

# Naar sterke scholen

Over de richting van beleid bestaat op hoofdlijnen overeenstemming tussen politiek, departement, onderwijsorganisaties en scholen. Toch worden de doelstellingen niet gerealiseerd. Wat ontbreekt is een systematische veranderingsstrategie. Een pleidooi. Ronald Ulrich en Victor Rutgers

Het primair onderwijs staat om twee redenen hoog op de politieke agenda. In de eerste plaats vanwege het grote maatschappelijke belang van de sector. In het primair onderwijs moet de basis gelegd worden voor maatschappelijke participatie van de volgende generatie, zowel op de arbeidsmarkt als daarbuiten. Of, om het in modern jargon te formuleren: de basis voor een leven lang leren. De tweede reden voor de intensieve belangstelling van politiek en media ligt in de omvangrijke en hardnekkige problemen waarmee het primair onderwijs kampt, zoals het lerarentekort, de achterstanden van allochtone leerlingen en de staat van veel gebouwen.

Onder Paars is een begin gemaakt met forse investeringen in de sector. De doelstellingen van het primair onderwijs, zoals vastgelegd in de wet, zijn:

- brede ontwikkeling (cognitief, sociaal, emotioneel, cultureel, creatief en motorisch)
- een ononderbroken ontwikkeling (het onderwijs moet aansluiten bij de ontwikkelingsfase van de individuele leerling)
- leerlingen voorbereiden op participatie in een multiculturele samenleving
- individuele begeleiding voor leerlingen die extra zorg behoeven, afgestemd op de behoeften van de leerling
- leerlingen waar mogelijk brengen tot het volgen van onderwijs in basisscholen of scholen voor voortgezet onderwijs.

Het beleid van het ministerie van OCenW is er op gericht scholen in staat te stellen deze doelstellingen waar te maken, vooral door te streven naar

'sterke scholen'. Daardoor moeten scholen maatwerk kunnen leveren, dat aansluit bij hun leerlingpopulatie en hun omgeving en beter kunnen omgaan met verschillen tussen leerlingen. Om scholen in staat te stellen zelf keuzes te maken moet hun beleidsruimte vergroot worden.

Dit vraagt om:

- deregulering en globale kaderstelling door de overheid (beperkt tot voorschriften om toegankelijkheid en deugdelijkheid van het onderwijs en doel- en rechtmatige inzet van overheidsmiddelen te waarborgen)
- verschuiving van sturing vooraf naar verantwoording achteraf
- versterking van bestuur (schaalvergroting) en management.

De scholen krijgen in deze benadering een bredere maatschappelijke opdracht, moeten meer zelfstandig het curriculum invullen, hun personeel ontwikkelen en het management versterken.

In essentie gaat het om een dubbele beweging, waarin enerzijds de scholen een grotere zelfstandigheid en regelruimte krijgen en anderzijds intensiever gaan samenwerken met andere organisaties in hun maatschappelijke omgeving.

#### Veranderingsstrategie ontbreekt

Op hoofdlijnen is er consensus over deze ontwikkelingsrichting. De kunst is deze overeenstemming om te zetten in daadwerkelijke veranderingen.

Een systematische veranderingsstrategie is daarbij onontbeerlijk.

Elementen van een dergelijke veranderingsstrategie zijn:

- een gezamenlijke probleemdefinitie en een gedeeld gevoel van urgentie
- overeenstemming over het toekomstperspectief
- een samenhangend pakket maatregelen, om het gewenste toekomstperspectief te realiseren
- helderheid over de aanpak, de rollen van actoren en de inrichting en organisatie van het proces.

Vervolgens is het van belang de gekozen strategie consequent uit te voeren en daarbij te zorgen voor samenhang tussen beleidstrajecten en continuïteit.

Op dit moment ontbreekt zo'n veranderingsstrategie. Het huidige beleid voor het primair onderwijs wordt gekenmerkt door een combinatie van:

- een sturingsfilosofie die de eigen verantwoordelijkheid van scholen benadrukt
- zeer ambitieuze doelen
- grote regeldichtheid om de verscheidenheid in de sector te vangen in generieke regelgeving en de kosten voor de overheid te beheersen (declaratiesector).

Daarbij komt dat overheidssturing is gebaseerd op het principal-agent-model en dus een indirect karakter heeft. Realisatie van de beleidsdoelstellingen is uiteindelijk een zaak voor de scholen. De overheid heeft daar maar beperkte invloed op.

Scholen worden geconfronteerd met verschillende beleidsprogramma's en met sturing vanuit verschillende actoren. Vanuit het perspectief van scholen is er sprake van oversturing en gebrek aan samenhang in het beleid. Bovendien zijn zij niet in staat de ambitieuze beleidsdoelstellingen te realiseren. Gevolg is dat zij beleidsresistent worden en uit deze doel-

stellingen zelf keuzes maken. Dat wordt nog versterkt door het feit dat implementatie van beleid en met name de vertaling naar de schoolpraktijk in de klas, voornamelijk aan de scholen zelf, ondersteund door schoolbegeleidingsdiensten en nascholingsinstellingen, wordt overgelaten. Dat stelt (te) hoge eisen aan het management van scholen. Het onderwijsbeleid is gebaseerd op een impliciet ideaalbeeld van de permanent innoverende school, dat niet aansluit bij de kwaliteit van het management en de samenstelling van de lerarenteams van de meeste scholen. Op veel plaatsen is de school als lerende en professionele organisatie meer een opgave dan dagelijkse praktijk.

De beleidsontwikkeling heeft het karakter van overleg met het georganiseerd onderwijsveld over inhoudelijke voorstellen van het ministerie over het functioneren van de scholen. Daarbij wordt onvoldoende gedacht in termen van een veranderingsstrategie om de inhoudelijke doelstellingen te realiseren (rollen, inrichting en organisatie van het veranderingsproces).

De omstandigheden om een veranderingsstrategie uit te werken zijn gunstig. Er is een basis gelegd met de afspraken die de vorige bewindslieden hebben afgesloten met de onderwijsorganisaties over een strategische beleidsagenda voor het primair en voortgezet onderwijs. In 'Grenzeloos leren, een verkenning naar onderwijs en onderzoek in 2010' zijn een toekomstperspectief en verschillende scenario's geschetst. De experimenten met initiatiefrijke scholen bieden scholen ruimte en kunnen leiden tot directere betrokkenheid van scholen bij de beleidsontwikkeling. In de laatste CAO-afspraken zijn aanzetten gegeven voor verdere decentralisatie van arbeidsvoorwaardenvorming. De extra middelen die deze kabinetsperiode beschikbaar zijn gesteld voor het onderwijs hebben hier aan bijgedragen.

Het gaat er nu om het veranderingsproces systematisch vorm te geven en afspraken te maken over de aanpak, de rollen van het ministerie, de onderwijsorganisaties, de politiek, de scholen en de gemeenten, en de inrichting en organisatie van het veranderingsproces. Alleen een systematische veranderingsstrategie voorkomt dat het proces stopt en partijen blijven vastzitten in hun huidige rollen. Doorslaggevend is of de verschillende partijen werkelijk bereid en in staat zijn om een andere rol te spelen. De huidige situatie heeft het karakter van een transitiefase, waarbij het eindperspectief nog onduidelijk is. Wel groeit er op hoofdlijnen consensus over het gewenste eindperspectief. De kunst is deze overeenstemming om te zetten in daadwerkelijke veranderingen. Een systematische veranderingsstrategie is daarbij onontbeerlijk. Risico is dat dit onvoldoende aandacht krijgt, omdat partijen geneigd zijn zich te richten op de inhoud en verschillende onderdelen van het beleid op zichzelf te beschouwen. Positieve ontwikkeling is dat de verschillende spelers op zoek zijn naar nieuwe rollen. De discussie over de ontwikkeling van de besturenorganisaties tot brancheorganisaties en van de vakorganisaties tot beroepsorganisaties illustreren dit.

## Veranderingsstrategieën

Basis voor een veranderingsstrategie is overeenstemming over het toekomstperspectief. Op basis van een analyse van de huidige knelpunten en trends in de samenleving en het onderwijs zijn vier – elkaar niet uitsluitende – toekomstbeelden opgesteld:

- **de brede school** nadruk op lokale samenwerking, de school als basisvoorziening in de buurt
- **de klassieke school** scholen concentreren zich op onderwijs
- **de school in de markt** sterke nadruk op autonomie, profilering en maatwerk in een gedeeltelijk privaat gefinancierd bestel
- **gedifferentieerd stelsel** verscheidenheid tussen scholen leidt tot variatie in de aansturing door de overheid (verschillende regimes voor regelgeving en bekostiging, aansluitend bij verschillen in behoeften en mogelijkheden van scholen).

De huidige beleidsontwikkeling in het primair onderwijs heeft impliciet een incrementeel karakter, veranderingen komen in kleine stapjes tot stand. Een dergelijke aanpak past bij een beleidsveld waarin geen ingrijpende wijzigingen nodig zijn, de urgentie van veranderingen laag is, waar het belang van een breed draagvlak voor maatregelen groot is en het veranderingspotentieel gering is, bijvoorbeeld door sterke verschillen van mening tussen de betrokkenen. Gegeven de ernst van de problematiek – met name het lerarentekort – is het de vraag of deze aanpak nog toereikend is om de problemen in het primair onderwijs aan te pakken. Maar ook als voor voortzetting van de huidige aanpak gekozen wordt, is een meer systematische aanpak van het veranderingsproces nodig om te voorkomen dat voornemens in het georganiseerd overleg vastlopen. Bovendien moet duidelijk worden op wat voor termijn welke resultaten realiseerbaar zijn om overspannen verwachtingen te voorkomen. Het gekozen toekomstbeeld is bepalend voor de te hanteren veranderingsstrategie.

Voor de hierboven beschreven toekomstbeelden zijn veranderingsstrategieën opgesteld:

- **stapsgewijs voortbouwen** (aansluitend bij 'de klassieke school')
- **krachtige scholen** (aansluitend bij 'de brede school' en 'de school in de markt')
- **elke school z'n eigen ontwikkeling** (aansluitend bij 'het gedifferentieerde stelsel').

### 'Stapsgewijs voortbouwen'

Sluit aan bij de huidige incrementele beleidspraktijk. Uitgangspunten zijn dat potentie en urgentie van veranderingen laag worden ingeschat en dat de huidige kwaliteit van het onderwijs niet noopt tot vergaande maatregelen. Er zijn in deze visie in de nabije toekomst dan ook geen ingrijpende maatregelen of stelselwijzigingen nodig. Bovendien sluit het gewenste toekomstperspectief – de 'klassieke school' – in grote lijnen aan bij de huidige praktijk. De nadruk ligt op investeren in kwaliteit, de leraar en het management. Op basis van consultatie van de scholen stelt het ministerie in overleg met de onderwijsorganisaties een meerjarenagenda op voor een periode van 3-4 jaar, vooral gericht op problemen waar

### Vier toekomstbeelden van 'sterke scholen'

	Brede school	Klassieke school	School in de markt	Gedifferentieerd stelsel
<b>Karakter school</b>	Basisvoorziening in buurt.	Nadruk op overdracht van kennis en normen en waarden.	Maatwerk. Maximale ontwikkeling van talenten	Recht doen aan verschillen.
	Geen monopolie op leren.	en normen en waarden.	individuele leerling.	Waarborgen kwaliteit.
<b>Inhoud</b>	Kerncurriculum.	Eindtermen m.b.t. curriculum.	Kerncurriculum.	Kerncurriculum.
	Binnen- en buitenschools leren.	Veel ruimte voor profilering.	differentiatie.	Ruimte voor differentiatie.
<b>Bekostiging</b>	Basisbekostiging.	Scholen volledig bekostigd door het rijk.	Rijk basisbekostiging.	2 Bekostigingsregimes: declaratiestelsel en lump sum.
	Zorg- en achterstandsmiddelen naar scholen.	Zorg/achterstandsbestrijding via vraag (vouchers).	Private financiering buitenschoolse activiteiten.	Ruimte voor private financiering.
<b>Sturing</b>	Rijk stuurt op kerncurriculum.	Rijk stuurt op inhoud (standaardisering curriculum) en op jeugdbeleid.	Rijk stuurt op kerncurriculum, algemene beginselen van onderwijs.	Rijk faciliteert verscheidenheid: 2 Regimes voor bekostiging,
	Ouders sturen op profiel en buitenschools aanbod.	Geen sturing gemeenten.	Nadruk op toezicht achteraf.	personeelsbeleid, arbeidsvoorwaarden en omgaan met risico's (opting out).
		School autonoom m.b.t. beheer en onderwijsproces.	Ouders bepalen profiel en sturen via vraagfinanciering,	Gedifferentieerd toezicht.

scholen in de praktijk mee worden geconfronteerd. Gedurende de planperiode worden de thema's nader uitgewerkt. Van de Tweede Kamer wordt instemming met deze beleidsagenda gevraagd, die als richtsnoer fungeert voor het politieke debat.

#### 'Krachtige scholen'

Sluit aan bij de huidige beleidstheorie. Deze strategie wordt gekenmerkt door een rationeel-systematisch beleidsmodel en is gericht op vergaande veranderingen. Urgentie en potentie voor veranderingen worden hoog ingeschat. Het toekomstbeeld sluit aan bij 'de brede school' en 'de school in de markt'. Beide toekomstbeelden vereisen, naast investeringen, aanzienlijke versterking van de beleidsruimte en het management en de innovatiekracht van scholen en andere rollen voor het ministerie, de onderwijsorganisaties, de scholen en de politiek. Daarom vraagt deze strategie een planmatige aanpak en centrale regie. Hiertoe wordt met de onderwijsorganisaties een meerjarenprogramma (5-8 jaar) afgesproken, waarin einddoelstellingen en tussenresultaten zijn vastgelegd. Omdat het programma gericht is op vergaande maatregelen, moeten de voor- en nadelen voor de betrokken partijen in evenwicht zijn. Daarom heeft het programma het karakter van een totaalpakket ('deal' over maatregelen en investeringen). Het meerjarenprogramma wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de Tweede Kamer.

#### 'Elke school z'n eigen ontwikkeling'

Wordt gekenmerkt door een gedifferentieerde benadering. Deze strategie sluit aan bij de variëteit in het PO-veld en bij het toekomstbeeld van 'het gedifferentieerde stelsel'. Urgentie en potentie van veranderingen worden voor verschillende scholen verschillend ingeschat. Het toekomstbeeld gaat uit van het naast elkaar bestaan van sterke scholen met ruime bevoegdheden (aansluitend bij de toekomstbeelden 'de brede school' en 'school in de markt') en kleine scholen die in belangrijke mate afhankelijk blijven van de (rijks)overheid (aansluitend bij 'de klassieke school'). Deze strategie maakt ontwikkelingen met verschillende snelheden mogelijk (maatwerk), door verschillende regimes voor bekostiging en regelgeving en de mogelijkheid voor scholen om te kiezen voor een regime met minder voorschriften en meer eigen verantwoordelijkheid voor de opvang van risico's ('opting out'). De strategie vormt een combinatie van 'stapsgewijs voortbouwen' en 'koers: krachtige scholen', aangevuld met een toetsingskader en een procedure voor beoordeling of scholen in aanmerking komen voor 'opting out'.

Naast deze strategieën zijn er andere denkbaar, afhankelijk van de beoordeling van de huidige problematiek en toekomstige ontwikkelingen en het gewenste toekomstperspectief. Ook een mix van de beschreven strategieën is mogelijk. De eis is wel dat toekomstbeeld en strategie zó eenduidig worden bepaald dat ze kunnen dienen als een consistent platform om verschillende maatregelen en veranderingen in één duurzaam kader te kunnen onderbrengen. Zo kunnen de 'kleine stapjes' toch gezamenlijk leiden naar werkelijke voortgang.

AEF heeft een stappenplan opgesteld voor de uitwerking van een systematische veranderingsstrategie, dat bestaat uit 3 fasen:

- keuze van een veranderingsstrategie door de minister of staatssecretaris en overleg met de onderwijsorganisaties en de Tweede Kamer over de hoofdlijnen van de aanpak (strategie, spelregels, rollen)
- uitwerken van de strategie en afspraken met de onderwijsorganisaties en de Tweede Kamer over de concrete invulling
- aanpassen van rollen van het ministerie, de onderwijsorganisaties en de politiek op de gekozen strategie.

#### Tot besluit

Timing is een essentieel element van een effectieve veranderingsstrategie.

Voortbouwend op de groeiende overeenstemming die de afgelopen twee jaar tussen het ministerie en de onderwijsorganisaties tot stand is gekomen zouden de bewindslieden de eerste stap (keuze veranderingsstrategie op hoofdlijnen) moeten zetten, resulterend in een duidelijk beeld van het gewenste perspectief, de opgaven voor de komende kabinetsperiode, de belangrijkste maatregelen en de organisatie van het veranderingsproces.