS
- De heer mr Werner van Katwijk, directeur Ouders & Co
- Mevrouw drs Marianne Heeremans, burgemeester gemeente Heemstede
- Mevrouw drs Sylvia Roelofs, directeur ICT Office
- Mevrouw mr Helma Tilleman, raadsheer gerechtshof Amsterdam
- De heer Hans Nieukerke, voormalig algemeen directeur Hoenderloo Groep

De commissie werd in haar werkzaamheden ondersteund door de heer drs Pim Pollen MBA, managing partner van het adviesbureau CBE Consultants, die als ambtelijke secretaris van de commissie optrad.

Secretariaat TAVO
p.pollen@cbe.nl
Herengracht 250
1016 BV Amsterdam
Telefoon: 020-5217411

1.1 Afnemend maatschappelijk vertrouwen

Elke dag volgen zo'n één miljoen leerlingen voortgezet onderwijs op bijna 700 scholen onder begeleiding van circa 120.000 onderwijsgeevenden en onderwijsondersteuners. Opdracht van deze scholen is om jongeren de kans te bieden hun talenten zo goed en zo veel mogelijk te ontwikkelen zodat zij uit de voeten kunnen in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt. De vraag is: slagen scholen er in om deze talenten op alle niveaus tot bloei te brengen? Leidt het voortgezet onderwijs leerlingen goed op voor de kenniseconomie? Geeft het hen een adequate voorbereiding op de samenleving? Krijgen jongeren met problemen de zorg die ze nodig hebben? En worden ook hoogvliegers uitgedaagd om op hun niveau te presteren?

De TAVO signaleert dat bij ouders, leerlingen, docenten en de maatschappelijke omgeving sterk het gevoel leeft dat de kwaliteit van het voortgezet onderwijs door decennia van bezuinigingen en onderwijs hervormingen is verwaarloosd. Het maatschappelijk vertrouwen in het onderwijs brokkelt af. De lijst met punten waarover men zich zorgen maakt, is lang:

- Alhoewel ouders van schoolgaande kinderen in het algemeen redelijk tevreden zijn over het onderwijs, maken ze zich ongerust over de hoge lesuitval, de gedragsproblemen van leerlingen en de inhoudelijke onderwijs vernieuwingen.¹
- In kringen van havo/vwo constateert men verval van het kennisniveau waarvoor het eindexamen garant zou moeten staan. Bekend zijn de voorbeelden van scholen die het percentage geslaagden voor het eindexamen kunstmatig opkrikken met schoolonderzoeken die ver beneden de minimumeis liggen, maar wel de helft van het eindcijfer bepalen. Of scholen die cijfers verhogen omdat anders een te groot percentage leerlingen moet doubleren.
- Havo/vwo leerlingen krijgen de rekening gepresenteerd van een middelbare school die hen onvoldoende heeft voorbereid op vervolgopleidingen. Ontbrekende kennis moet door het hoger onderwijs met bijspijker cursussen Nederlands en wiskunde worden aangevuld.²
- Vmbo-leerlingen ervaren dat de school ver van hun wereld afstaat en verlaten in het derde of vierde leerjaar de school zonder diploma. Een deel van deze voortijdig schoolverlaters hervat de opleiding nooit meer: zij vormen de harde kern van een groeiende groep jongeren waarvoor geen werk is en die in de marge van de samenleving belanden.
- Leerlingen van het vmbo die wél hun diploma halen, merken dat deze geen enkele garantie biedt op een baan. De overstap naar het mbo – een nieuwe opleiding, veelal op een andere locatie, onder begeleiding van een ander team – is voor deze kinderen een grote verandering die vaak gevolgd wordt door uitval op niveau 1 en 2.
- ICT leeft te weinig op scholen. Er zijn genoeg smartboards en computers, maar met ICT gestuurde methoden loopt het onderwijs achter. Het leren sluit daardoor onvoldoende aan bij de moderne levensstijl van de huidige digitale generatie die inmiddels meer verstand van ICT heeft dan haar docenten.

1 Zie drs Robert Wendte, drs Marc Haufe, ir Paulien Schieven, in: Onderwijsmeter 2006, april 2006, een onderzoek verricht in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Opvallend is dat de groep Nederlanders minder positief over het onderwijs is dan de groep ouders.

2 De Erasmus Universiteit in Rotterdam heeft in 2007 een bijspijker cursus Nederlands voor eerstejaars rechtenstudenten gestart. Ook de Haagse Hogeschool is een cursus Nederlands begonnen. De Universiteit Leiden denkt na over een taaltoets en de Universiteit van Amsterdam heeft een website opgezet voor taalproblemen (bron: NRC 13 januari 2007).

- Scholen klagen over de tekortschietende bekostiging en de overdaad aan regels en bureaucratie (denk aan interne en externe accountantscontroles, Cfi rapportages, bezoeken van arbeids- en onderwijsinspectie, visitaties, reviews, zelfanalyses, certificeringprocedures, kwaliteitsprocedures).
- Docenten zijn ontevreden over de lage status van het vak, de slechte betaling, de hoge werkdruk en de inperkende bemoeienissen van managers die hen voorschrijven hoe zij hun werk dienen uit te voeren.
- Journalisten en columnisten meten de nadelen van grootschaligheid breed uit, zien de vele managementlagen als de veroorzaker van alle problemen en hekelen de overmatige uitgaven voor bestuur en overhead ten koste van het onderwijs.
- De Commissie Rinnooy Kan waarschuwt voor hoog oplopende lerarentekorten. Driekwart van de leraren in het voortgezet onderwijs stroomt de komende 6 á 7 jaar uit. Hiervoor is onvoldoende vervanging beschikbaar. Ook is de kwaliteit een probleem. Aankomende studenten van lerarenopleidingen missen soms elementaire vaardigheden en ook op de opleidingen zelf is het een en ander aan te merken.
- De beweging Beter Onderwijs Nederland (BON) luidt de noodklok over de vrije onderwijsvormen van het nieuwe leren die het accent leggen op de leerling en te ontwikkelen competenties en vaardigheden, in plaats van op de leerstof en het verwerven van kennis en inzicht. De jeugd 'weet niks meer' en met de kennis van het onderwijzend personeel is het al niet veel beter gesteld, aldus BON.³

Deze signalen geven een alarmerend beeld van de situatie van het voortgezet onderwijs: de kwaliteit holt achteruit. Terecht of niet, zelfs als de kritiek maar voor de helft op feiten berust, dan nog hebben we hier te maken met een maatschappelijk probleem van formaat. Met niet alleen gevolgen op microniveau – de generatie kinderen die nu voortgezet onderwijs volgt, kan de opleiding niet nog eens over doen - maar ook gevolgen op macroniveau. Want als het voortgezet onderwijs niet goed functioneert, dan werkt dat ook door in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt. Bovendien dreigt Nederland zijn positie als kennisland in de voorste rijen van de Europese kenniseconomie kwijt te raken en daarmee zijn concurrentiepositie.

1.2 De kunst van checks and balances

Hoe heeft het zo ver kunnen komen? Een verklaring voor het ontstaan van de vertrouwenscrisis in het onderwijs is dat bij de autonomieversterking van het VO-veld bepaalde 'checks and balances' niet goed zijn ingebouwd. De afgelopen 25 jaar heeft de centrale overheid steeds meer taken en bevoegdheden aan onderwijsinstellingen overgelaten c.q. overgedragen. Door het besturingsniveau waar zich de problemen voordoen en waar ook het oplossend vermogen zit meer ruimte te geven, kan de kwaliteit van het onderwijs aanmerkelijk worden vergroot, zo is de achterliggende gedachte. Instellingen zijn immers zelf het beste in staat om te zorgen voor een optimale afstemming met hun omgeving.

De ruimte voor de invulling van de beleidsautonomie is uiteraard niet onbegrensd. Decentralisatie van taken en bevoegdheden betekent niet dat instellingen kunnen doen wat ze willen. Het betreft een vrijheid in gebondenheid. Schoolbesturen krijgen weliswaar meer armslag, maar ze moeten zich ook aan bepaalde regels en randvoorwaarden houden. Wat deze regels en randvoorwaarden precies behelzen, beginnen we nu steeds beter te

³ Zie www.beteronderwijsnederland.nl

begrijpen dankzij de inzichten van de WRR, de SER en de theorievorming rondom governance en maatschappelijk ondernemen. Decentralisatie veronderstelt dat de volgende zaken op orde zijn:

- a) *Verbetering van lokaal management.* Binnen de organisaties die bevoegdheden ontvangen moet sprake zijn van voldoende 'checks and balances'. De organen moeten hun taken integer, transparant en professioneel uitvoeren. Bestuur en toezicht dienen strikt geschieden te zijn, waarbij het bestuur verantwoording neemt en aflegt over genomen besluiten, en het interne toezicht de kwaliteit van besturen beoordeelt en zonnodig ingrijpt.
- b) *Versterking van de maatschappelijke verankering.* Als de centrale overheid niet meer alles regelt en mede uitvoert, ligt de vraag voor hoe de samenleving er dan op kan vertrouwen dat scholen de goede dingen doen. Hier komen de relaties met direct betrokkenen (leerlingen, ouders, docenten) en partners in de omgeving (bedrijven, maatschappelijk instellingen) in beeld. Scholen zullen deze stakeholders stelselmatig bij hun beleid moeten betrekken. Er zal een dynamiek moeten ontstaan waarbij scholen het vanzelfsprekend vinden om de dialoog met hun omgeving aan te gaan, uit te leggen wat er met de inbreng van stakeholders gebeurt, informatie over onderwijsprestaties te verschaffen, afspraken te maken met duidelijke consequenties, en zich te verantwoorden over de wijze waarop kwaliteit wordt geboden en met financiële middelen is omgegaan. Tegenover de grotere vrijheid komt dus een verscherpte publieke verantwoordingsplicht te staan, niet alleen verticaal, maar ook horizontaal.
- c) *Meer ruimte voor de professional.* De bestuurlijke verschuiving van taken en bevoegdheden naar instellingen heeft tot doel om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. De inhoud van het onderwijs wordt direct geproduceerd in de interactie tussen een leerkracht die inspireert en een leerling die iets wil opsteken. Om die reden is de leraar een vanzelfsprekend aangrijpingspunt voor de verbetering van de dienstverlening. Overigens geldt de kwalificatie professional ook voor schoolmanagers en bestuurders: zij zijn eveneens belast met het realiseren van goede dienstverlening, maar dan in de voorwaardenscheppende sfeer. De WRR heeft de bepalende rol van de professional voor de kwaliteit van het onderwijs prominent op de agenda gezet.⁴

Naarmate scholen deze zaken beter op orde hebben, zal het vertrouwen in het onderwijs groter zijn (en heeft de overheid bijgevolg minder reden om in te grijpen). Zonder de waarborgen van goed lokaal management, sterke relaties met stakeholders en ruimte voor professionals ontaardt decentralisatie gemakkelijk in naar binnen gekeerde scholen die diensten aanbieden die steeds minder corresponderen met de wensen van de gemeenschap.

Feit is dat het een hele kunst is om deze 'checks and balances' binnen de schoolorganisatie en het omringende systeem goed af te stellen. De TAVO realiseert zich dat hier nog veel winst is te behalen en onderschrijft de veranderingsnoodzaak waar ook de VO-raad blijk van geeft met het instellen van de TAVO en diens opvolger, de Maatschappelijke Raad. Om dit proces tot een goed einde te brengen zullen de gewenste verbeteringen met voortvarendheid en bestuurlijke slagkracht door de VO-raad aangevat moeten worden.

⁴ Zie WRR, Bewijzen van goede dienstverlening, Amsterdam 2004, pag. 26 e.v.

1.3 Toekomstige ontwikkelingen: de VO-raad aan zet

De vraag is: hoe nu verder? Wat moet er gebeuren om jongeren wèl de juiste ontwikkelingskansen te geven en de samenleving het vertrouwen in het voortgezet onderwijs terug te geven? Rond welke assen kan de ontwikkeling naar een grotere legitimiteit gestalte krijgen? En welke rol kan de brancheorganisatie daarbij spelen?

De ontwikkelingsassen komen in de volgende paragraaf aan de orde, hier gaan we in op de rol van de brancheorganisatie. De positioneringsvraag kan niet los worden gezien van de belangrijkste ontwikkelingen waarmee het VO in de komende 2 á 5 jaar te maken krijgt. Deze zullen in het onderstaande kort worden beschreven. Als de brancheorganisatie deze lijnen onderschrijft, zal zij stelling moeten nemen en daar naar moeten handelen. Door responsief met deze ontwikkelingen om te gaan kan de VO-raad vanuit eigen kracht aan die ontwikkelingen vorm en inhoud geven. Wanneer de verlangde en noodzakelijke acties van de VO-raad achterwege blijven of te traag verlopen - omdat de scholen en schoolbesturen de urgentie niet delen en de VO-raad de ruimte niet krijgt - dreigt overheidsbemoeienis en kan het veld de volgende reguleringsronde tegemoet zien.

De TAVO verwacht de volgende ontwikkelingen:

- Een verdere toepassing van het transactiemodel vanuit de overheid: harde, duidelijke afspraken met de branche, niet alleen met betrekking tot de output of outcome van het VO-stelsel, maar soms ook met betrekking tot onderwerpen die diep ingrijpen in het dagelijks functioneren van scholen. De minister kan bijvoorbeeld bij de brancheorganisatie aanknopen dat hij garanties wil dat scholen verplicht afspraken maken met professionals over geregelde bijscholing. In de praktijk staan kwaliteitsbeleid (een vorm van throughput-sturing) en sturen op resultaten (output-sturing) op gespannen voet.
- Druk op de vorming van de maatschappelijke onderneming. De TAVO verstaat onder een maatschappelijke onderneming een organisatie⁵:
 - die in staat is om maatschappelijke taken en bevoegdheden uit te voeren, waaronder ook bevoegdheden die voorheen bij de rijksoverheid lagen;
 - die bestuurlijk sterk genoeg is om de maatschappelijke verantwoordelijkheid te dragen - een ondubbelzinnig onderscheid tussen bestuur en intern toezicht is daarvoor een centraal uitgangspunt;
 - die in nauwe samenwerking met overheden, collega maatschappelijke ondernemingen, marktpartijen en burgers actief bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, zoals integratie, veiligheid, achterstand;
 - die zich niet alleen meer verticaal legitimeert maar deze legitimatie veel sterker ontleend aan horizontale samenwerkingsverbanden en horizontale verantwoordingsrelaties, onder andere met gebruikers;
 - die de kwaliteit van de dienstverlening voorop stelt, omdat juist dáár de maatschappelijke meerwaarde gerealiseerd moet worden.
- Verdere toename van maatschappelijke druk en kritiek zoals hier boven reeds aangegeven. Terecht of niet: de sector moet om redenen van imago transparanter worden over wat zij als maatschappelijke onderneming bijdraagt aan de ontwikkeling van jongeren en zich aantrekkelijker profileren als werkgever.

5 In de literatuur hebben wij geen bruikbare definitie van een maatschappelijke onderneming aangetroffen, wel nuttige beschrijvingen van onderdelen van daarvan. Deze hebben we gebruikt als bouwstenen voor wat wij onder een maatschappelijke onderneming verstaan.

- Zonder ingrijpen van de VO-sector zelf zal het beroep van leraar onaantrekkelijk blijven, het docententekort nog verder oplopen en het probleem definitief onoplosbaar worden.
- De organisatorische veranderingen in de sector, met name de schaalvergroting, zal verder ter discussie worden gesteld. In de jaren negentig leek schaalvergroting de enige manier om de taakuitbreiding van scholen te faciliteren. Fusies werden van overheidswege gestimuleerd. Onder het huidige politieke firmament is er een tendens om grote onderwijsinstellingen op te willen breken in kleinere bestuurlijke eenheden. De TAVO kiest in dit rapport dan ook de school als vertrekpunt van de advisering en niet de overkoepelende besturen. We realiseren ons dat niet in alle gevallen alle adviezen bij alle organisatievormen passen.
- Andere sectoren in de samenleving (omliggend onderwijs, zorg en welzijn, huisvesting) zullen zich eveneens gaan organiseren, profileren en inhoudelijk versterken. Als de VO-raad daarmee wacht, is het dringen bij de politiek, de samenleving en de doelgroepen. Maar als zij nu stappen zet in proactieve zin, zo is de inschatting van de TAVO, loopt zij voorop. Daarmee zal wind worden gevangen, maar evengoed succes geboekt.

1.4 Zes ontwikkelingsassen

De gewenste omslag naar een groter maatschappelijk vertrouwen in het onderwijs kan volgens de TAVO alleen maar plaatsvinden door scholen, leraren en al wie hen omringen meer ruimte te geven om vanuit eigen kracht jongeren op het juiste moment de juiste ontwikkelingskansen te bieden. In dat opzicht zouden scholen zelf meer de touwtjes in handen moeten kunnen nemen. Zij weten immers het beste wat er lokaal nodig is om talenten van leerlingen te stimuleren en welke partijen zij daarbij het beste kunnen betrekken.

De grotere zelfregie of zelfsturing moet wel verantwoord zijn. Het zou naïef zijn om scholen meer handelingsvrijheid te geven zonder daar garanties voor terug te vragen. De samenleving moet er op kunnen vertrouwen dat scholen de goede dingen met hun vrijheid doen. Dit is het geval als scholen minimaal kunnen aantonen:

- dat ze intern goed besturen en toezicht houden;
- dat ze door leerlingen en ouders erkend worden als een goede maatschappelijke dienstverlener;
- dat ze in allianties met omliggende scholen, maatschappelijke organisaties, overheden en bedrijven samenwerken en zich niet alleen verticaal maar ook horizontaal verantwoorden over hun functioneren en de resultaten die ze behalen;
- dat ze serieus werk maken van de professionalisering van hun personeel (docenten, managers en bestuurders).

Juist op deze punten moeten de komende jaren nog flinke stappen worden gezet. De TAVO acht het van groot belang dat in dit proces het principe wordt gehuldigd dat de sector - binnen kaders die met de minister worden overeengekomen – eerst de gelegenheid krijgt om ervaring op te doen, onderzoek te verrichten en de resultaten daarvan te delen, vóórdat het kabinet tot regelgeving overgaat. Pas als zelfregulering niet werkt, zal aanvullende regelgeving nodig kunnen zijn. Geen decreten van bovenaf dus, maar een lerende aanpak.

In de navolgende hoofdstukken stelt de TAVO een aantal ontwikkelingsassen voor waarlangs de gewenste legitimiteit kan worden gerealiseerd:

1. Veranker scholen beter in de samenleving (zie hoofdstuk 2);
2. Kies voor intern toezicht met gevolgen (zie hoofdstuk 3);
3. Maak werk van de professionalisering van personeel (zie hoofdstuk 4);
4. Verbeter de kwaliteit van de lerarenopleidingen (zie hoofdstuk 5);
5. Zet ICT slim in (zie hoofdstuk 6);
6. Stel richtlijnen op voor de eigen vermogenspositie (hoofdstuk 7).

2.1 Inleiding

Maximale ontplooiing van talenten lukt alleen als scholen middenin de samenleving staan en mee-evolueren met de maatschappelijke ontwikkelingen. In de afgelopen jaren is het voortgezet onderwijs te ver van de samenleving afgedreven. Dat is in meer dan één opzicht een gemis. Niet alleen gaat daardoor maatschappelijk draagvlak verloren, ook ontbreekt het dan aan kennis en inspiratie om van elkaar te leren en te innoveren. Bovendien zijn scholen die sterke banden met hun stakeholders onderhouden effectiever: ze kennen minder uitval en behalen betere leerresultaten dan scholen die minder op hun omgeving betrokken zijn.

Wat de TAVO betreft, moeten scholen in hun nieuwe rol als maatschappelijke onderneming op zoek gaan naar manieren om zich sterker in de samenleving te verankeren. Er zijn verschillende belangrijke interacties van scholen met interne en externe belanghebbenden die een betere inbedding behoeven:

- tussen ouders, leerkrachten en leerlingen (zie 2.2);
- met partners in de onderwijsketen, zoals PO, MBO en HO (zie 2.3);
- met andere maatschappelijke ondernemingen en bedrijven (zie 2.4).

2.2 Betere balans in verantwoordelijkheidsverdeling tussen ouders, leerlingen en docenten

Op zichzelf is een school 'niks'. Als het iets is, dan is het een netwerk van ouders, leerlingen en docenten. Scholen doen het beter naarmate ouders, leerlingen en docenten hun onderscheiden rollen beter invullen en op elkaar afstemmen. Maar wat zijn die rollen en wanneer is sprake van een goede balans? Ouders zijn consument: zij nemen onderwijs af voor hun kinderen, maar zij zijn ook partners in educatie, omdat onderwijs in het verlengde ligt van de opvoeding in het gezin. Leraren zijn professionals die leerlingen bruikbare kennis en vaardigheden bijbrengen voor het vervolgonderwijs, hun (toekomstige) beroep en in de maatschappij. Ouders en leerkrachten zijn beide effectiever in de talentontwikkeling van kinderen naarmate zij meer op elkaar betrokken zijn. Nauwe samenwerking is dus gewenst.

Het gaat hierbij om wederkerigheid. Het kan niet zo zijn dat de school eenzijdig verantwoordelijk is voor de leerloopbaan van het kind en de ouders zich als vrijblijvende consument opstellen. De TAVO pleit er voor dat ouders en leerlingen medeverantwoordelijk worden gemaakt, door bijvoorbeeld al in het eerste contact een gesprek aan te gaan over wat men van elkaar mag verwachten. In zo'n gesprek geeft de school zo concreet mogelijk aan waar zij voor staat, welke ontwikkelingskansen zij de leerling kan bieden en waar haar grenzen liggen. Ouders zeggen bijvoorbeeld toe de verantwoordelijkheid op zich te nemen voor deelname van de leerling aan de lessen, het maken van huiswerk en het op tijd zijn. Van leerlingen ten slotte mag worden verwacht dat zij naarmate zij ouder zijn meer zelfverantwoordelijkheid nemen voor hun leerloopbaan.

Bij voorkeur stellen school, ouders, en leerling naar Engels voorbeeld een 'home school agreement' op waarin de gemaakte afspraken worden vastgelegd. Deze overeenkomst is geen doel op zich, maar vooral een middel om een gestructureerde dialoog tussen de partijen op gang te brengen over wat zij de komende periode van elkaar mogen verwachten en welke spelregels daar het beste bij passen. Het primaire doel van het maken van een 'home school agreement' is het expliciteren van een gezamenlijk begrip over wat er moet worden gedaan en wie waarop mag worden aangesproken, waarbij een zo evenwichtig

mogelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen ouders, leerkrachten en leerlingen wordt nagestreefd. Op dit moment wordt het voeren van zo'n dialoog (zeker in gestructureerde vorm) nog niet als vanzelfsprekend beleefd.

2.3 Betere relaties tussen partners in de onderwijsketen

Het VO heeft een belangrijke schakelfunctie in de onderwijsketen; het is afnemer van het primair onderwijs en toeleverancier van middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs. Vanuit het VO bestaan dus relaties met vrijwel alle andere schoolsoorten: PO-VO, VMBO-MBO, VMBO tl-HAVO, HAVO-HBO, VWO-WO. Een groot knelpunt in de huidige situatie is dat de programma's van de verschillende schoolsoorten onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Het primair onderwijs sluit af met de Cito-toets en vervolgens komen kinderen op het voortgezet onderwijs in een totaal ander didactisch klimaat terecht, alle 'warme overdrachten' ten spijt. De doorstroom van de theoretische leerweg van het VMBO naar de HAVO is de afgelopen jaren dramatisch gedaald door de slechte aansluiting van de respectievelijke programma's. Het examen VMBO is een onverklaarbare stop in het ontwikkelingstraject van jongeren die méér zijn gebaat bij een programma dat zonder ophoud leidt tot de startkwalificatie. En zo zijn er meer voorbeelden te noemen van gebrek aan samenhang. De gevolgen liegen er niet om: leerlingen worden met onvoldoende kennis en vaardigheden aan de poorten van het opvolgend onderwijs afgeleverd; talenten blijven onderbenut; en op de breukvlakken tussen de ene en de andere onderwijssoort vindt uitval plaats.

De TAVO pleit voor betere relaties in de onderwijsketen, om te beginnen tussen primair en voortgezet onderwijs. In de dialoog tussen PO en VO gaat veel mis. Op dit moment worden PO en VO te veel als afzonderlijke leerwegen opgezet en zijn kinderen de dupe van deze scheiding. Pogingen in het verleden om beide onderwijssoorten sterker op elkaar te betrekken hebben niet het gewenste effect gehad. Het zou goed zijn als in de branchecode een bepaling wordt opgenomen die PO en VO ertoe verplicht om één gezamenlijk onderwijsadvies uit te brengen voor kinderen in de overgang van PO naar VO. Dit dwingt beide onderwijssoorten meer contact met elkaar te zoeken en meer gezamenlijk te programmeren. Nog een stap verder zou kunnen zijn dat PO en VO gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen voor het funderend onderwijs.

In zo'n nieuwe situatie valt er veel voor te zeggen om meer flexibiliteit in de leertrajecten aan te brengen, op maat en tempo van de leerlingen. Dus de keuze te bieden uit trajecten met een variabele duur (kortere en langere trajecten), verschillende programma's (verdiepende en verbredende stof), meer en minder begeleiding, groepsgewijs en individueel, binnenschools en buitenschools, etc.

Maximaal talenten benutten betekent kennis en vaardigheden leren, en niet met dezelfde groep in hetzelfde tempo in hetzelfde tijdvak met dezelfde begeleiding hetzelfde vastomlijnde programma doorlopen (de school is geen hangplek voor opgroeiende jeugd). Slimme en handige kinderen hebben minder tijd en begeleiding nodig om zich een bepaalde hoeveelheid kennis en vaardigheden eigen te maken dan minder slimme en handige kinderen. Het krampachtig vasthouden aan 'one size fits all' pakt slecht uit voor leerlingen aan de bovenkant en aan de onderkant van het onderwijs.

2.4 Intensievere bondgenootschappen met maatschappelijke ondernemingen en bedrijven

Vanuit het besef dat leren niet uitsluitend gebeurt binnen de schoolmuren en een opleiding alléén niet genoeg is om jongeren een goede uitgangspositie te verschaffen, werken scholen in het voortgezet onderwijs de laatste jaren in toenemende mate samen met collega's van andere onderwijssoorten, woningcorporaties, zorgaanbieders, welzijnsinstellingen, sportverenigingen en cultuurorganisaties aan de talentontwikkeling van jongeren. Ook zijn er nauwe relaties met het bedrijfsleven.

De doelen van samenwerking verschillen: de ene keer gaat het om versterking van de mogelijkheden om op andere plaatsen dan op school te leren of om verhoging van de participatie van leerlingen in de samenleving (bijvoorbeeld via maatschappelijke stages), de andere keer om het oplossen van de problemen van zorgleerlingen. De TAVO acht netwerkvorming een goede manier om elkaars inspanningen te versterken en ook sectoroverschrijdende maatschappelijke vraagstukken aan te pakken waar men elk afzonderlijk geen afdoende antwoord op heeft, zoals integratie, veiligheid, achterstand.

2.5 Een maatschappelijke raad borgt reële beïnvloeding door de omgeving

Het is aan de school om wezenlijke mogelijkheden te creëren voor beleidsbeïnvloeding door verschillende belanghebbenden uit de omringende samenleving. Scholen moeten contact zoeken met hun maatschappelijke omgeving, behoeften peilen en wensen ophalen, de dialoog organiseren, en zich door hun belanghebbenden de maat laten nemen. Dat valt niet mee; in het algemeen organiseert men ongaarne zijn eigen tegenspraak. Zoals gezegd staat de ontwikkeling van horizontale vormen van verantwoording, waarbij de maatschappelijke omgeving nauwer bij de school wordt betrokken, nog volledig in de kinderschoenen.⁶ Men is het niet gewend om belanghebbenden uit de maatschappelijke omgeving van scholen systematisch te consulteren, laat staan om afspraken te maken met duidelijke consequenties.

De TAVO raadt aan om de invloed van de omgeving te formaliseren in de figuur van een onafhankelijke Maatschappelijke Raad. Hierin zetelen vertegenwoordigers uit het lokale c.q. regionale maatschappelijke en economisch leven, die samen met de school werken aan de talentontwikkeling van jongeren. De instelling van een Maatschappelijke Raad is geen keuze, maar een plicht. De governance code bevat een dienovereenkomstig bepaling.

De Maatschappelijke Raad is in feite het sluitstuk in het decentralisatieproces, men kan ook zeggen: het ontbrekende element in het stelsel van checks and balances. Het huidige model bestaat uit een bestuur (c.q. besturende functie) dat transparant opereert en verantwoording aflegt over haar handelen, een Raad van Toezicht (c.q. toezichthoudende functie) die toezicht houdt op het bestuur en een Medezeggenschapsraad waarin de invloed van ouders, leerlingen en docenten is geborgd. Er is echter geen orgaan voorzien waarin de feedback van de maatschappelijke omgeving wordt georganiseerd.

⁶ De positie van ouders, leerlingen en personeel als groep is onlangs versterkt in de nieuwe Wet Medezeggenschap Scholen.

De Maatschappelijke Raad is niet een adviesraad; zij gaat verder. Ook is de Maatschappelijke Raad geen orgaan waaraan het bestuur verantwoording aflegt; daar heeft ze immers een Raad van Toezicht voor. Het is meer en breder dan dat. Met behulp van de Maatschappelijke Raad peilt de onderwijsinstelling vooraf de wensen en behoeften van verschillende maatschappelijke partners (zoals het omliggend onderwijs, maatschappelijke instellingen, het bedrijfsleven waarvoor wordt opgeleid) en integreert deze perspectieven op een verantwoorde manier in de beleidsvorming. Tijdens de uitvoering is er sprake van regelmatige terugkoppeling en organiseert de instelling waar nodig bijsturingmogelijkheden. Achteraf laat de instelling zien wat er van de gezamenlijke afspraken is terechtgekomen en waarom het wel of niet is gelukt. Het feit dat de onderwijsinstelling continue de dialoog aangaat, rekening houdt met gezichtspunten van maatschappelijke partners, zich transparant en navolgbaar maakt, de wil heeft om zich de maat te laten nemen – dat feit geeft de omgeving meer grip op de school dan ooit via de centrale aansturing door de overheid is gelukt. Andersom verschaft de onderwijsinstelling zich door het betrekken van partijen uit haar omgeving een ‘license to operate’, oftewel de legitimatie om maatschappelijk te ondernemen.

Recentelijk is een concept wetsvoorstel verschenen waarin de maatschappelijke onderneming als nieuwe rechtsvorm wordt geïntroduceerd. Hierin is sprake van een belanghebbendenvertegenwoordiging als derde orgaan van de rechtspersoon, naast het bestuur en de raad van toezicht. Dit orgaan is vergelijkbaar met de Maatschappelijke Raad waarvoor de TAVO pleit, zij het dat de TAVO op één punt fors verder gaat. Anders dan in het wetsvoorstel, wil de TAVO de Maatschappelijke Raad – dat wil zeggen: de maatschappelijke omgeving van de instelling - de bevoegdheid geven om de Raad van Toezicht te benoemen en te ontslaan.⁷ Op deze wijze sluit de bestuurlijke cirkel zich op een logische manier. Voordeel is dat hiermee definitief een einde komt aan de praktijk van (open of gesloten) coöptatie waarbij toezichthouders in hun eigen vacatures voorzien.

Uiteraard laat de aan de Maatschappelijke Raad toegekende bevoegdheid tot benoeming en ontslag onverlet dat de Raad van Toezicht op onafhankelijke wijze - dat wil zeggen onafhankelijk van het bestuur en de belanghebbenden - toezicht houdt.

Ook wil de TAVO benadrukken dat de Maatschappelijke Raad *nóóit* het bestuursbeleid kan ‘overrulen’ – het bestuur bestuurt! De Maatschappelijke Raad kan echter wel de Raad van Toezicht naar huis sturen, mocht deze niet ingrijpen als het bestuur stelselmatig voorbijgaat aan haar maatschappelijke opdracht.

2.6 Toegankelijke (benchmark)informatie is een randvoorwaarde

Om reële invloed te kunnen uitoefenen is het belangrijk dat belanghebbenden kunnen beschikken over voldoende en relevante kerngegevens van scholen. Dat is nu onvoldoende het geval. De TAVO stelt voor om schoolbesturen te verplichten gegevens op hun website openbaar te maken. Er is nader onderzoek nodig om vast te stellen om welke en hoeveel gegevens het gaat.

⁷ Het wetsvoorstel reikt de belanghebbendenvertegenwoordiging de wettelijke instrumenten van de geschillenregeling en het enquêterecht aan om haar adviserende bevoegdheden uit te oefenen.

Vanzelfsprekend krijgt de mogelijkheid om schoolbesturen kritisch de maat te nemen pas echt betekenis door de vergelijking met andere instellingen. Daarom adviseert de TAVO om een verplichte benchmark in te richten voor alle instellingen in het voortgezet onderwijs. Ook hier geldt dat een dienovereenkomstige bepaling in de governance code wordt opgenomen.

2.7 Kansen voor gedifferentieerde verantwoording

Zoals beschreven, past bij de vergroting van de autonomie van onderwijsinstellingen een scherpere publieke verantwoordingsplicht. In dit verband worden horizontale verantwoordingsrelaties met partners in de omgeving steeds belangrijker. Het is nog onduidelijk wat horizontale verantwoording precies behelst, hoe het praktisch ingevuld kan worden en welke consequenties deze vorm van toezicht – als het dat inderdaad is – heeft voor de verticale toezicht- en verantwoordingsrelatie met de minister. Anders dan de huisvestingssector, heeft het onderwijs hiermee nog weinig ervaring.

Een intensievere betrokkenheid van de omgeving bij de school biedt kansen om te komen tot een andere verhouding tussen verticale en horizontale verantwoordings- en toezichtarrangementen, een verhouding die beter past bij de maatschappelijke ontwikkelingen. De TAVO wil voorop stellen dat verticaal toezicht en horizontale verantwoording in principe geen communicerende vaten zijn. Toenemende verantwoording op het ene vlak betekent niet per definitie een vermindering van het toezicht op het andere vlak; zij dienen immers andere doelen. De minister is vooral geïnteresseerd in de rechtmatige en doelmatige besteding van middelen, terwijl de maatschappelijke omgeving het belangrijker vindt dat scholen goed onderwijs borgen.

Als belanghebbenden evenwel in staat zijn om heldere eisen of specificaties te stellen aan de door onderwijsinstellingen te leveren prestaties, en men toezicht kan houden op de realisatie daarvan, kan men stellen dat een deel van het toezicht naar de maatschappij verschuift en er voor specificaties van de minister dan minder reden en ruimte is. In zulke gevallen evolueert horizontale verantwoording naar horizontaal toezicht en kan het een deel van het (verticale) toezicht van de minister vervangen.

Anders gezegd: door de sterkere verankering van de instelling in de maatschappelijke omgeving ontstaat de ruimte om in het verticale toezicht rekening te houden met het functioneren van de horizontale verantwoording. Dit is bijvoorbeeld het geval als de onderwijsinstelling kan laten zien op welke manier zij haar belanghebbenden betreft, hoe de doelmatigheid wordt getoetst en op welke wijze er informatie wordt uitgewisseld over van tevoren afgesproken onderwerpen.

De opgave voor de brancheorganisatie voor de komende jaren is om de autonomie van het VO-veld te versterken door meer gebruik te maken van vormen van zelfregulering en zelfhandhaving. Het credo is: maximaal toezicht in eigen kring, minimale inmenging van de overheid. Tot nu toe is het de minister die - vooraf - kaders en beleidsdoelen vaststelt waaraan instellingen zich hebben te houden en - achteraf - via de Onderwijsinspectie controleert of instellingen zich aan deze afspraken hebben gehouden. De TAVO adviseert de VO-raad deze bestuurlijke verhoudingen als volgt te herdefiniëren (zie figuur 1):

- In lijn met de ontwikkeling naar een verdere toepassing van het transactiemodel, zijn de wettelijke en financiële kaders en de beleidsdoelen die voorheen eenzijdig door de minister aan het veld werden opgelegd, nu onderwerp van overleg en onderhandeling met de VO-raad. In een proces van geven-en-nemen bereiken partijen overeenstemming over de beleidsprioriteiten voor de sector en de daarvoor benodigde middelen. Sterker dan nu het geval is, beperkt centrale sturing zich tot richtinggevende kaders waarbinnen scholen hun eigen keuzes kunnen maken. Voor die keuzes en de effecten daarvan moeten scholen zich, binnen de afgesproken kaders, meer horizontaal verantwoorden.
- Daarbij hoort dat de VO-raad waarborgen schept voor de realisatie van deze doelstellingen. Die waarborgen maken onderdeel uit van het systeem van checks and balances waarover de VO-raad afspraken maakt met de minister. Daartoe spreekt zij met haar leden af dat zij zich zullen houden aan bepaalde minimumnormen voor de kwaliteit van hun organisaties. Deze normen hebben onder andere betrekking op verplichtingen met betrekking tot:
 - de scheiding van bestuur en toezicht;
 - de borging van de medezeggenschap van ouders en leerlingen;
 - de borging van de betrokkenheid van de maatschappelijke omgeving (bedrijfsleven, maatschappelijke instellingen);
 - de instelling van een Maatschappelijke Raad;
 - de specificaties waarover besturen en scholen horizontaal en verticaal rekenschap en verantwoording moeten afleggen;
 - de beschikbaarheid van transparante gegevens over de onderwijsprestaties (benchmark);
 - de professionalisering van docenten en managers;
 - de professionalisering van bestuurders en toezichthouders.
- Deze normen worden vastgelegd in een niet-vrijblijvende branchecode. De VO-raad is verantwoordelijk voor de inrichting van een structuur die zorg draagt voor inspectie en handhaving van de branchecode. De toets zelf is onafhankelijk en extern – buiten de VO-raad – gezaghebbend georganiseerd. Onderwijsinstellingen die de gestelde normen niet naleven, worden gecorrigeerd.

Als verbeteringen te lang uitblijven, worden daar consequenties aan verbonden (royement, bekostigings sancties). Het gaat om een escalatiemodel, waarbij de minister in uiterste instantie een aanwijzing kan geven.

- Zo lang de inspecteur-generaal van het onderwijs onder het gezag van de minister valt en met hem overleg voert, is de inspectie gepolitiseerd en een gepolitiseerde inspectie wekt geen vertrouwen bij de samenleving. Daarom pleit de TAVO voor een onafhankelijke

Onderwijsautoriteit – een ZBO dus – die in de gaten houdt of het zelfregulerend vermogen van de sector naar behoren functioneert. Deze Onderwijsautoriteit komt in de plaats van de Inspectie voor het Onderwijs en de Auditdienst van het Ministerie van OCW.

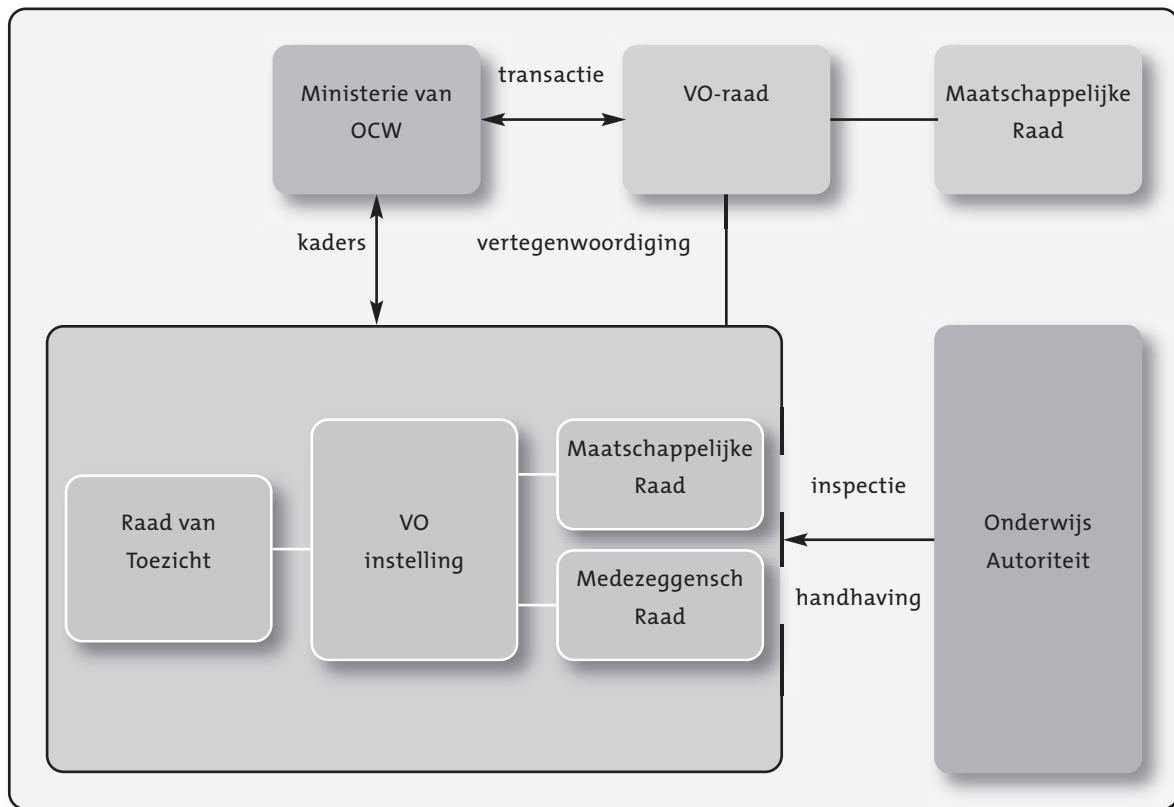


Fig. 1 Het bestuurlijk stelsel van de toekomst

4.1 Professionele leerkrachten

Goed onderwijs begint met goede docenten: zij spelen een belangrijke rol als doorgeefluik van kennis en kunde en van normen en waarden tijdens de vormende jaren van de volgende generaties. De professional van de toekomst moet wel aan een aantal voorwaarden voldoen:

- Professionals zijn kennis- en competentiedragers die specifieke bekwaamheden bezitten die anderen in het team niet hebben. Dat geldt niet alleen voor onderwijskundige expertise; juist ook inhoudelijke kennis en vaardigheden zijn van groot belang.
- Behalve expert is de professional ook een coach die kennis overdraagt en leerlingen kan begeleiden en ondersteunen.
- De klassieke, solistisch opererende docent is minder in trek. Een professionele docent is een teamspeler; hij is niet als enige verantwoordelijk voor het primaire proces maar deelt die verantwoordelijkheid met andere leraren, ondersteunend personeel, adviseurs als psychologen, schoolbegeleidingsdiensten en dergelijke.
- Zelfreflectie en onderzoek in de omgeving zijn elementen die thuishoren bij professionals, zeker als die reflecties en onderzoeken niet meer vrijblijvend zijn. Docenten zijn het aan hun beroepseer verplicht om stelselmatig hun handelingstheorieën te expliciteren en na te gaan of de interventies die zij op basis daarvan plegen ook de effecten hebben die zij verwachten. Feitelijk gaat dit element vooraf aan alle andere.

De huidige kwaliteit van leraren in relatie tot de bovenbeschreven elementen is een bron van zorg. Investeren in de professionaliteit van docenten is essentieel voor de verbetering van het voortgezet onderwijs. De TAVO stelt een aanpak voor waarbij leraren professioneel worden aangesteld (4.1.1), bijgeschoold (4.1.2) en beloond (4.1.3). Het spreekt voor zich dat hier ook een cruciale rol is weggelegd voor de lerarenopleiding. Deze komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

4.1.1 Meer academici c.q. vakspecialisten voor de klas

Eén van de manieren om het niveau van docenten te verhogen en het aanzien van het vak te verbeteren, is via het aanstellen van meer academisch gevormde leerkrachten in het havo/vwo en meer vakspecialisten in het beroepsonderwijs.

Uiteraard heeft niet elke docent in elk vak een universitaire opleiding nodig. Op het havo/vwo kan men eisen dat (een deel van) de theoretische vakken wordt gegeven door docenten met minimaal een academische opleiding, dat wil zeggen een masters. Naast hun primaire onderwijstaak zouden deze leraren zich kunnen bezighouden met onderwijskundige research en development. Daarmee wordt onderwijsontwikkeling ook weer meer in de school gehaald (nu zijn het externe centra die zich hiermee bezighouden). Overigens kunnen ook lerarenopleidingen de kwaliteitsimpuls van hoger opgeleide docenten voor de klas goed gebruiken; hier ligt de oplossing in het aanstellen van meer gepromoveerden.

In het beroepsonderwijs zijn praktische vaardigheden vaak belangrijker dan academische vaardigheden. Toch is het niet gezegd dat in het beroepsonderwijs vakspecialisten voor de klas staan. Sommige docenten zijn al jaren niet meer op de werkvloer geweest. Hier kan men het niveau van docenten omhoog brengen door vaker een vakspecialist voor de klas te zetten.

4.1.2 Verplichte bijscholing

De lerarenopleiding volstaat niet om kennis en vaardigheden van docenten gedurende een heel beroepsleven op peil te houden. Daarvoor is bijscholing nodig. Niet vrijblijvend, zoals nu, maar verplicht. Momenteel zijn er te weinig incentives voor scholen om een 'vormingscultuur' te ontwikkelen. Docenten ervaren het nog niet als vanzelfsprekend dat ze hun vak bijhouden. Managers zorgen niet automatisch voor de middelen (tijd, geld, instrumenten) die nodig zijn voor verdere professionalisering. Zo wordt bij het merendeel van de scholen de in de cao geregelde scholingsbudgetten niet opgemaakt. Bovenal ontbreekt het aan beleid voor de vormgeving van een 'teachers community' waarin vakgenoten elkaar scherp houden (via peerreview, casusbespreking, droogzwemmen), waarin uitwisseling plaatsvindt over de nieuwste vakinhoudelijke en pedagogische inzichten en waarin gereflecteerd wordt over de consequenties van maatschappelijke ontwikkelingen, prioriteiten en verwachtingen voor de eigen onderwijspraktijk. Deze situatie moet veranderen. De TAVO pleit voor verplichte bijscholing en maatregelen om de kwaliteit van de bijscholing te borgen. Afspraken hierover worden opgenomen in de governance code en gecontroleerd door de brancheorganisatie:

- *Werkgevers verplichten zich om hun personeel geregeld bij te scholen.* Op 1 augustus 2006 is de Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO) in werking getreden. Deze wet bepaalt dat scholen moeten zorgen voor het onderhouden van de bekwaamheid van hun personeel. Als gevolg hiervan zullen scholen van iedere leraar een bekwaamheidsdossier bijhouden, waarin vastgelegd wordt hoe het staat met de bekwaamheid en de professionalisering van zijn leraren. De TAVO wil hierin nog een paar stappen verder gaan. Werkgevers zouden zich moeten verplichten om samen met onderwijsgevendens afspraken te maken over geregelde bijscholing. Instellingen die in gebreke blijven en hun docenten onvoldoende bijscholen worden gecorrigeerd.
- *Beroepsgroep Leraren ondersteunt professionalisering.* In navolging van de commissie Rinnooy Kan adviseert de TAVO een Beroepsgroep Leraren op te richten die actief is op landelijk niveau om de kwaliteit van het leraarschap te bevorderen. Deze Beroepsgroep stimuleert leraren in hun kwaliteits- en deskundigheidsbevordering. De Beroepsgroep houdt een register bij waarin wordt opgenomen welke opleiding, werkervaring en bijscholing een docent heeft gehad. Dit register is openbaar toegankelijk, zodat ouders die een school voor hun kinderen willen kiezen duidelijkheid kunnen krijgen over de kwaliteit van onderwijsgevendens op verschillende scholen.
- *Docenten verplichten zich tot geregelde bijscholing.* Als docenten zich niet voldoende scholen of weigeren zich bij te scholen of als bijscholing niet leidt tot een hoger niveau van bekwaamheid, worden daar consequenties aan verbonden.
- *Docenten maken gebruik van terugkoppeling van leerlingen en andere belanghebbenden om het leraarschap verder te professionaliseren.* De meningen en wensen van leerlingen zouden een grotere rol kunnen spelen bij de verbetering van het professionele handelen van docenten. Onderzoeken naar leerlingtevredenheid is een begin, maar het is niet voldoende. Een actievere benadering is gewenst, waarbij systematisch gesprekken worden gevoerd met leerlingen die hun ervaringen met het onderwijs uitwisselen met de betrokken leraren. Uit deze ontmoetingen kan een schat aan informatie komen waarmee docenten hun lesinhoud en lesvaardigheden kunnen verbeteren. Ook andere belanghebbenden, zoals mensen uit het afnemend onderwijs en bedrijfsleven, kunnen belangrijke feedback verschaffen die professioneel verruimend en verfrissend zijn voor een docent.

- *O&I fonds faciliteert bijscholing.* De TAVO pleit voor een landelijk Onderwijs en Innovatiefonds (O&I fonds) voor onderwijsinnovatie en ontwikkeling van onderwijspersoneel. Langs deze weg kunnen de ontwikkelingsbehoeften van scholen – bijvoorbeeld op het gebied van ICT - systematisch worden verzameld en vindt afstemming plaats van het scholingsaanbod. De huidige versnippering van het scholingslandschap wordt zo tegengestaan. Onder leiding van een bipartiet samengesteld bestuur van werknemers en werkgevers worden jaarlijks landelijke kaders voor scholing (initieel en bijscholing) afgesproken. Het fonds financiert de scholing van onderwijspersoneel.

4.1.3 Een betere beloning

De TAVO is van mening dat er andere salariscriteria moeten worden gehanteerd om mensen van goede kwaliteit voor het onderwijs te interesseren en te behouden. De huidige situatie kenmerkt zich door een aantal ongerijmdheden die lastig zijn uit te leggen aan de samenleving:

- Een docent hoeft om er een periodiek bij te krijgen niets anders te doen dan ouder worden. Of hij wel of niet goed functioneert, is minder relevant.
- Het is moeilijk om slecht functionerende maar vastbenoemde docenten uit hun functie te ontzetten. Doorgaans wordt de docent één maal beoordeeld met het oog op het verkrijgen van een vaste aanstelling en is hij daarna – tenzij hij onfatsoenlijk wordt - vrijwel onschendbaar.
- Hogere schaalfuncties, waarvan er per school slechts een beperkt aantal beschikbaar zijn, worden vaak toegekend op basis van anciënniteit en de uitvoering van taken die weinig met onderwijs te maken hebben. Dit leidt tot onbegrijpelijke salarisverschillen met jonge docenten, die vaak het moeilijkste werk doen (meeste lessen, grootste klassen) maar voor minder geld dan hun oudere collega's die hoger zijn ingeschaald en lichtere taken verrichten. Dit geeft het (verkeerde) signaal, namelijk dat er in het onderwijs alleen carrière kan worden gemaakt als er geen of minder onderwijs wordt gegeven.
- Veelal ontbreekt een mechanisme voor de evaluatie van de prestaties van leerkrachten. Officieel wordt de beoordeling van individuele leerkrachten beschouwd als een verantwoordelijkheid van de schooldirecteuren, maar in de praktijk zijn jaarlijkse evaluatiegesprekken geen regel en maken schooldirecteuren weinig gebruik van HRM-instrumenten zoals competenties en beroepsprofielen.

Om aan deze ongerijmdheden een eind te maken, stelt de TAVO het volgende voor:

- *Hoe beter de prestatie, hoe hoger het loon.* De automatische periodiek wordt vervangen door een systeem van prestatiebeloning. Hierin maakt de schooldirecteur afspraken over doelen en bijbehorende beloningen met de docent. Elk jaar wordt beoordeeld of deze doelen zijn bereikt. Alleen als de betrokkene goed werk heeft geleverd worden periodieken toegekend. Ook krijgt de docent in het beoordelingsgesprek te horen of hij voldoende vorderingen heeft gemaakt om naar een hogere schaal te worden bevorderd. Docenten die een uitzonderlijke prestatie hebben geleverd kunnen een bonus krijgen.
- *Inschaling op basis van meerdere factoren.* De functie van docent moet vanuit meerdere perspectieven worden gewaardeerd, niet alleen op basis van het opleidingsniveau, zoals de commissie Rinnooy Kan adviseert. Naast het opleidingsniveau, dienen ook het schooltype waar de docent lesgeeft, zijn didactische en pedagogische competenties om kennis over te dragen, de verantwoordelijkheid en de complexiteit van de functie standaard te worden meegewogen bij de inschaling. (Denk bij complexiteit aan het werken in lastige wijken, in 'tekortvakken' of met 'probleemleerlingen'.) Voor de commissie Rinnooy Kan zijn

deze factoren wel aanleiding om een extra beloning toe te kennen, maar spelen ze geen rol bij de inschaling. Overigens zou het volgens de TAVO wel mogelijk moeten zijn dat - in verder vergelijkbare omstandigheden - een leraar met een academische opleiding hoger instapt en langer uitloopt in de schalen dan een leraar zonder academische opleiding.

- *Koppel onderwijssalarissen aan een andere indicator.* Onderwijssalarissen houden geen gelijke tred met ontwikkelingen in de markt. Dit kan tot gevolg hebben dat in een gespannen arbeidsmarkt leraren sneller overstappen naar de private sector. De TAVO pleit voor koppeling van de salarissen aan de ontwikkeling van de conjunctuur. Daarbij doet de TAVO de suggestie om te onderzoeken of de opbrengst uit vennootschapsbelasting een goede indicator kan zijn.
- *Systeem van lerarenevaluatie.* Invoering van een coherent systeem van lerarenevaluatie heeft hoge prioriteit; daarzonder is het niet mogelijk om een incentivestructuur te hanteren die bijzondere prestaties belooft. De TAVO stelt voor bij de evaluatie van leraren ook de oordelen van collega-leraren, leerlingen en ouders te betrekken.

4.2. Professionele managers

Net als aan docenten, mogen ook aan managers professionele eisen worden gesteld. Of het nu middenmanagers zijn – zoals coördinatoren, afdelingsleiders of teamleiders – of schoolleiders of directeuren: zij zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering van het onderwijs en zorgen er voor dat leraren hun werk goed kunnen doen. Schoolleiders en directeuren moeten bovendien in staat zijn om de vertaalslag te maken van maatschappelijke vraagstukken in de omgeving naar oplossingen die scholen daarvoor kunnen organiseren, al dan niet in samenwerking met andere partners.

De vaardigheden van managers in het voortgezet onderwijs zijn lang niet altijd voldoende ontwikkeld. Ook hier zijn nog flinke slagen te maken. Om te beginnen adviseert de TAVO ook voor deze groep professionals verplichte bijscholing, loon naar prestatie en implementatie van een coherent systeem van evaluatie.

Het niveau van de lerarenopleidingen is de laatste jaren een punt van aandacht. De kwaliteit is door zowel de NVAO (Nederland-Vlaamse Accreditatieorganisatie) als door visitatiecommissies zwaar bekritiseerd. Dat is slecht voor het aanzien van het leraarsvak en slecht voor het onderwijs dat deze docenten-in-spé straks moeten geven.

Wat de TAVO betreft, moeten er nieuwe wegen worden ingeslagen om de kwaliteit van de lerarenopleidingen te vergroten. Dit kan door het arrangement voor de lerarenopleidingen in handen van de afnemende sector te leggen, en dus, in het geval van het VO, de brancheorganisatie verantwoordelijk te maken voor de lerarenopleidingen.⁸

Dit is niet alleen goedkoper – uit een aantal projecten blijkt dat eigen trajecten tegen aanzienlijk lagere kosten kunnen worden gerealiseerd – maar ook uiterst doeltreffend: eigen opleidingen worden door studenten spannender en interessanter gevonden en trekken mogelijk een grotere instroom aan. Bovendien kunnen eigen opleidingen, door een veel intensievere combinatie van werken en leren mogelijk te maken en deze over een langere tijd uit te smeren, méér en betere docenten afleveren dan nu het geval is.

Vanuit de praktijk zijn bij de uitwerking de volgende aandachtspunten van belang:

- *Verhoog de toelatingseisen.* De lerarenopleiding moet een degelijke opleiding zijn. Daarom is het belangrijk om eisen te stellen aan degenen die aan de opleiding beginnen. De TAVO stelt voor om te onderzoeken hoe er gewerkt kan worden aan een hogere kwaliteit van de eerstejaars, met speciale aandacht voor de mensen die vanuit MBO-4 instromen. Meer in het bijzonder vindt de TAVO het belangrijk dat studenten die beginnen met de opleiding goed kunnen rekenen en schrijven, anders is het onmogelijk om een hoog eindniveau te garanderen. Dit is een taak van het voortgezet onderwijs! De TAVO adviseert dat tussen het voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs afspraken gemaakt worden over de doorstroming van cursisten. Daarbij moet als uitgangspunt niet de heersende opvatting worden gehanteerd namelijk dat leerlingen uit het VO te weinig taal- en rekenvaardigheden hebben en ze dus maar afgewezen moeten worden dan wel in het eerste jaar afhaken. Maar veeleer hoe in de keten van VO naar HBO er werkende afspraken gemaakt kunnen worden die leerlingen toestaan hun kwalificatie als onderwijzer of leraar te kunnen behalen, zonder water in de wijn te doen met betrekking tot het niveau van de cursisten. Deze afspraken kunnen door de Maatschappelijke Raad op effectiviteit worden getoetst.
- *In het opleidingstraject is meer aandacht nodig voor vakkennis.* Van docenten mag verwacht worden dat zij in uitstekende mate beschikken over de bekwaamheden die zij geacht worden te onderwijzen. Iemand die een timmerman opleidt, moet een grote beheersing van het timmermansvak hebben, zoals een leraar bij de voorbereiding op het hoger onderwijs in staat moet zijn om zijn leerlingen te inspireren met zijn kennis van wetenschappen, technieken, kunsten en cultuur. Dat is nu onvoldoende het geval.

⁸ Tot voor kort was het gebruikelijk dat de onderwijssector zich afzijdig hield van de opleiding van haar toekomstige werknemers. Die trend is onlangs doorbroken met het Dutch Teachers College, een initiatief van een groep schoolbesturen, die een topopleiding voor eigen docenten gaan starten. Docenten die al voor de klas staan, kunnen bij het DTC hun vak- en pedagogische kennis opvijzelen. Zij krijgen les van universitair geschoolde docenten die afkomstig zijn van universiteiten en scholen die meedingen via inschrijving.

De huidige lerarenopleiding is sterk gericht op de vorm, op de didactische en pedagogische vaardigheden. Niet dat deze onbelangrijk zijn – zeker op het vmbo en de praktijkschool is een pedagogische benadering absoluut noodzakelijk om kinderen tot leren te brengen – maar de balans is op dit moment zoek.

- *Strikte regie van de VO-raad op de nieuwe opleidingstrajecten.* De VO-raad bewaakt de kwaliteit van de nieuwe opleidingstrajecten. Bovendien moet de VO-raad als werkgeversorganisatie ervoor zorgen dat er voortdurend voldoende studenten worden opgeleid.

Het voortgezet onderwijs loopt niet voorop als het gaat om het gebruik van technologische mogelijkheden voor het leren. Om verschillende redenen acht de TAVO het uiterst wenselijk dat de VO-raad de inzet van ICT ter ondersteuning van het primaire leerproces hoog op haar prioriteitenlijst zet:

- ICT leeft nu te weinig op scholen terwijl de vraag naar ‘anywhere, anytime, anyhow’ onderwijs alleen maar sterker zal worden. De ontwikkelingen met betrekking tot buitenschools leren (maatschappelijke – en beroepsstages), de grotere zelfstandigheid van leerlingen om eigen leerprocessen in te richten (competentiegericht onderwijs) en de moderne levensstijl van ‘screenagers’ die opgegroeid zijn met nieuwe media (MSN, hyves, webcams, mobieltjes, iPods, games en straks iPhones) noodzaken tot daarop aansluitende elektronische leeromgevingen (ELO’s).
- ICT is in verband met innovatie heel belangrijk. Er kan steeds meer: de technologie verandert snel en maakt steeds geavanceerdere ELO’s mogelijk. De huidige educatieve software is in sterke mate vernetwerkt - dat wil zeggen koppelbaar, webbased, door meerdere gebruikers tegelijkertijd te gebruiken en dergelijke – en wordt daarmee steeds interactiever, gebruikersvriendelijker en toegankelijker. Verder verwacht de TAVO dat de tendens om te werken met programmatuur die gebaseerd is op open source platforms ook in het onderwijs zal doorzetten. Voordelen zitten in de hoek van snellere updates, grotere compatibiliteit bij gegevensuitwisseling (vanwege de open standaarden) en vele malen goedkoper dan het gebruik van software van dominante marktspelers.
- Door ICT kan het onderwijs minder docentonafhankelijk worden ingericht. Met de dreigende lerarentekorten in het verschiert, zal het onvermijdelijk zijn dat ICT in plaats van klassieke manieren van persoonlijke kennisoverdracht wordt ingezet.

De TAVO adviseert de VO-raad om de volgende aanbevelingen ter harte te nemen:

- Durf er op te sturen dat het proces van leren, de communicatie die voor dat leren nodig is en de organisatie van het leren meer en meer buiten de (school)deur wordt afgehandeld; zeker niet enkel en alleen maar in de interne netwerkstructuren. Hier is veelvuldig gebruik van te maken, iets dat leerlingen natuurlijk allang doen. (Wat dat betreft kunnen docenten nog veel leren van de digitale generatie.)
- Er is veel geld nodig voor investeringen in ICT gestuurde leermiddelen. Mogelijk bieden de FES-gelden⁹ perspectief. De TAVO raadt aan een lobby op te zetten met als doel een deel van de FES-gelden om te buigen naar het voortgezet onderwijs voor de innovatie van op ICT gebaseerde leermiddelen.
- Voorts is aan te bevelen om een innovatiestrategie voor het VO te ontwikkelen waarin ICT een veel centralere plaats inneemt dan nu het geval is. Voor goede voorbeelden kan men te rade gaan bij Finland; zij zijn verder dan andere Europese landen.
- Tenslotte zou het goed zijn om een taskforce op te richten die de problematiek van ICT-gebruik in het onderwijs in verband brengt met generatieverschillen. De gevolgen van het feit dat oudere managers en docenten zich anders tot nieuwe media verhouden dan hun leerlingen die constant ‘on line’ zijn, verdient nader onderzoek. Waar de jeugd technologie als vanzelfsprekend ervaart en pas enthousiast wordt als het hun mogelijkheden om te communiceren vergroot, zijn ouderen veelal meer technologiegericht en enthousiast omdat de technologie nieuwe mogelijkheden biedt. Deze aanvullende vanzelfsprekendheden zijn voor onderwijsparticipanten vaak niet duidelijk. Wel is daaruit te begrijpen dat een docent een ELO als een wenselijke aanvulling kan zien, terwijl leerlingen het kunnen opvatten als een verplicht – vrij saai – communicatie omgeving.

⁹ FES = Fonds voor Economische Structuur

De TAVO wil ook een geluid laten horen in de discussie over het eigen vermogen. Dit is een gevoelig punt; meer dan eens krijgen onderwijsinstellingen het verwijt dat ze 'gelden oppotten' en dus ten onrechte onthouden aan het primaire proces.

Onderwijsinstellingen hebben geen financiële doelstelling. Het opgebouwde eigen vermogen heeft vooral een weerstands- of investeringsfunctie en dient als zodanig beargumenteerd en transparant met de buitenwereld gecommuniceerd te worden. Het lijkt niet onredelijk vermogensopbouw regulier toe te staan tot een maximum van 15% van de jaarlijkse begroting.

Voor de toegestane omvang van algemene reserves zullen, tegen de achtergrond van de maatschappelijke functie van scholen, richtlijnen moeten worden ontwikkeld. Het onderwijsveld moet inzicht geven in zijn reserves. De boven – en ondergrens daarvan dient door de politiek vastgesteld en gesanctioneerd te worden.

De te hoge reserves van onderwijsinstellingen moeten worden ingezet om de professionaliteit van de scholen te versterken.¹⁰ Voorbeelden zijn innovatieve ICT ondersteuning, een eigentijds (meer met de markt in de pas lopend) beloningsbeleid, extra's voor goede prestaties (bijvoorbeeld teambeloning) en 'perks for teachers' (elke docent een breedband aansluiting, laptop, etc) alsook een budget voor 'responsiviteit meetings'.

De TAVO adviseert de VO-raad de volgende afspraak te maken:

Schoolorganisaties met een te groot eigen vermogen, boven de 15%, krijgen twee jaar de gelegenheid om dit vermogen in te zetten voor versterking van de instelling. Na twee jaar wordt het mogelijk dat het Ministerie de vermogens posities boven de 15% afroomt. Overigens wijst de TAVO de VO-raad op de mogelijkheid voor VO-scholen van schatkist-bankieren waardoor de mogelijkheid bestaat tegen lagere tarieven dan in de markt geld op te nemen.

Ten slotte dient de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van het voortgezet onderwijs te worden overgedragen van de overheid naar de schoolbesturen. Pas dan is integrale sturing van de school als maatschappelijk organisatie mogelijk. Dit heeft ook consequenties voor de bekostiging en het denken over het eigen vermogen.

¹⁰ Ondersteunend bewijs voor de te hoge reserves is te vinden in onderzoek van prof. dr G.J. van Helden, hoogleraar management accounting aan de RUG, waarbij onderwijsinstellingen als peer group zijn gebruikt voor een analyse van het financieel management van academische ziekenhuizen.

TOT SLOT

De TAVO heeft met dit advies een agenda gemaakt voor de VO-raad, met een horizon tussen twee en vijf jaar. Wanneer de VO-raad erin slaagt de in dit advies aangesneden onderwerpen op een goede manier te ontwikkelen, verdient het onderwijs het vertrouwen terug van de samenleving. En dat is in ieders belang in Nederland.