

→ Om de kwaliteit van de samenleving te verbeteren, zijn keuzes nodig. 'De politiek moet de tijd niet tussen de vingers laten doorglijpen, vast als zij soms zit tussen de noodzaak van veranderen en de wens tot behoud van het bestaande en een gebrek aan visie voor wat er in de plaats kan komen'. Deze passage uit Nieuwe wegen, vaste waarden (CDA, 1995) is erg actueel. Er is een visie nodig op de toekomst van de samenleving die aansluit bij maatschappelijke veranderingen. Beleid dat goed was in het verleden kan in nieuwe omstandigheden averechts uitpakken. Dat vraagt om een politiek met visie en lef; een politiek die niet de veilige haven zoekt van de automatiseren.

Want het gevaar te blijven steken in automatiseren is groot, zeker in een periode van nieuwe rijkdom. Wie vooruit ziet, realiseert zich dat de economische bloei ook spanningen oproept. De marktsector is via lastenverlichting en minder regels aanzienlijk versterkt. De winsten maken het mogelijk om werknemers veel extra's te bieden. Daarbuiten is dat veel minder goed mogelijk. Gebrek aan personeel in het onderwijs, de zorg, de politie, het openbaar bestuur kan de dienstverlening in gevaar brengen. Dat is veel te laat onderkend. Wachten is het resultaat: wachtlijsten in de zorg, jeugdhulpverleners die nauwelijks een paar uur in de maand aan hun pupillen kunnen besteden, een gebrek aan cellen vanwege

personeelstekorten, leerlingen die te maken krijgen met ongediplomeerde leerkrachten, met grote klassen, met uitvallende uren.

De christen-democratie wil de mens centraal stellen, in zijn zorg voor en solidariteit met anderen. Daarom moet er ruimte zijn voor maatschappelijke organisaties: ondernemende instellingen ook al zijn zij niet op winst uit. Daarom moet er ruimte zijn om idealen in de praktijk te brengen, in al hun verscheidenheid. Wetten, regelgeving en beleid moeten daarbij niet in de weg zitten. Het initiatief moet daarom worden verlegd van de overheid naar de burger en zijn of haar organisaties. Met name ook in het onderwijs is dat hard nodig. Zodra onderwijsvernieuwing het privilege wordt van ambtenaren en van deskundigen veraf raken de school en zijn leerkrachten ondergesneeuwd, terwijl juist hier betrokkenheid, deskundigheid en dagelijkse praktijkervaring hand in hand gaan. Zodra arbeidsvoorwaarden en vooral de functieopbouw in scholen ambtelijke inzichten moeten volgen, dreigen risico's van verstarring en van gebrek aan perspectief. Dat valt bij wijze van spreken niet te repareren met aanvangssalarissen. Daarom is er een kentering nodig in het onderwijsbeleid: verschrating moet een halt toe worden geroepen door investeringen in termen van geld, organisatie en beleidsvrijheid voor scholen.

Het wachten moe

Vertrouwen in talent

RUIMTE VOOR ONDERWIJS
MET EEN MISSIE



WETENSCHAPPELIJK
INSTITUUT
VOOR HET CDA

Publikatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.
Het Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het Instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.



Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Dr Kuiperstraat 5, 2514 BA 's-Gravenhage
Tel. 070-3424874
Fax 070-3926004
E-mail wi@bureau.cda.nl
Internet <http://www.cda.nl/wetenschappelijkinstituut>

4

Ontwerp: Bertine Colsen

ISBN 90-74493-22-x
2001 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Deze uitgave is mede mogelijk gemaakt door de Stichting dr. Abraham Kuiperfonds.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	7
Inleiding	9
1. Waarom maakt het CDA zich zorgen over onderwijs?	12
2. Zorgen over onderwijs	15
Acute tekorten	16
Leraar is uitvoerder geworden in plaats van cultuurdrager	16
Leerlingen en studenten hebben het druk	18
Autonomie en regulering: een rare paradox	18
Digitale kennismarkt vraagt om intensivering ICT-gebruik	19
3. Basis- en voortgezet onderwijs	20
Scholen staan onder druk	21
Ouders zijn slechts consument	21
Schoolbesturen: engagement heeft ruimte nodig	22
Prestaties omvatten meer dan CITO-scores	22
Zorgstructuur moet inzoomen op kansen	23
Institutionele schaal bepaald door structuur en geld; niet door mensen	23
Bestuurlijke schaal divers	24
Structuurdiscussies verlammen het onderwijs	25
Onderwijsvernieuwing is te veel van de overheid	25
4. Beroepsonderwijs	27
Beroepsonderwijs afgeleide van algemeen vormend onderwijs?	28
Een inefficiënte leerweg?	28
Wetten staan versterking beroepsonderwijs in de weg	28
Monopolieposities ROC's	29
Gedetailleerde eindtermen passen niet in dynamische arbeidsmarkt	29
Voortijdige schoolverlaters	29
Risicogroepen kwetsbaar in ROC's	30
5. Hoger onderwijs	31
Verschraling in het hoger onderwijs	32
Kennisamenleving stelt hoge eisen aan hoger onderwijs	32
Vraag naar hoger onderwijs centraal	32
Studenten studeren steeds minder	33
Inrichting en bekostiging hoger onderwijs afstemmen op maatschappelijke vraag	33

	Internationalisering onderwijs loopt achter bij internationale economie	34
	Te veel toegepast wetenschappelijk onderzoek	34
6.	Christen-democratisch perspectief voor het onderwijs	36
	Op zoek naar talenten	37
	Onderwijs aan de samenleving	37
	Spreaden van verantwoordelijkheid: een nieuw evenwicht	37
	Vrijheid van onderwijs	38
	Onderwijsgeevenden worden cultuurdragers	38
	Solidariteit: onderwijs een sociaal grondrecht	39
	Niet een mindere maar een andere overheid	39
	School aan de ouders	39
	Pedagogische opdracht	39
7.	Voorstellen om te komen tot maatschappelijk ondernemerschap in het onderwijs	41
	Algemeen	42
	Basis- en voortgezet onderwijs	43
	Beroepsonderwijs	49
	Hoger onderwijs	51
8.	Appèl aan de samenleving	55
	Beroepsgroep	56
	Ouders	56
	Schoolbesturen	57
	Scholen	57
	Besturenorganisaties	58
	Onderwijsvakbonden	58
	Sociale partners	59
	Noten	60
	Geraadpleegde bronnen	64
	Bijlage: Financiële verantwoording	68

VOORWOORD

Circa drie jaar geleden is het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA gestart met een serie publicaties onder de titel Het wachten moe. Deze metafoor bracht de paradoxale situatie tot uitdrukking dat een periode van ongekend aanhoudende groei gepaard is gegaan met verschraling van maatschappelijke en publieke voorzieningen. Wachten diende als metafoor voor wachtlijsten in de zorg, files op de wegen en in het openbaar vervoer, in het onderwijs, bij de jeugdhulpverlening etc.

Het was om die reden dat het Wetenschappelijk Instituut in zijn publicaties pleitte voor een macro-economisch beleid dat zich meer rekenschap geeft van zijn maatschappelijke gevolgen. Met lastenverlichting is niets mis, maar als zij via het aanwakkeren van bestedingen leidt tot meer inflatie, tot een krappe arbeidsmarkt, tot loonopdriving en relatief minder wervingskracht voor personeel in de zorg, in het onderwijs etc. dan bij bedrijven, ontstaan er al snel te veel onevenwichtigheden.

Om die reden is door het WI aandacht gevraagd voor een beleid dat meer rekening hield met deze effecten. Lastenverlichting zou gericht ingezet dienen te worden. In onderwijs, zorg en jeugdhulpverlening zou meer en tijdig geïnvesteerd dienen te worden, zodat er geen achterstanden en hersteloperaties ontstaan. Een gericht arbeidsmarktbeleid werd bepleit om personeelstekorten te vermijden. Organisatorische veranderingen zijn nodig om scholen, zorginstellingen etc. in staat te stellen wervend op te treden. Hun zelfstandigheid zou moeten worden vergroot. Bureaucratische lasten moeten sterk worden verminderd. De maatschappelijke waardering voor juist deze instellingen vraagt om een zichtbare impuls.

Het WI heeft deze wensen in een reeks van studies geconcretiseerd: in zijn fiscale studies, in zijn rapport over de gezondheidszorg, in zijn pleidooien voor een levensloopbeleid dat mensen beter in staat stelt om werken, opvoeden, verzorgen en studie beter te combineren.

In het voorliggende rapport zijn de lijnen doorgetrokken naar het onderwijsbeleid. Verantwoordelijkheden teruggeven aan de scholen, aan studenten en aan ouders zijn daarbij trefwoorden. Ernst moet worden gemaakt met investeringen in het onderwijs: financieel en organisatorisch.

Onderwijsvernieuwing moet niet worden geregisseerd vanuit ambtelijke kring, maar dient de kernactiviteit van scholen zelf te zijn. Dààr ligt het kristallisatiepunt van verantwoordelijkheden, betrokkenheid en deskundig-

heid. Door daar het zwaartepunt te leggen draagt het beleid ertoe bij dat docenten weer cultuurdragers worden. Het komt er op aan dat de samenleving de beroepstrots van mensen die werkzaam zijn in het onderwijs weer naar waarde gaat schatten.

Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is de leden van de commissie prof. mr. dr. A. Postma (voorzitter), drs. G. de Jong, drs. B. Kamphuis, mw. drs. P van der Kwast, dr. A. Klink, drs. J. de Vries en de adviseurs mw drs. C.J.I.M. Ross-Van Dorp, ir. C.M.P.S. Eurlings (beiden lid van de CDA Tweede Kamerfractie) en drs. J.C. van Bruggen erkentelijk voor hun bijdrage aan dit rapport. Mw. drs. P. van der Kwast is de auteur van deze publicatie. Zij bleek in staat in korte tijd dit rapport te schrijven. Het bestuur is haar daarvoor buitengewoon erkentelijk.

Het bestuur hecht eraan de Stichting dr. Abraham Kuiperfonds expliciet te bedanken voor het feit dat zij het WI financieel in staat stelde deze studie te realiseren.

Mr. R. J. Hoekstra
(voorzitter)

Dr. A. Klink
(directeur)

Inleiding

Waarvoor dient onderwijs? Door kennisoverdracht, persoonlijke ontplooiing en toerusting voor een beroep worden jongeren in het onderwijs voorbereid op een volwaardige plaats in de maatschappij. Opleiden tot gemeenschapszin, tot goed burgerschap en beroepsvoorbereiding: dat zijn de ambities voor het onderwijs. Het volgen van onderwijs is een sociaal grondrecht; het is een sleutelrecht. Want zonder onderwijs is het gebruik maken van de overige democratische grondrechten onmogelijk.

In het onderwijs staat de deelnemer centraal. Leerlingen en studenten dienen zich zo volledig mogelijk te ontwikkelen, naar hoofd, hart en handen. In concreto betekent dit dat de leerling voorbereid wordt op zijn functioneren als burger in de Nederlandse samenleving, dat hij opgeleid wordt om zijn brood te kunnen verdienen en dat zijn talenten als persoon worden ontwikkeld. De leerling wordt serieus genomen en gezien als een verantwoordelijk persoon. Degenen die hem moeten helpen bij het bereiken van die verantwoordelijkheid zijn de scholen. De scholen hebben een zeer belangrijke taak: kennis overdragen en vaardigheden bijbrengen vanuit een oogpunt van vorming. Kennis moet immers worden toegepast, moet immers kritisch worden gewogen en dat vraagt om waardenoriëntaties. De overheid kan en mag die (in een pluriforme samenleving) -behoudens natuurlijk in kaderstellende zin en refererend aan grondrechten- niet opdringen. De markt biedt voor die vorming geen houvast.

Scholen zijn daarom geen ambtelijke instellingen en evenmin instellingen met een winstoogmerk. Het zijn maatschappelijke instellingen met een missie. Daarom wordt veel van hen gevraagd: inspelen op nieuwe kennis, nieuwe didactische inzichten, inspelen op maatschappelijke veranderingen (multiculturele samenleving, veranderende gezinspatronen etc.). Dat vraagt om een missie en een ondernemend klimaat. Sociale doelen worden verbonden met zelfstandigheid en ambitie. Scholen kunnen die taak vervullen indien zij daartoe in de gelegenheid worden gesteld, zowel door de overheid als de omringende maatschappelijke omgeving.

Scholen moeten kunnen functioneren als maatschappelijke onderneming teneinde de leerling te kunnen vormen tot een verantwoordelijk persoon. Een maatschappelijke onderneming is geen uitvoeringsorganisatie van de overheid en evenmin ingericht op het nastreven van winst. Maatschappelijk ondernemerschap in het onderwijs betekent dat scholen zelf de ruimte en de verantwoordelijkheid hebben om onderwijs af te stemmen op leerlingen, hun behoeften in de maatschappelijke context van de school.

Deze belangrijke vormende opdracht kan de school slechts vervullen door docenten die zich ervan bewust zijn dat zij betekenisvolle cultuurdragers zijn. Het bewustzijn daarvan moet weer terugkomen. De samenleving moet leraren hun beroepstrots teruggeven.

De vorming van de leerling tot verantwoordelijk persoon is niet voorbehouden aan uitsluitend het algemeen vormend onderwijs. Dit kan evenzeer en even goed geschieden in het beroepsonderwijs. Het beroepsonderwijs wordt een gelijkwaardige koninklijke opleidingsroute in het Nederlandse onderwijsbestel.

In het hoger onderwijs zal de deelnemer nadrukkelijker de verantwoordelijkheid voor zijn studie ervaren door de invoering van leerrechten. In een kennissamenleving als de onze is wederkerend leren niet alleen voor hoger opgeleiden noodzakelijk maar zullen alle werknemers de ruimte moeten krijgen voor scholing. Wederkerend leren vraagt in het beroeps- en hoger onderwijs om heldere afspraken tussen de deelnemer, de overheid en sociale partners.

De hier beschreven doelstellingen vragen om een andere rol van de verschillende actoren. De overheid zal de school zo moeten toerusten dat zij haar taak van maatschappelijke onderneming kan vervullen. De school zelf dient zich weer bewust te worden van haar eigen pedagogische zelfstandigheid. De school wordt het centrum van schoolontwikkeling, de overheid stelt minder regels maar faciliteert scholen beter. Ouders dienen zich niet uitsluitend op te stellen als consument, maar ook als dragers van medeverantwoordelijkheid. Zij zijn partners van de school.

Prof. mr. dr. A. Postma
Voorzitter studietoelichtingscommissie

1. Waarom maakt het CDA zich zorgen over onderwijs?

“Vieze lokalen”, “Schreeuwend lerarentekort”, “Rekenen met centen in plaats van Euro’s”! In het onderwijs broeit het. Ouders, leraren, schoolbesturen en leerlingen hebben een front gevormd. Zij vragen daden van de politiek om de achterstanden en tekorten in het onderwijs aan te pakken. Met geld, menskracht en visie. Investerings in het onderwijs zijn hard nodig. Maar dat niet alleen. Wie denkt dat alleen een forse financiële investering genoeg is om het onderwijs toe te rusten voor de kennissamenleving, heeft het mis. Want onder de miljardenclaim liggen prangende vragen.

- Onderwijs dient jongeren voor te bereiden en toe te rusten op het dragen van verantwoordelijkheid. Maar hoe moeten deze ambities waargemaakt worden als pedagogische vorming in een zingevend perspectief ‘vage’ woorden zijn en er verlegenheid bestaat om normatief te handelen in de school?
- Van wie is het onderwijs eigenlijk? Waarom is het onderwijs, met een rijke traditie van particuliere activiteiten voor collectieve belangen, in een situatie terechtgekomen waar onderwijsgeevenden zich uitvoerders voelen en ouders, leerlingen en studenten vaak het idee hebben slechts consumenten te zijn geworden?
- In een kennissamenleving als de onze kan geen talent gemist worden. Toch is er een grote groep kinderen (allochtoon en autochtoon) die bij binnenkomst in de basisschool reeds een forse taalachterstand (soms zelfs van 2 jaar) heeft. Is bestrijding van onderwijsachterstanden alleen een verantwoordelijkheid van de school of moet de overheid terugbrenging van onderwijsachterstanden als een kerntaak beschouwen en ouders, scholen, voorschoolse voorzieningen ondersteunen, toerusten en faciliteren voor deze belangrijke opdracht?
- Waarom verlaten jaarlijks ruim 35.000 jongeren zonder diploma het voltijdonderwijs? Welke ingrepen zijn nodig ten aanzien van het onderwijsaanbod en de onderwijsgebruikers zodat meer jongeren met een startkwalificatie² de arbeidsmarkt betreden?
- Iedereen weet dat als kwetsbare kinderen niet goed worden opgevangen en begeleid de kans groot is dat zij de aansluiting met de maatschappij zullen missen en een groter risico lopen om later in delinquent gedrag te vervallen. Maar hoe moeten kwetsbare kinderen passend onderwijs ontvangen als de zorgstructuur onvoldoende inzoomt op de kansen van kinderen?
- De behoefte aan kennis zal sterk groeien. Processen van kennisverwerving veranderen. In de kenniseconomie zal de behoefte aan actuele kennis toenemen: de levenscyclus van producten neemt af; processen worden korter en innovatie groter. Een kennisintensieve dienstenproductie ontstaat. Dit jaagt de kennisvraag aan. Het belang van de kennisinfrastructuur voor de kenniseconomie is dan ook onbetwist. Maar hoe moet de kennisinfrastructuur zich aanpassen op de wederkerende vraag naar kennis? Welke prikkels zijn nodig om onderwijsgebruikers van diverse pluimage, initieel en werkend, maatwerk te leveren? Welke verantwoordelijkheid ligt bij werkgevers en werknemers om te werken aan voortgaande professionalisering in een dynamische arbeidsmarkt? En hoe kunnen instellingen voor beroeps- en hoger onderwijs zich ontwikkelen tot kenniscentra die een vitale functie vervullen ten

aanzien van kennisverspreiding, innovatie en onderzoek?

- Onderwijs dient niet alleen de economie. Van niet minder betekenis is de culturele betekenis en de bijdrage van onderwijs aan de sociale samenhang. Maar scholen die een gemeenschap willen zijn, zijn niet zelden in een soort vertwijfeling geraakt en lopen tegen de grenzen van hun mogelijkheden aan. In onderwijsinstellingen waar de schaalgrootte de menselijke maat vaak verre te boven gaat, is de nijpende vraag hoe onderwijs in te richten en af te stemmen op leerlingen met uiteenlopende achtergronden; leerlingen die de school bovendien vaak als bijzaak in het leven beschouwen.

2. Zorgen over onderwijs

Acute tekorten

De meeste burgers profiteren van de recente economische welvaart en zijn er in hun besteedbaar inkomen de afgelopen jaren op vooruit gegaan. Als dezelfde burger vervolgens als ouder zijn kind naar school gaat brengen, blijkt er weinig van diezelfde welvaart. Het is onvoldoende gelukt onderwijs echt in de economische groei te laten delen. In ons land kun je momenteel een behoorlijke spaarrekening hebben en een kind dat naar huis gestuurd wordt vanwege het lerarentekort. Nederland staat nog steeds bij de Europese achterblijvers voor wat betreft de uitgaven voor onderwijs.³ Deze constatering is niet nieuw, maar de conclusie tekent zich wel telkens scherper af: verbetering van private inkomens zonder dat de collectieve sector en de mensen die hierin werken daarvan meeprofiten, is een doodlopende weg. Investeren in het onderwijs is dan ook een acute noodzaak. In de Voorjaarsnota 2001 zijn enkele stappen in de goede richting gezet. Verdergaande stappen zijn noodzakelijk. Voor de korte termijn moet de achterstand weggevoerd worden. Achterstanden voor wat betreft de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden van docenten, de schoonmaak en het onderhoud van de leslokalen, de schoolgebouwen en de leermiddelen.

Voor de lange termijn moet de vraag beantwoord worden hoe het onderwijs duurzaam op een afdoende niveau bekostigd kan worden en sterker profiteert van de economische groei.

Leraar is uitvoerder geworden in plaats van cultuurdrager

Het leraarsberoep is een mooi beroep. Dagelijks werken velen -leraren, remedial teachers, onderwijsassistenten en anderen- met enthousiasme aan de ontwikkeling van kinderen. Docenten vervullen een cruciale rol om de ambities voor het onderwijs te realiseren en leveren een buitengewoon belangrijke bijdrage aan het verder ontwikkelen van de kennissamenleving. Zonder de inzet van onderwijsgeevenden zou de groei van de kenniseconomie zonder meer stagneren en zouden kinderen niet leren samen te leven, rekening te houden met elkaar en respect te ontwikkelen voor elkaars meningen en cultuur.

Toch is één van de grootste problemen in het onderwijs het lerarentekort. Er zullen de komende jaren veel docenten uitstromen vanwege de aanspraak op pensioen. Tegelijkertijd vindt onvoldoende instroom plaats van nieuwe jonge docenten. Alhoewel er in de samenleving grote waardering bestaat voor het werk van onderwijsgeevenden, is er wel degelijk sprake van een imagoprobleem. Het onderwijs zou niet aantrekkelijk zijn als werkgever. In

dit debat wordt vaak gewezen op de salarissen en de slechte arbeidsomstandigheden. Een analyse van het werk van de Commissie Van Rijn⁴ gaat de reikwijdte van dit rapport te buiten. Wel permitteren wij ons de opmerking dat de beginsalarissen in het onderwijs in vergelijking tot andere publieke en profit-sectoren, tegen de achtergrond van het opleidingsniveau, niet de reden kunnen zijn van de onaantrekkelijkheid van het leraarsberoep. Geconstateerd moet worden dat de school als professionele arbeidsorganisatie onvoldoende op de politieke agenda staat. Dit terwijl de commissie-Van Es al in 1991 constructieve voorstellen⁵ presenteerde om de school een moderne arbeidsorganisatie te laten worden. Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA ging haar daarin voor: in 1989⁶ werd al gepleit voor meer functie- en beloningsdifferentiatie, voor meer doorstroming en carrièreperspectieven. Simpele zaken als een werkplek met bijbehorende ICT-voorzieningen en voldoende ondersteuning bij het verzorgen van het onderwijs zijn bovendien vaak slecht geregeld. Ook de beperkte mate waarin schoolbesturen daadwerkelijk personeelsbeleid voeren, maakt werken in het onderwijs niet aantrekkelijk. Kortom, de condities waaronder onderwijsgeevenden werken, dienen sterk verbeterd worden.

De oorzaak van het imago van het onderwijs als werkgever en het tanend prestige van het beroep⁷, is niet alleen en zelfs niet overwegend een kwestie van primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden. Het is zeker ook gelegen in de druk die leraren ervaren van krachten buiten de school. Deze maatschappelijke druk vraagt van docenten buitengewoon veel flexibiliteit, inzet en inlevend vermogen. Door een sturende overheid en ouders die nadrukkelijker hun wensen en eisen aan de school kenbaar maken, is op veel scholen een sfeer ontstaan van: "U vraagt en wij draaien". Docenten werden uitvoerders. Dit terwijl de kern van de professionaliteit van onderwijsgeevenden erin gelegen ligt om jongeren vanuit een eigen pedagogisch zingevend perspectief voor te bereiden op een plaats in de samenleving. Vormend werken aan kennisoverdracht, ontplooiing en toerusting. De noodzakelijke ruimte die dat vraagt op schoolniveau om als professionals in een teamverband gezamenlijk een pedagogisch didactische koers uit te zetten, is beperkt. Overdracht van kennis, cultuur en waarden vraagt om erkenning van de verantwoordelijkheid van onderwijsgeevenden. Dit betekent ook dat onderwijsgeevenden gemotiveerd en beargumenteerd 'nee' kunnen zeggen tegen de vele wensen die de samenleving bij de school neerlegt. Dat vraagt om zelfbewustzijn van leraren. Anderzijds moet de samenleving onderwijsgeevenden hun beroepstrots teruggeven door docenten en scholen de ruimte te bieden cultuurdrager te zijn

Leerlingen en studenten hebben het druk

Jongeren hebben het druk. Er is naast de school nog zoveel meer te beleven. In de jeugdperiode zijn steeds meer kinderen actief betrokken bij andere voorzieningen, buitenschools, naschools, sport, muziek, cultuur, “kompjoeteren” en “bijbaantjes” lijken banen geworden. Onderwijs concurreert om de aandacht van kinderen. Het onderwijs wil het aanbod afstemmen op jongeren voor wie er meer is dan school alleen. De school moet dus niet alleen maar nuttig maar vooral leuk zijn! Dit is de tijdgeest waarin onderwijs wordt verzorgd. Toch is de vraag gerechtvaardigd om het aloude beginsel: “onderwijs omdat het goed voor je is, met het oog op de toekomst” zowel in de opvoeding door ouders en familie als ook in het onderwijs sterker naar voren te brengen. Onderwijs hoeft niet mee te “housen” met alle trends want ze heeft een eigenstandige plaats en betekenis die, natuurlijk afgestemd op leerlingen van nu, door alle tijden heen jongeren vormend dient voor te bereiden op een plaats in de samenleving. Daar hoort ook bij dat leerlingen niet alleen recht hebben op goed onderwijs maar ook de plicht om daar optimaal gebruik van te maken. Bevordering van een duidelijke leercultuur is meer dan ooit noodzakelijk. Onderwijsgevend en ouders mogen niet alleen normatief zijn, het is zelfs een harde noodzaak om zo nu en dan grenzen aan te geven en de discipline, die bij onderwijs hoort, op te brengen.

Autonomie en regulering: een rare paradox

Alhoewel de overheid nu al ruim 15 jaar in allerlei beleidsnota's pleit voor meer autonomie en er zelfs een officiële dereguleringsstoets bestaat, is hier in de school weinig van te merken. De Onderwijsraad concludeert in een recent advies⁸ dat de autonomie nauwelijks is toegenomen. Alhoewel de intenties van de overheid met het beleidsstreven van autonomie en deregulering goed zijn, blijft het sturingsconcept uitgaan van een overheid die de doelstellingen voor het onderwijs bepaalt, om zodoende de maatschappelijke druk op het onderwijs te kanaliseren. Structuurdiscussies, kwaliteitszorg, innovatie, leerinhouden: op alle terreinen is het de overheid die niet alleen richtinggevende kaders aangeeft maar ook voorschrijft op welke wijze scholen hun verantwoordelijkheid dienen in te vullen. Een voorbeeld dat in het eerder genoemde rapport van de Onderwijsraad wordt beschreven is het onderwijskundige domein in het primair- en voortgezet onderwijs. De overheid stelde de afgelopen decennia gedetailleerde kerndoelen en eindtermen vast terwijl tegelijkertijd in algemene zin pleidooien voor een grotere inrich-

tingsvrijheid werden gevoerd. Daarmee is onderwijs vooral van de overheid geworden en is de school haar ruimte voor een eigen geprofileerd schoolbeleid kwijtgeraakt. Dit moet veranderen. De overheid, als partner van de school, moet de aandacht verleggen naar een goede toerustings- en ondersteuningsstrategie waarbij ervan wordt uitgegaan dat de school het centrum van beleidsontwikkeling is: een school die zich ondersteund weet door de overheid die afdoende bekostigt, faciliteert en ondersteunt.

Digitale kennismarkt vraagt om intensivering ICT-gebruik

Kennis vermenigvuldigt zich steeds sneller en past zich continu aan nieuwe inzichten aan. Kennisoverdracht wordt dynamisch: van 'lesjes leren' naar 'leren omgaan met informatie'. Informatie- en communicatietechnologie vervullen een cruciale functie. Alhoewel de verschillen tussen de onderwijssectoren groot zijn, is intensivering van het ICT-gebruik gewenst, zodat scholen en onderwijsinstellingen een actieve rol op de digitale kennismarkt kunnen vervullen.

3. Basis- en voortgezet onderwijs

Scholen staan onder druk

Onderwijs wordt gezien als panacee voor vele maatschappelijke kwalen. In de school moet niet alleen goed onderwijs gegeven worden. Scholen worden aangesproken op resultaten van verschillende aard die vaak met elkaar strijden. De overheid stelt eisen aan de school, die een opbrengstgericht karakter hebben en soms tegenstrijdig zijn. En ouders hebben uiteenlopende onderwijswensen. Dat daarbij verwacht wordt dat met de uniciteit van ieder kind rekening gehouden wordt, is volstrekt begrijpelijk maar in een gefragmentariseerde samenleving een buitengewoon complexe opdracht. Ook talrijke maatschappelijke verbanden leggen hun wensen voor een betere, schonere, eerlijker samenleving neer bij de school. Aandacht voor goede doelen is gerechtvaardigd maar de verwachtingen die de diverse actoren bij de school neerleggen, trekken een zware wissel op onderwijsgevend en het management. Zeker in combinatie met personeelstekorten levert dat een situatie op waarbij velen in de school het gevoel krijgen hijgend achter de ontwikkelingen aan te hollen. Door de druk is het voor veel scholen diffuus geworden wat echt moet. De eisen met betrekking tot de onderwijsinhouden zijn toegenomen terwijl de toerusting van scholen en het scheppen van goede financiële, materiële en personele condities is achtergebleven. Kortom, de draaglast van de school dreigt de draagkracht te boven te gaan.⁹

Ouders zijn slechts consument

De pluriformiteit van de schoolbevolking is in de afgelopen decennia fors toegenomen. Secularisatie, individualisering, een toenemende multiculturaliteit en –met name in de steden– ook mobiliteit van veel mensen leiden tot weinig vanzelfsprekende sociale samenhang en gemeenschapszin. De afstemming tussen opvoeding thuis en het onderwijs op school is een vraagstuk geworden waarbij de grote verschillen in achtergrond tussen kinderen om veel inzet van onderwijsgevend vragen. Daarbij komt dat de grote verschillen de relatie school-ouder bemoeilijken. Mondige ouders gaan gewoon naar de rechter als zij van de school iets willen. De moeder in Amsterdam die vergoeding van de kosten voor bijles voor haar kind bij de rechter afdwong en de vader in Diemen die de schooltijden via de rechter wilde veranderen, illustreren de veranderende positie van de ouder.

Ouders kiezen primair op grond van kwaliteit voor een school. De richting, denominatie, is één van de afwegingen die in die kwaliteitsafweging een rol speelt. Betrokkenheid van ouders richt zich voor 95 % van de ouders met

name op de relatie met de leerkracht (micro-niveau) en in mindere mate op de school als geheel. Alhoewel Haagse discussies zich vaak richten op versterken van de bestuurlijk juridische inbreng van ouders, willen veel ouders juist dat de zaken op het groeps- en schoolniveau goed geregeld zijn, in de zin van informatievoorziening. Op dat niveau willen zij actief meewerken en medeverantwoordelijkheid dragen. De ouder als partner van de school, waar beiden zich inzetten voor opvoeding en onderwijs aan hun kind; die rol dient erkend en gefaciliteerd te worden. Uiteindelijk is ook versterking van de positie van ouders in bestuurlijk juridische zin gewenst, als sluitstuk van een benadering van versterking van groeps- en schoolniveau en tenslotte het bestuurlijke niveau.

Bestuur en management: engagement heeft ruimte nodig

Schoolbesturen zijn in het basis- en voortgezet onderwijs het bevoegd gezag. Ruimte om gezaghebbend te kunnen optreden is mede afhankelijk van de instrumenten die een dergelijk gezagsorgaan ten dienste staan. Alhoewel formeel in ons stelsel schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs, blijkt er weinig beleidsruimte te bestaan om eigenstandig financieel, onderwijskundig en personeelsbeleid te ontwikkelen.

Schoolbesturen proberen te besturen, ondanks de regelgeving.

Schoolbesturen zijn vaak genoopt tot veel creativiteit en het zoeken van ontsnappingsroutes om de onderwijsidealen waar te kunnen maken. Maar engagement heeft ruimte nodig. Dit geldt evenzeer voor het schoolmanagement. Te veel directeuren worden belast met oneigenlijke taken vanwege het ontbreken van secretariële en huishoudelijke ondersteuning. Inmiddels is genoegzaam bekend¹⁰ dat de mate waarin onderwijskundig leiderschap wordt getoond een directe invloed op de kwaliteit van het onderwijs heeft. Het management zal daarvoor beter geëquipeerd moeten worden.

Prestaties omvatten meer dan CITO-scores

In het onderwijsdebat klinken steeds vaker termen door als: meetbare doelen, opbrengstgericht beleid, afrekenen op resultaat. “Meten is weten” lijkt een belangrijk adagium geworden. De impact van de CITO-toets op de inhoud van het onderwijs is wellicht groter dan die van de kerndoelen. De overheid krijgt door het “Meten is weten”-dogma een steeds grotere greep op de inhoud van het onderwijs. De omschrijving van de gewenste opbrengsten heeft betrekking op die gebieden die ook daadwerkelijk meetbaar zijn. En

dat zijn vooral de cognitieve kennisgebieden. Terwijl het in de school om zoveel meer gaat dan cognitie alleen. Leerlingen worden ingeleid in belangrijke betekenissen van het leven, en dat houdt niet op bij toetsbare kennis alleen. Waarden- en cultuuroverdracht horen evenzeer een centrale plaats te hebben in het onderwijs en bepalen mede de kwaliteit ervan. Leraren in het onderwijs werken dagelijks aan de veelzijdige ontwikkeling van kinderen maar lijken afgerekend te worden op harde resultaten, gerelateerd aan meetbare doelen. Die afrekening vindt niet in financiële zin plaats; wel in kwalificerende zin (goede en slechte scholen). De impliciete sturing die uitgaat van een éézijdige cognitieve meetcultuur op de inhoud van het onderwijs moet niet onderschat worden.

Zorgstructuur moet inzoomen op kansen

Ons land kent van oudsher goede voorzieningen voor kinderen die aangewezen zijn op extra zorg en specifieke onderwijsbehoeften hebben. In de afgelopen jaren is gestreefd naar meer samenhang tussen het speciaal onderwijs en het regulier onderwijs. Deze samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs heeft ertoe bijgedragen dat ook het regulier onderwijs meer kennis en ervaring verzamelde over het omgaan met verschillen. Het is belangrijk deze meerwaarde verder uit te bouwen en na te gaan, hoe met minder bureaucratische procedures, leerlingen de zorg krijgen die ze verdienen. De verschillende bekostigingsregels en samenwerkingsverbanden moeten beter op elkaar afgestemd worden.

Institutionele schaal bepaald door structuur en geld, niet door mensen

Belangrijk is het onderscheid tussen de institutionele schaal en bestuurlijke schaal scherp te markeren. De institutionele schaal is de school waar leerlingen, ouders en docenten gekend worden. De bestuurlijke schaal betreft het bevoegd gezag die de rol van werkgever vervult en als beleidsorgaan fungeert. Dankzij een gedifferentieerd stelsel van stichtings- en opheffingsnormen in het basisonderwijs (gerelateerd aan de leerlingdichtheid in een geografisch bepaald gebied) kennen we in ons land grote en kleine scholen. Voor leerlingen, hun ouders en docenten moet de school overzichtelijk zijn, veiligheid en geborgenheid bieden en een ontmoetingsplaats zijn. Kinderen moeten zich gekend weten. De schaal van scholen moet meer bepaald worden door pedagogische motieven. De schaal in het basisonderwijs is in een aantal stedelijke gebieden doorgeslagen. Destijds werden de stichtings- en

opheffingsnormen voor het basisonderwijs geformuleerd vanuit een krimp-scenario¹¹. Uitgegaan werd van vermindering van het aantal basisschoolleerlingen. Krimp bleek uiteindelijk echter groei te zijn en dat leidt tot de vraag of er naast minimumnormen ook niet maximumnormen gesteld moeten worden om de menselijke maat terug te brengen in het onderwijs. Een basisschool met 1000 leerlingen op één vestiging zal grote moeite hebben om een ontmoetingsplaats te zijn waarin het contact tussen leerling, leraar en ouder niet wordt overvleugeld door anonimiteit en bureaucratische regels. Overigens is niet alleen de schaal van de school bepalend voor de mogelijkheden om ook daadwerkelijk een gemeenschap te kunnen zijn. Ook de ruimte en inbreng van ouders en andere betrokkenen bepaalt de gemeenschapszin. En die ruimte is, zo stelden we, beperkt.

In het voortgezet onderwijs zijn de normen voor de verschillende schooltypes mede gebaseerd op de lesprogramma's (profielen) die aangeboden worden. Vanuit het aan te bieden lesprogramma zijn deze normen begrijpelijk. Ontmoedigend is dat bij de invoering van het studiehuis, van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) en van de basisvorming destijds wel nadrukkelijk werd gesproken over de schaal die nodig is voor scholen om een lesprogramma (of profiel) goed te kunnen invullen, maar dat een inhoudelijk debat is gemist over de schaal die de leerlingen, docenten en ouders nodig hebben om de kansen op schoolsucces zo optimaal mogelijk te laten zijn. In het advies "Aansprekend burgerschap" van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling¹² worden belangrijke voorstellen gedaan om te komen tot actief burgerschap in het onderwijs. De magere kabinetsreactie is een gemiste kans om het beoogde debat over schaal in relatie tot het pedagogisch-didactische schoolklimaat een nieuwe impuls te geven.

Bestuurlijke schaal is divers

De diversiteit van de bestuurlijke schaal is groot. In het primair onderwijs is nog heel vaak sprake van zogenaamde één-pitters; één bestuur voor één school. Naarmate de beleidsvrijheid op schoolniveau toeneemt, wordt het beleidsvoerend vermogen van het schoolbestuur belangrijker. Een schoolbestuur dient immers zelfstandig te komen tot een professioneel personeelsbeleid, onderwijskundig beleid en financieel en organisatorisch de schoolzaken op orde te hebben. Met name in het primair onderwijs is het beleidsvoerend vermogen bij kleine schoolbesturen een zorgpunt.

Naast de zogenaamde één-pitters is er de afgelopen jaren tevens sprake van forse fusiebewegingen, vooral in het voortgezet en het beroepsonderwijs. In het middelbaar beroepsonderwijs, en -in een aantal regio's- ook in het voortgezet onderwijs, hebben de fusies, mede ingegeven door overheidsbeleid, geleid tot monopolies. Daarmee is de vrijheid van schoolkeuze een farce geworden. Er is immers niets meer te kiezen in deze regio's.

Structuurdiscussies verlammen het onderwijs

In het voortgezet onderwijs zijn in de afgelopen decennia stevige politieke structuurdiscussies gevoerd. De basisvorming kwam tot stand na zware ideologische debatten naar aanleiding van de middenschool, geïnspireerd door het gelijkheidsdenken van de socialisten. Uiteindelijk werd begin jaren '90 een compromis gesloten waarin de schooltypes in het voortgezet onderwijs bleven bestaan maar wel aan alle kinderen tussen ongeveer 12 en 15 jaar hetzelfde programma werd aangeboden. De onderwijspolitiek en de overheid grijpen met dergelijke slepende debatten zwaar in op de veranderingskracht van de school. Beoogde stelselwijzigingen worden ver van de schoolpraktijk bedacht en bij de implementatie van dergelijke vernieuwingsoperaties, verschijnen er steeds nieuwe problemen aan de horizon. De huidige problemen in de basisvorming, het vmbo en de tweede fase voortgezet onderwijs illustreren de stelling.

Onderwijsvernieuwing is te veel van de overheid

Hoe kan het toch dat onderwijsvernieuwingsscholen ontstonden in een tijd dat er sprake was een distributieve onderwijspolitiek? De overheid verdeelde de middelen en stelde met terughoudendheid deugdelijkheidseisen vast. In dat klimaat ontstonden vele vernieuwingsbewegingen zoals Dalton, Freinet, Jenaplan. Vernieuwingen die ook op het traditionele onderwijs een grote invloed hebben gehad. Toen het distributieve onderwijsbeleid veranderde en de overheid nadrukkelijker maatschappelijke doelstellingen in het onderwijs poogde te realiseren, ook wel constructief onderwijsbeleid genoemd, zijn kwaliteitszorg en onderwijsvernieuwing belangrijke taken van de rijksoverheid geworden. Die vormen van onderwijsvernieuwing blijken niet zelden al snel achterhaald. Zo concludeert de Onderwijsraad in een recent advies¹³ dat de inrichting van de basisvorming dringend aan een grondige herziening toe is. Dit, terwijl de Wet op de basisvorming nog geen tien jaar geleden is ingevoerd.

Onderwijsvernieuwing moet veel meer het resultaat zijn van een interactief beleidsproces waarbij de school als centrum voor schoolontwikkeling werkt aan de kwaliteit van onderwijs en zich ondersteund weet door een faciliterende overheid. Als de school beleidsvrijheid heeft, krijgt engagement de ruimte en zal onderwijsvernieuwing een logisch gevolg zijn en veel meer aansluiten bij de kennis en het inzicht van de mensen in de school zelf en daarmee veel minder kwetsbaar zijn voor toch min of meer werkelijkheidsvreemde ambities.

4. Beroepsonderwijs

Beroepsonderwijs afgeleide van het algemeen vormend onderwijs?

Het beroepsonderwijs is een buitengewoon belangrijke sector in ons land. Maar liefst 62 % van de leerlingen gaat na de basisschool naar het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs. En toch is het een ondergeschoven kindje. De invoering van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) is een gevolg van de vernieuwing van de tweede fase van het algemeen voortgezet onderwijs en de inhoud van het programma wordt nog steeds afgeleid van het algemeen voortgezet onderwijs. Daarmee wordt de norm gesteld door het algemeen voortgezet onderwijs. Het beroepseigene en de eigenschappen van kinderen die vaak beter met hun handen dan met hun hoofd zijn, moet iedere keer opboksen tegen het primaat van de brede algemene vorming. Kiezen voor het beroepsonderwijs is een negatieve keuze (“omdat-ie niet beter kan”). En dit terwijl er op de arbeidsmarkt een grote vraag naar vakbekwame mensen bestaat.

Een inefficiënte leerweg?

Voormalig minister Ritzen heeft het imago van het beroepsonderwijs grote schade toegebracht door het perspectief op doorgroeien in het beroepsonderwijs te ontnemen. Doorstroming van het vmbo naar het mbo en vervolgens het hbo werd een “inefficiënte leerweg”¹⁴. Deze buitengewoon emancipatoire leerweg is door een PvdA-minister bijna om zeep geholpen. De groeiende vraag naar hoger opgeleiden en de maatschappelijke waardering voor vakmanschap maken verbetering van de doorstroommogelijkheden in het beroepsonderwijs noodzakelijk.

Wetten staan versterking beroepsonderwijs in de weg

Veel onderwijsinstellingen voor beroepsonderwijs werken samen, inhoudelijk en regionaal. Er bestaan samenwerkingsverbanden tussen vmbo en regionale opleidingscentra (ROC's), maar ook van ROC's met hbo-instellingen. Inhoudelijke afstemming en institutionele samenwerking worden bemoeilijkt door de verkokerde overheidsregulering. Maar liefst drie verschillende wetten stellen de kaders voor het beroepsonderwijs. (WVO, WEB en WHW), hetgeen ertoe leidt dat doorlopende leerwegen vanuit de leerling/student bekeken vaak onnodige obstakels met zich meebrengen en dat samenhang in het longitudinale onderwijsprogramma bemoeilijkt wordt.

Monopoliepositie

Door de invoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs zijn ROC's ontstaan. Deze fusieoperatie leidde tot concentratie van de opleidingen en tot grote instituten die het onderwijsaanbod van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie verzorgen. Gevolg van de fusieoperatie is dat sommige ROC's een monopoliepositie in de regio hebben.

Aanbestedingen van educatiemiddelen en inburgeringsgelden zijn een pro-forma kwestie geworden. Feitelijk valt er weinig te kiezen en is aanbesteding een farce. Vergelijkingen op "prijs, kwaliteit, levertijd" doen eigenlijk niet ter zake. Dit is één van de oorzaken die de moeilijkheden met de inburgeringstrajecten verklaren.

Gedetailleerde eindtermen in gespecialiseerde kwalificatiestructuur passen niet bij dynamische arbeidsmarkt

In een dynamische arbeidsmarkt waarin de houdbaarheidsdatum van kennis beperkt is en de inhoud van een beroep zich gedurende een loopbaan sterk wijzigt of zelfs soms verdwijnt, zijn gedetailleerde beroepsprofielen die de kwalificatiestructuur van het beroepsonderwijs bepalen, niet meer van deze tijd. Steeds belangrijker worden de (brede beroepsmatige) competenties, die jongeren nodig hebben om als starters op de arbeidsmarkt aan het werk te kunnen binnen een bepaalde sector.

Voortijdige schoolverlaters

In het beroepsonderwijs verlaten relatief veel jongeren de opleidingen zonder een kwalificatie¹⁵. Een kennissamenleving kan het zich niet permitteren dat jongeren zonder startkwalificatie de arbeidsmarkt betreden. Voor sommigen is terugkeer naar school echt geen alternatief. Wie op latere leeftijd tot inkeer komt en alsnog een opleiding wil volgen, heeft alle rechten op ondersteuning van de overheid verspeeld. De O & O fondsen¹⁶, leveren een bijdrage aan scholing van werkenden. Uit een inventarisatie¹⁷ blijkt echter dat deze fondsen vooral worden benut door grote bedrijven en dat hoger opgeleiden meer deskundigheidsbevordering krijgen aangeboden dan lager opgeleiden. Ook de relatieve onderbenutting van de fondsen rechtvaardigt de conclusie dat scholing voor werkenden, het wederkerend leren, hetgeen juist ook van belang is voor de zogenaamde "tweede kansers" nog onvoldoende in de praktijk wordt gebracht.

Risicogroepen kwetsbaar in ROC's

Alhoewel de Wet Educatie en Beroepsonderwijs een drempelloze instroom kent en ook kwetsbare groepen er een startkwalificatie zouden moeten kunnen halen, blijken de risicogroepen een moeilijk bemiddelbare groep. Het lijkt erop dat het interessanter is om het onderwijsaanbod te richten op de bovenkant van de bve-scholingsmarkt (lang mbo, niveau 4). Tijdelijke regelingen om risicogroepen toch een onderwijsaanbod te doen, hebben weinig zin. ROC's zullen altijd met risicogroepen geconfronteerd worden en deze jongeren hebben extra bescherming van de overheid nodig.

5. Hoger onderwijs

Vershraling in het hoger onderwijs

Opgestapelde bezuinigingen en het achterwege blijven van investeringen hebben ertoe geleid dat er in het hoger onderwijs in financiële zin sprake is van vershraling. Het prijspeil per student loopt achter bij de werkelijke kosten en de overheidsbijdragen ten aanzien van noodzakelijke investeringen in de huisvesting en ICT verhouden zich niet tot elkaar. Terwijl een kennissamenleving uit moet gaan van groei van het aantal deelnemers in het hoger onderwijs, wordt hier in de ramingen onvoldoende rekening mee gehouden.

Kennissamenleving stelt hoge eisen aan hoger onderwijs

Van het hoger onderwijs zal de komende jaren veel gevraagd worden. Studenten, docenten, onderzoekers en bestuur zullen gezamenlijk moeten werken naar responsieve hogescholen en universiteiten die in staat zijn internationaal hoogwaardig opgeleide mensen af te leveren voor de arbeidsmarkt. Kernpunten van de omslag zijn: invoering bachelors-masters, internationalisering, aanscherpen van kwaliteitsbeleid waaraan het hoger onderwijs moet voldoen, inspelen op technologische ontwikkelingen en het uitbouwen van de positie van kennisinstituten in Europees perspectief. De schaarste aan hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt leidt ertoe dat er niet alleen kwalitatieve inspanningen van het hoger onderwijs worden gevraagd maar er ook in kwantitatieve zin sprake moet zijn van groei.

Vraag naar hoger onderwijs centraal

Het stelsel voor hoger onderwijs is ingericht op het initieel onderwijs. De bekostigingssystematiek en het onderwijsaanbod in het hoger onderwijs richten zich op jongeren die zich voorbereiden op een plaats op de arbeidsmarkt. In een veranderende kennismarkt waarin werkenden noodzakelijkerwijs steeds opnieuw werken aan verdergaande professionalisering en 'upgrading', is de praktijk van wederkerend leren nog maar een marginaal verschijnsel. Naast het publiek bekostigde hoger onderwijs, wordt de balans van hogescholen nog maar voor 8 % bepaald door contractactiviteiten¹⁸. Sociale partners maken nog steeds niet in alle CAO's afspraken over scholing en deskundigheidsbevordering. En als het wel gebeurt, dan vaak voor de 'high potentials'. Uit onderzoek¹⁹ blijkt dat lager opgeleiden in het algemeen en hoger opgeleiden werkzaam in kleinere bedrijven, te weinig mogelijkheden voor deskundigheidsbevordering krijgen aangeboden. De schaarste op de

arbeidsmarkt noodzaakt tot behoud van werknemers. Ook oudere werknemers zullen door een adequaat scholingsbeleid behouden moeten blijven voor de arbeidsmarkt. Wederkerend leren dus voor alle werkenden.

Studenten studeren steeds minder

De invoering van de prestatiebeurs heeft negatieve gevolgen gehad voor de positie van de student en heeft de kwaliteit van het hoger onderwijs onder druk gezet. Studenten werden gestimuleerd zo snel mogelijk een studie af te ronden waarbij sprake is van calculerend gedrag om een rentedragende lening te voorkomen. Ook de bekostigingssystematiek van het hoger onderwijs waarbij instellingen gedeeltelijk worden afgerekend op het aantal gekwalificeerde afgestudeerden, heeft het risico van kwaliteitsverlies van studie en prestatie verhoogd. Immers, zowel student als instelling hebben er belang bij dat er afgestudeerd wordt; dan moet er wel eens “water bij de wijn”.

Daarnaast lijkt de verhouding bijbaan en studie uit balans geraakt. Niet voor niets heeft de overheid een norm gesteld voor wat betreft de studielast. In de praktijk blijken “bijbaantjes” van studenten steeds meer banen te zijn geworden en is het de vraag hoeveel studenten ook daadwerkelijk de 1680 uren studielast waarmaken. De vraag is hoe de student zich volop verantwoordelijk weet voor het op een zo hoog mogelijk niveau afronden van de opleiding en zich daarin gesteund weet door een overheid die topprestaties eerder stimuleert dan afremt.

Inrichting en bekostiging hoger onderwijs afstemmen op maatschappelijke vraag

De inrichting en bekostiging van het hoger onderwijs zal de komende jaren veel meer vanuit de vraag naar hoger onderwijs bepaald moeten worden. De vraag naar hoger onderwijs dient benaderd te worden vanuit de arbeidsmarkt en samenleving. Nodig is na te gaan in hoeverre versterking van de positie van de onderwijsgebruiker bij kan dragen tot een flexibeler onderwijsaanbod waarbij de vraag van de gebruiker meer tot uitgangspunt genomen wordt. Er zijn diverse redenen om deze vraag te onderzoeken:

- De heterogeniteit van de vraag naar hoger onderwijs neemt toe. De heterogeniteit betreft zowel de instroom in het initieel onderwijs (mbo'ers,

vwo'ers, havisten, allochtone studenten) als de instroom in wederkerend leren (upgrading, professionalisering, vakbekwaamheden onderhouden, functiegerichte training en competentiebevordering, omscholing, etc).

- De marktoriëntatie en responsiviteit van onderwijsinstellingen dienen versterkt te worden om op de wijzigende veranderende vraag in te kunnen spelen en maatwerk aan de onderwijsgebruiker te kunnen bieden.
- De publieke en private verantwoordelijkheden in het hoger onderwijs moeten scherper gedefinieerd worden. Versterking van de positie van de onderwijsgebruiker kan daartoe bijdragen.
- Groeiende studentenaantallen en oplopende kosten voor exploitatie en investeringen staan op gespannen voet met het macro-budget. Het beschikbare bedrag per student daalt jaarlijks. Groei van studentenaantallen zou, gelet op de behoefte van de arbeidsmarkt, een beleidsdoel moeten zijn. Versterking van de financiering van de vraagzijde draagt bij aan een reële afstemming van het macro-budget op de kostenposten.

Internationalisering onderwijs loopt achter bij internationale economie

De kennismarkt is internationaal geworden en de economie mondiaal. Europa heeft een open markt en tijdens de top van Lissabon (2000)²⁰ hebben de regeringsleiders van de Europese landen als doelstelling geformuleerd dat Europa in 2010 het best presterende continent zou moeten zijn. Tot nog toe is de ambitie van Europa 2010 nog onvoldoende uitgewerkt in concrete voorstellen. Alhoewel er goede voorbeelden zijn, zullen Nederlandse instellingen de internationale dimensie sterker in het onderwijs moeten positioneren. Daarnaast is de internationale dimensie in de kennisverwerving en verspreiding onmisbaar geworden.

Te veel toegepast wetenschappelijk onderzoek

Mede als gevolg van de verschraling van de bekostiging in het wetenschappelijk onderwijs zijn investeringen in fundamenteel onderzoek achtergebleven en is er ten opzichte van andere Europese landen sprake van een neergang²¹. Fundamenteel onderzoek kenmerkt zich onder andere door de noodzaak tot investeren in onderzoek waarvan de uitkomsten en rendementen moeilijk zijn te voorspellen. Nederland heeft internationaal, ondanks de verschraling, nog steeds een goede naam maar zonder een financiële impuls dreigt ze deze te verliezen. Ten opzichte van landen als Duitsland (2.29 %), Frankrijk (2.18 %), de Verenigde Staten (2.74 %) en Japan (3.06 %) steekt het

Nederlandse cijfer van 1.9 % BBP schril af. In een internationale kennismarkt hebben toponderzoekers een uitnodigend onderzoeksklimaat nodig om in Nederland hun prestaties te kunnen blijven leveren.

6. Christen- democratisch perspectief voor het onderwijs

Op zoek naar talenten

“Ieder mens is op de eerste plaats een uniek wezen. Iedereen telt – en was altijd al geteld, de naam geschreven in de palm van Gods hand. Maar de mens is niet alleen uniek: zij of hij is in dit beeld ook gelijkwaardig aan ieder ander mens: gelijkwaardig, fundamenteel gelijk, niet hetzelfde als ieder ander. Mensen verschillen in gaven en talenten. Zij komen pas volledig tot hun recht in relatie tot anderen. Op die betrokkenheid met elkaar moeten mensen worden aangesproken.”²²

Onderwijs moet dus op zoek gaan naar talenten en bij leerlingen alle ontwikkelingsmogelijkheden aanspreken, waarbij de gelijkwaardigheid van de mens centraal staat en de talenten in alle diversiteit de ruimte krijgen. Het ene talent is niet meer dan het andere: ieders talent telt! Dit betekent geen eenheidsworst maar maatwerk, onderwijs afgestemd op de persoonlijke leerontwikkeling van leerlingen en studenten, en een gelijkwaardige positie van het beroepsonderwijs en het algemeen vormend onderwijs.

Onderwijs aan de samenleving

Onderwijs moet weer van de samenleving worden! Scholen moeten de ruimte krijgen om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid waar te maken. De draagkracht van scholen kan alleen verruimd worden als schoolbesturen, docenten, ouders en leerlingen samen het hart van onderwijs vormen. Gemeenschapszin in de school als belangrijke oefenplaats voor leerlingen voor de samenleving later. Uitgangspunt is dat het primaat van onderwijs bij de school komt te liggen, vanuit de premisse dat onderwijs en opvoeding sterk met elkaar samenhangen en scholen en ouders in gemeenschappelijkheid inhoud geven aan waardenvol onderwijs.

Spreaden van verantwoordelijkheid: een nieuw evenwicht

Het huidige sturingsconcept in het onderwijs, een sterk sturende overheid en een uitvoerend onderwijsveld, moet ingrijpend worden veranderd. Het subsidiariteitsbeginsel waarbij het vertrekpunt de school met alle betrokkenen is, leidt tot een herordening van verantwoordelijkheden. Er wordt een nieuw evenwicht gezocht tussen de taken van de overheid, van de scholen en van de onderwijsgebruikers die voortaan als gelijkwaardige partners samenwerken aan de kwaliteit van het onderwijs.

Vrijheid van onderwijs

“De vrijheid van onderwijs is een modern en vitaal uitgangspunt voor het onderwijsbestel. Het sluit aan bij het pluriforme en diverse karakter van onderwijs en biedt een middel om het onderwijs te vernieuwen in een tijd waarin wat aan eenheid en gemeenschappelijk gezichtspunt bestond geleidelijk verbreekt en de overheid niet geëigend en in staat is tot de waardengebonden keuzen die vernieuwing vergt. Het probleem is niet hoe een weerbarstig en heterogeen stelsel van instellingen en scholen aangepast kan worden aan eenduidige veranderingen, maar hoe een tot dusver vrij homogeen stelsel van onderwijs gestimuleerd kan worden om adequaat te reageren op heterogene veranderingen. Vrijheid van onderwijs schept de voorwaarde voor samenhang en verandering in het bestel ondanks inhoudelijke, culturele en organisatorische verscheidenheid. Dit vergt een moderne invulling.”²³

Scholen krijgen vrijheid in het nemen van verantwoordelijkheid om zich te profileren in identiteit, kwaliteit, rendement en inhoud. Dit betekent tegelijkertijd dat de cirkel wordt doorbroken waarin de overheid de maatschappelijke druk op het onderwijs reguleerde door het stellen van nadere regels. Scholen zelf zullen met de goede instrumenten, middelen en menskracht de maatschappelijke druk op het onderwijs moeten kanaliseren.

Onderwijsgeevenden worden cultuurdragers

De samenleving geeft onderwijsgeevenden hun beroepstrots terug. Daarbij speelt meer dan salaris en arbeidsomstandigheden, hoe belangrijk die ook zijn. De pedagogische taak van leerkrachten, hun bijdrage aan vorming en toerusting, aan gemeenschapszin en aan de groei naar volwassenheid en zelfstandigheid van leerlingen - de maatschappelijke erkenning van de waarden die daarin zijn gelegen -, is van groot belang voor de beroepstrots van leerkrachten en andere betrokkenen bij het onderwijs. In een complexe samenleving waarin individualisering zo gemakkelijk kan omslaan in fragmentatie kan die betekenisgevende rol van de docent nauwelijks worden onderschat. Deze dient anderzijds met zelfbewustzijn door leerkrachten te worden opgepakt, desnoods tegen een klimaat van waardenvrijheid in. In een verantwoordelijkheidsverdeling waarin de school centraal staat, worden onderwijsgeevenden cultuurdragers die met leerlingen en ouders het hart van het onderwijs vormen. De school moet positie kunnen kiezen. Schoolbesturen ondersteunen deze ontwikkeling door de school als arbeidsorganisatie aantrekkelijk te maken met een professioneel personeelsbeleid.

Solidariteit: onderwijs een sociaal grondrecht

Onderwijs is er voor iedereen en alle kinderen hebben hetzelfde recht en dezelfde opdracht om hun talenten te ontplooien. De zorgplicht van de overheid betreft de toegankelijkheid, bekostiging en de kwaliteit van het onderwijs, waaronder bestrijding van onderwijsachterstanden en een goede zorgstructuur. Dit geldt zowel voor het openbaar als het bijzonder onderwijs. Voor ieder kind is deugdelijk onderwijs beschikbaar met voldoende keuzemogelijkheden. Openbaar en bijzonder onderwijs zijn gelijkwaardig. Beide vormen dienen zich goed te kunnen ontplooien.

Niet een mindere maar een andere overheid

Scholen de vrijheid bieden om verantwoordelijkheid te dragen, betekent niet dat de overheid zich terugtrekt. De overheid accepteert dat schoolbesturen hun verantwoordelijkheid nemen en schept actief goede condities om onderwijsinstellingen in staat te stellen het publieke belang te dienen. Deze benadering gaat verder dan een pleidooi voor meer autonomie. Het is een trendbreuk. De overheid heeft in deze benadering een taak om scholen toe te rusten zodat zij de verantwoordelijkheid waar kunnen maken. Toerusting betekent in deze visie vooral faciliteren. Daarnaast is de ordenende verantwoordelijkheid een kerntaak van de overheid. De overheid brengt onderwijsgebruikers, docenten, ouders en schoolbesturen in positie om daadwerkelijk de maatschappelijke verantwoordelijkheid waar te maken.

School aan de ouders

Ouders zijn primair verantwoordelijk voor de opvoeding. Omdat onderwijs en opvoeding sterk met elkaar samenhangen worden de inbreng en betrokkenheid van ouders verbeterd. Uitgangspunt is daarbij dat ouders niet alleen maar consument zijn maar ook partner van de school van hun kinderen, op alle niveaus.

Pedagogische opdracht

Belangrijker dan ooit tevoren is de pedagogische opdracht waar scholen voor staan. Individualisering, opgevat als persoonlijke onafhankelijkheid van mensen, leidt tot persoonlijke, geprofileerde opvattingen, ook over onder-

wijs en opvoeding. Gezien ook de culturele pluriformiteit in de schoolbevolking, lijkt het waarmaken van een pedagogische opdracht een heidens karwei. En toch is het een wezenlijke taak van het onderwijs om jongeren op een heldere en herkenbare wijze te stimuleren waarden en normen met elkaar te delen. Niet alleen het voorleven is van belang, ook een verinnerlijking van gedragen waarden waarop allen bij de school betrokken elkaar aanspreken, dient de ambitie te zijn. Met andere woorden; de overheid stimuleert dat scholen normatief handelen. De pedagogische opdracht blijkt uit duidelijke doelstellingen afgeleid van de missie van de school.

7. Voorstellen om te komen tot maatschappelijk ondernemerschap in het onderwijs

Algemeen

1. De kwadratuur van de cirkel “autonomie èn regulering” wordt doorbroken door verantwoordelijkheden zo dicht mogelijk bij de school of onderwijsinstelling te leggen. Het CDA wil geen nieuwe structuurdiscussies maar kiest voor een heldere ordening van verantwoordelijkheden. De verantwoordelijkheid van de overheid is om de route die leidt tot een nieuwe ordening van verantwoordelijkheden in het onderwijs te bewegwijzeren en scholen, besturen en maatschappelijke intermediaire organisaties in de positie te brengen waarin zij ook daadwerkelijk inhoud aan deze verantwoordelijkheid kunnen geven.

2. Kerntaken van de overheid zijn:

- Voldoende bekostiging
- stellen van minimale deugdelijkheideisen
- bewaking kwaliteit (inclusief bestrijding onderwijsachterstanden en zorgstructuur)
- garanderen van toegankelijkheid
- toerusten van onderwijsgevendenden.

3. De overheid schrapt veel regels die betrekking hebben op de wijze waarop (het “hoe”) onderwijs gegeven worden. Onderwijsconcepten worden niet meer in Zoetermeer of Den Haag ontwikkeld en voorgeschreven.

Onderwijsvernieuwing wordt een verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen. Als tussenstap worden onderwijsvernieuwingsgelden vier jaar geormerkt aan de scholen ter beschikking gesteld en bestaat een bestedingsverplichting voor deze geormerkte middelen. Gevolg is dat de landelijke pedagogische centra en de schoolbegeleidingsdiensten vraagafhankelijk werken.

4. Het vergroten van het arbeidsplezier en de betrokkenheid van mensen, werkzaam in het onderwijs, is een hoofddoelstelling van het onderwijsbeleid voor de komende jaren. Onderwijsgevendenden moeten de ruimte krijgen om met inspiratie en creativiteit verantwoordelijkheid te dragen voor de inhoud en de kwaliteit. De betekenisgevende rol van de docent wordt belangrijker naarmate de zelfwaardering van docenten toeneemt en de samenleving onderwijsgevendenden sterker erkent als belangrijke cultuurdragers die verbindende waarden voorleven en overdragen. De school als professionele arbeidsorganisatie is een belangrijke voorwaarde om onderwijsgevendenden in staat te stellen deze vitale functie te vervullen.

5. Scholen en andere onderwijsinstellingen bereiden jongeren voor op volwaardige participatie in de Nederlandse samenleving. Daar toe behoort in ieder geval kennisoverdracht inzake grondwettelijk verankerde grondrechten en de onderliggende waarden die in onze samenleving diep geworteld zijn.

6. De overheid garandeert de publieke bekostiging van het onderwijs. Dit dient voor het leerplichtig onderwijs een volledige bekostiging te zijn. De sector onderwijs is prioriteit als sprake is van investeringsruimte en wordt ontzien bij tegenvallende overheidsinkomsten. De ambitie is om de Nederlandse onderwijsuitgaven (2000: 5,1 %) meer in overeenstemming te brengen met het OESO-gemiddelde (6 % BBP) waarbij doelmatigheid van de bestedingen voorop blijft staan.

7. Intensivering van het Informatie- en Communicatietechnologie (ICT)-gebruik wordt gestimuleerd door scholing van onderwijsgeevenden, bevordering van zij-instroom uit de ICT-branche en stages voor onderwijsgeevenden mogelijk te maken. Belemmeringen voor de ontwikkeling van software en de digitalisering van leerstof worden weggenomen, onder andere door het lage BTW-tarief voor educatieve software te laten gelden. Digitale netwerken tussen onderwijs- en cultuurinstellingen worden door de overheid gefaciliteerd.

BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS

8. Alhoewel de term 'deugdelijkheidseis' ouderwets aandoet, wordt het gewicht van een dergelijke eis ten aanzien van het onderwijs goed weergegeven. Scholen dienen zich hieraan te houden en de overheid ziet toe op de naleving ervan. Mogelijke nieuwe normen, bijvoorbeeld 'kwaliteitsnormen' dienen als deugdelijkheidseis beschreven te worden. De eisen van deugdelijkheid in het basis- en voortgezet onderwijs worden gemoderniseerd. De inrichtingsvoorschriften (eindtermen en kerndoelen) voor het basisonderwijs worden vergaand beperkt tot een kerncurriculum zodat scholen zich kunnen profileren in de inrichting van het onderwijs. Het kerncurriculum bestaat uit ongeveer 50 % van de onderwijstijd. De eisen worden beschreven als minimumresultaten. Het kerncurriculum bestaat uit: taal, rekenen, schrijven, kennis van de wereld (nabij en ver), levensbeschouwing, sport en creatieve vorming. De andere helft van de onderwijstijd is het profieldeel waar scholen de inhoud bepalen van het onderwijsaanbod.

In het voortgezet onderwijs worden lesroosters en uren tabellen afgeschaft. Waarborging van een minimumnorm vindt plaats door het kernleerplan te beperken tot: Nederlandse taal, wiskunde, engels, levensbeschouwing, techniek en natuur- en maatschappij-georiënteerde leergebieden, waaronder geschiedenis. De civiele effecten van een opleiding worden door examenprogramma's gerealiseerd.

De school ziet erop toe dat het onderwijs inhoudelijk aansluiting garandeert met en voldoende voorbereidt op het vervolgonderwijs. Jaarlijks voeren scholen overleg met toeleverende en afnemende scholen over deze aansluiting. Verslagen van deze gesprekken worden ter informatie aan de Inspectie gestuurd.

9. Kwaliteitszorg wordt een verantwoordelijkheid van de scholen zelf. De overheid stelt de invoering van kwaliteitszorgsystemen als deugdelijkheids-eis. Toezicht op de kwaliteit van het basis- en voortgezet onderwijs is een verantwoordelijkheid van de Onderwijsinspectie. Scholen worden gefaciliteerd om adequate kwaliteitszorgsystemen in te voeren. Gedurende een overgangperiode van vijf jaar werkt de Onderwijsinspectie met het instrumentarium van Integraal Schooltoezicht. In die periode hebben onderwijsinstellingen de gelegenheid om eigen kwaliteitszorgsystemen te ontwikkelen en te implementeren. Na deze overgangperiode verandert het toezicht van de Inspectie in die zin dat beoordeeld wordt of scholen adequate zelfevaluatiesystemen geïmplementeerd hebben en daar passende maatregelen bij nemen.

10. Onderwijsachterstanden moeten in een vroegtijdiger fase worden opgespoord en aangepakt. Taalachterstanden aan het begin van de basisschoolperiode worden verminderd door voor- en voerschoolse educatieve programma's in de voerschoolse periode breed in te voeren. De professionalisering van medewerkers in peuterspeelzalen en capaciteitsuitbreiding vragen om een forse investering van het rijk. Peuterspeelzalen worden een basisvoorziening waarbij gemeenten en rijk gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de bekostiging en ouders een inkomensafhankelijke bijdrage betalen. Besteding van achterstandsgelden uitsluitend door verkleining van de klassen wordt niet langer als doelmatige besteding van de gewichtengelden beschouwd. Onderwijsgeevenden die een specialisatie onderwijsachterstanden hebben gevolgd, worden voor deze belangrijke competentie financieel beloond.

11. Beleidsvrijheid betekent tegelijkertijd diversiteit. Voor onderwijsgebruikers wordt het belang van transparantie en herkenbaarheid daarmee nood-

zakelijker. Scholen maken in het schoolplan het profiel, de identiteit en de inhoud van hun onderwijs expliciet en leggen publiekelijk verantwoording over behaalde resultaten. Ouders worden jaarlijks geïnformeerd over de prioriteiten van de school en de behaalde resultaten. CITO-scores vormen een deel van het resultaat maar hier geldt dat het geheel beduidend meer is dan de som der delen.

12. De stichtingsvrijheid in het basisonderwijs wordt verruimd door de stichtingsnormen gelijk te trekken met de huidige opheffingsnormen. Hierdoor ontstaat ruimte en beweging in het onderwijsaanbod hetgeen kwaliteitsbevorderend kan werken ook ten aanzien van bestaande scholen.

13. Voor het basisonderwijs wordt een maximum-norm voor het aantal leerlingen per lesplaats vastgesteld op basis van de schaal in relatie tot het pedagogisch klimaat. De nieuwe maximumnorm voor een lesplaats wordt gesteld op hooguit 16 groepen met als richtsnoer 360 leerlingen. De onderbouwing van deze norm is als volgt: uitgegaan wordt van twee maal 8 jaargroepen (onderbouw, groep 1 tot en met 4 gemiddeld 20 leerlingen per groep, bovenbouw, groep 5 tot en met 8, gemiddeld 25 leerlingen per groep). Voor bestaande grotere scholen wordt een beleid ingezet waarbij door dislokaties kleinere eenheden gerealiseerd worden.

14. De overheid garandeert de toegankelijkheid van het onderwijs. Een belangrijk kenmerk van het openbaar onderwijs is de algemene toegankelijkheid. Voor het bijzonder onderwijs is de toegankelijkheid gerelateerd aan de grondslag van de school. Zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs vervullen een maatschappelijke functie. Het bijzonder onderwijs draagt daarmee medeverantwoordelijkheid voor de toegankelijkheid. Van bijzondere scholen wordt verwacht dat buitengewoon transparant is welke toegankelijkheidsregels gesteld worden. Bijzondere schoolbesturen leggen in het schoolplan publiekelijk vast welke gevolgen de grondslag voor de toegankelijkheid van de bijzondere school heeft. De overheid blijft verplicht om toereikend openbaar onderwijs aan te bieden.

15. Het openbaar en bijzonder onderwijs hebben een gelijkwaardige positie in het Nederlandse onderwijsbestel. Beide vormen van onderwijs moeten zich goed kunnen ontplooiën. Bovenaan staat dat deugdelijk onderwijs voor elk kind beschikbaar is en dat er voldoende keuzemogelijkheden bestaan. Ten aanzien van de bestuursvormen voor het openbaar onderwijs is vergaande verzelfstandiging te verkiezen boven het handhaven van het integraal bestuur²⁴. Verzelfstandiging van het openbaar onderwijs biedt de mogelijk-

heid om de openbare scholen meer in te bedden in de lokale gemeenschap, de buurt of wijk en ouders nadrukkelijker te betrekken bij het onderwijs. Gevolg is dat de afstand tussen de lokale overheid en het openbaar en bijzonder onderwijs dezelfde is, hetgeen bijdraagt aan een evenwichtige regierol van de gemeente in het lokaal beleid. Het karakter van het openbaar onderwijs blijft behouden.

16. Het personeelsbeleid in het onderwijs wordt geprofessionaliseerd. De overheid verbetert de condities voor onderwijsgeevenden door scholen in staat te stellen om:

- Competenties te belonen en deskundigheidsbevordering te faciliteren;
- Taak- en functiedifferentiatie te versnellen zodat schoolteams met verschillende deskundigheden gezamenlijk verantwoordelijkheid voor het onderwijs dragen.
- Doorgroeimogelijkheden binnen de beroepsgroep en naar verschillende onderwijstypen te bevorderen; onderwijsassistent naar junior-docent, senior-docent, excellente leraar;
- Meer ondersteunende functies in de school te realiseren;
- Carrièrelijnen te bekorten en
- Arbeidsomstandigheden te verbeteren (werkplek, ICT).

17. Bestaande bevoegdheidseisen zijn geënt op een stelsel waarin de overheid de competenties voor onderwijsgeevenden bepaalde. Scholen zelf zullen in de toekomst steeds meer de noodzakelijke competenties bepalen, afgeleid van de beleidskeuzes die de school heeft gemaakt ten aanzien van de inrichting van het onderwijs. De rigide bevoegdheidseisen worden daarom losgelaten en er wordt ruimte geboden aan scholen om een “proeve van bekwaamheid” vast te stellen. Kortom, bekwaam wordt belangrijker dan bevoegd. Dit betekent ook dat werkervaring in een andere sector leidt tot vrijstellingen in de opleiding tot onderwijsgevende. Net als in andere sectoren zal de arbeidsmarkt in het onderwijs opener moeten worden en zullen werkervaring en kwaliteiten, elders vergaard, op de merites beoordeeld worden. De pedagogisch didactische vaardigheden blijven een belangrijk beoordelingscriterium om de bekwaamheid van potentiële onderwijsgeevenden vast te stellen. Zijinstromers kunnen een kwaliteitsbevorderende invloed op het onderwijs hebben.

18. Voorop staat de publieke bekostiging van het initieel onderwijs.

Bijdragen van ouders, bedrijfsleven en andere financieringsbronnen zijn altijd additioneel en worden uitsluitend ingezet voor extra's en randvoorzieningen. Ouderbijdragen mogen nooit de toegankelijkheid in de weg staan.

Voor het leerplichtig onderwijs worden deze extra's altijd op basis van vrijwilligheid betaald.

19. In het basisonderwijs wordt lump sumfinanciering ingevoerd. De overheid hanteert een normering van de onderbouwing van de lump sum, waarbij de school (lesplaats) bekostigingsgrondslag blijft en dus wordt afgezien van een berekening op bestuursniveau. Moment van invoering van lump sumbekostiging in het basisonderwijs is afhankelijk van de mate van succes van de bestuurlijke schaalvergroting. Het hanteren van verschillende snelheden voor wat betreft de invoering van lump sum is passend bij een benadering die scholen centraal stelt.²⁵ Naast het gefaseerd invoeren van lump sumfinanciering, ontvangen scholen alvast schoolbudgetten, een vrij besteedbaar budget voor zowel personele als materiële doeleinden, waarmee schoolgebonden prioriteiten en knelpunten kunnen worden gefinancierd.

20. In samenhang met de invoering van lump sumfinanciering krijgen scholen in de toekomst een gewogen bedrag per leerling (toegevoegd aan de lump sum) wat gezien kan worden als het zorgbudget waarmee de school leerlingen met een specifieke zorgbehoefte kan voorzien van goed onderwijs. Over de inzet van deze zorgmiddelen wordt verantwoording afgelegd.

21. Scholen die de ruimte krijgen om geïnspireerd onderwijs aan te bieden, moeten zich ondersteund weten door schoolbesturen die in staat zijn een professioneel personeelsbeleid te voeren, onderwijskundige ondersteuning te bieden en een gezond financieel beheer te organiseren. De bestuurlijke schaalvergroting in het basisonderwijs wordt krachtig gestimuleerd. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het werkgeverschap en de kwaliteit van onderwijs. Het schoolmanagement is verantwoordelijk voor de uitvoering en implementatie van bestuurlijke besluiten waarbij het schoolmanagement voldoende ruimte wordt geboden binnen de kaders van een beleids- en begrotingscyclus. Het schoolmanagement wordt ontlast van administratieve en huishoudelijke taken om daarmee meer onderwijskundig leiderschap te kunnen tonen. Deze inhoudelijke en beleidsmatige verzwaring van de professionaliteit van de schoolmanager wordt ook in de beloning tot uitdrukking gebracht.

22. Ouders zijn niet alleen consument maar ook partner van de school en dragen medeverantwoordelijkheid voor het onderwijs. De relatie ouders-school dient op alle niveaus versterkt te worden, te beginnen met de relatie ouder-leerkracht op groepsniveau. De meeste ouders vinden deze relatie de belangrijkste. Op schoolniveau dient het management te investeren in de

relatie met ouders. Naarmate bestuurlijke fusies in het basisonderwijs toene-
men, is een *conditio sine qua non* dat de inbreng van ouders op het school-
niveau versterkt wordt. Daarom worden ouderraden verplicht gesteld.
Schoolbesturen leggen zoveel mogelijk taken en bevoegdheden op het
schoolniveau. Ouderraden worden geconsulteerd bij de verdeling van ouder-
bijdragen en sponsormiddelen. Juridificering van de ouder-schoolrelatie
wordt zoveel mogelijk voorkomen door ouders zo dicht mogelijk bij het on-
derwijs te betrekken. De bestuurlijk-juridische verhouding is het sluitstuk
van de vraag naar verbetering van de positie van ouders. Voor wat betreft de
samenstelling van het schoolbestuur wordt tenminste éénderde voorgedra-
gen door de ouders aan de ledenvergadering. Deze vertegenwoordiging kan
ook “namens” de ouders zijn. Als een school bestuurd wordt door een stich-
ting, benoemt het bestuur minstens éénderde van de leden door ouders
voorgedragen.

23. De institutionele schaal van scholen voor voortgezet onderwijs moet
kunnen worden verkleind. De overheid stelt geen nieuwe normen vast maar
realiseert de condities waardoor scholen kleinere eenheden realiseren.
Belangrijkste aanpassingen betreffen de vaste voet in de bekostiging en de
scholenhuisvesting. Daarnaast worden belemmeringen weggenomen voor
categorale scholen om een nevenvestiging te kunnen vormen. Voorts wordt
de bevoordeling van brede scholengemeenschappen afgeschaft bij uitbrei-
ding en vestigingen in VINEX-lokaties. Afsluitend onderwijs wordt voortaan
toegestaan op nevenvestigingen. Met andere woorden: het stimuleringsbe-
leid ten gunste van de vorming van brede scholengemeenschappen wordt
afgeschaft.

24. Multiculturaliteit in het onderwijs vraagt om beleid. De vrijheid van
richting en stichting geldt evenzeer voor hindoes, moslims enz. Daar waar
als gevolg van de vrijheid van schoolkeuze sprake is van een overgrote al-
lochtone schoolbevolking wordt van de scholen verwacht dat veel leestijd
wordt besteed aan het verwerven van de Nederlandse taal en kennis over de
Nederlandse cultuur.

25. Zwarte scholen die het gevolg zijn van segregatie, dat wil zeggen sociale
regulering van onderwijsstromen naar etniciteit, zijn ongewenst. School-
besturen en lokale overheden maken in op overeenstemming gericht overleg
afspraken vanuit een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de plu-
riformiteit van de schoolbevolking. Gemeenschappelijke inspanningen met
respect voor de vrijheid van schoolkeuze, dragen bij aan een evenwichtige
spreiding van allochtone en autochtone leerlingen in het onderwijs.

BEROEPSONDERWIJS

26. In het onderwijs worden twee koninklijke opleidingsroutes ingevoerd die gelijkwaardig aan elkaar zijn: het algemeen vormend onderwijs en het beroepsonderwijs. Het beroepsonderwijs krijgt een geheel eigenstandige positie in het onderwijsbestel, zowel voor wat betreft de pedagogische werkwijze alsmede de inhouden en werkvormen.

27. Een eigen pedagogiek voor het beroepsonderwijs begint al op de basisschool. De toetsen aan het einde van de basisschool worden herzien, zodanig dat de normstelling van het algemeen vormend onderwijs hieruit verdwijnt. De eigenheid en gelijkwaardigheid van het beroepsonderwijs wordt bevorderd door lerarenopleidingen voor beroepsonderwijs en het ontwikkelingsperspectief vanaf vmbo tot hbo voor leerlingen beroepsonderwijs helder te stellen.

28. Het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) krijgt de mogelijkheid om zich zowel in het algemeen vormend onderwijs als in de beroepskolom te positioneren. De sector beroepsonderwijs formuleert een doorstroomagenda die ertoe leidt dat veel meer vmbo'ers doorstromen naar vormen van hoger beroepsonderwijs. In instellingen voor het beroepsonderwijs wordt theorie afgestemd op de praktijk en wordt werken en leren sterk met elkaar in samenhang gebracht. De mogelijkheid van doorstroming naar het hoger beroepsonderwijs wordt als doelstelling voor het middelbaar beroepsonderwijs opgenomen.

29. Versterking van het beroepsonderwijs wordt onder andere tot uitdrukking gebracht door de bekostiging van het beroepsonderwijs op een gelijkwaardig niveau als het algemeen voortgezet onderwijs te brengen. Een eerste stap is uitbreiding van de functieschalen ten gunste van het vmbo.

30. De responsiviteit van Regionale Opleidingscentra (ROC) dient verbeterd te worden waarbij twee belangrijke prioriteiten worden gesteld. Ten eerste is een versterking van de positie van ROC's binnen de regio noodzakelijk om het onderwijsaanbod scherper af te stemmen op de regionale arbeidsmarktbehoefte. Belangrijke voorwaarde is dat ROC's meer ruimte krijgen in de bepaling van het onderwijsaanbod afgestemd op regionale behoeften. Ten tweede veronderstelt de ontwikkeling van wederkerend leren dat het middelbaar beroepsonderwijs meer differentiatie kent in leerwegen, modules en kwalificaties. De bekostiging van het wederkerend leren is in hoge mate een verantwoordelijkheid van sociale partners, met name daar waar het om

functiegerichte trainingen gaat. Ook werkenden zelf dragen een verantwoordelijkheid. De overheid dient wederkerend leren te stimuleren door fiscale maatregelen en leerrechten nader uit te werken²⁶. Uiteindelijk dienen ROC's de programmering van het onderwijs in versterkte mate door de vraag te laten bepalen.

31. Met de sociale partners zal de BVE-sector moeten komen tot een herformulering van de gedetailleerde eindtermen (kwalificatiestructuur) in beschrijving van globale competenties. De één op één-relatie tussen kwalificatiestructuur en opleidingenstructuur wordt losgelaten. Daarnaast wordt de vrije ruimte binnen de eindtermen vergroot, zodat instellingen zich sterker profileren op identiteit, missie en regio in een dynamische arbeidsmarkt.

32. Om de opvang van risicogroepen te verbeteren en de maatschappelijke verantwoordelijkheid van ROC's in dezen nadrukkelijker te stellen, wordt een structurele regeling voor de opvang van risicogroepen ontwikkeld. Instellingen krijgen de ruimte om passende trajecten te ontwikkelen en zonodig pas op de plaats te maken om een beroepsopleidend traject te starten.

33. Het voortijdig schoolverlaten wordt via twee lijnen aangepakt. Enerzijds wordt de aantrekkelijkheid van het beroepsonderwijs verbeterd en onderwijs meer afgestemd op de behoeften van individuele leerlingen. Individuele leerprogramma's worden uitgangspunt. Als leerlingen niet in staat zijn binnen het kwalificatiesysteem een diploma te verwerven, krijgen zij bij het verlaten van het onderwijs een getuigschrift mee waarin in ieder geval is beschreven over welke kennis en vaardigheden zij wél beschikken. Anderzijds wordt een hard ontmoedigingsbeleid gevoerd voor jongeren om aan het werk te gaan zonder startkwalificatie. Werkgevers zouden alleen jongeren zonder startkwalificatie een baan moeten aanbieden als tegelijkertijd een scholingscontract wordt getekend.

34. Monopolieposities in het onderwijs passen niet bij de vrijheid van schoolkeuze en belemmeren een gezonde profilering van scholen op kwaliteit. Er wordt een mededingingsautoriteit opgericht die bewaakt in hoeverre de schoolkeuze voor ouders en leerlingen in een regio reëel is, er sprake is van een gedifferentieerd onderwijsaanbod en aanbestedingsprocedures geen farce zijn. Dit geldt overigens niet alleen voor de BVE-sector maar voor alle vormen van onderwijs.

35. De Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) wordt vervangen door een wetgevend kader waarin vergaande samenwerking mogelijk gemaakt wordt tussen het vmbo, BVE en hbo. Het nieuwe wetgevende kader voorziet in een model waarbij instellingen onder één bestuur vallen, maar in hoge mate zelfstandig blijven (met een eigen verantwoordelijkheid, een eigen BRINnummer en een bekostigingslijn). Tegelijkertijd wordt de mogelijkheid gecreëerd voor instellingen om te défuseren door een splitsing in het ROC aan te brengen, ook wel ‘opting out’ genoemd.

36. De veelheid aan landelijke organen voor beroepsonderwijs beïnvloedt de gedetailleerde eindtermen negatief. Samenwerking, clustering en samengaan van landelijke organen is gewenst.

37. Instellingen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. De overheid is verantwoordelijk voor de kwaliteitsbewaking. Instellingen leggen verantwoording af over de kwaliteit door middel van zelfevaluatie en visitatie. Naarmate de kwaliteitszorgsystemen in de BVE-sector goed zijn ingevoerd, verandert de rol van de Inspectie in die zin dat nagegaan wordt of de kwaliteitszorg afdoende is en instellingen passende maatregelen nemen bij de conclusies van de zelfevaluatie.

HOGER ONDERWIJS

38. Het hoger onderwijs krijgt meer ruimte en verantwoordelijkheid om een vitale rol in de “kenniseconomie” te vervullen. De overheid staat garant voor de publieke investeringen in het hoger onderwijs en voor de kwaliteitseisen die de samenleving aan zulke investeringen mag stellen. De overheid staat tevens garant voor toegankelijkheid van de initiële bachelorsfase en stimuleert door grotere regelvrijheid dat maatwerk tussen instellingen en deelnemers uitgangspunt wordt van de onderwijspraktijk.

39. In het hoger onderwijs wordt een financiële impuls gegeven aan het fundamenteel onderzoek om de verhouding tussen toegepast en fundamenteel onderzoek evenwichtiger te maken en een aantrekkelijk onderzoeksklimaat voor toponderzoekers te bieden.

40. Instellingen voor hoger onderwijs ontwikkelen zich verder tot kenniscentra die nadrukkelijker in gaan spelen op een brede maatschappelijke vraag naar kennis, ook regionaal. Zowel het initieel onderwijs als het wederkerend

leren hebben een plaats in het hoger onderwijs, waarbij de toename in de omvang en de aard van de vraag naar wederkerend leren tot een verschuiving in het aanbod leidt. Meer differentiatie in doelgroepen, leerwegen en modules is noodzakelijk.

41. Uiteindelijk is het doel dat de bekostiging van onderwijstaken van hbo en wo via de verzilvering van leerrechten van de deelnemer lopen, zowel voor het initieel onderwijs als het wederkerend leren. Een vraaggestuurd bekostigingssysteem waarbij de verantwoordelijkheid van de overheid voor het initieel onderwijs (publiek) en de hoofdverantwoordelijkheid van sociale partners (privaat) voor het wederkerend leren scherper gedefinieerd zijn. Van sociale partners wordt intensivering van scholingsafspraken verwacht in alle CAO's, die in geld en tijd tot uitdrukking worden gebracht. Vaak betreffen de afspraken tussen sociale partners scholing, waarbij scholing sterk gerelateerd is aan de functie. Dit is begrijpelijk maar niet afdoende om de 'employability' van werknemers te vergroten. Er is dan ook naast de verantwoordelijkheid van de sociale partners en de individuele werknemer een verantwoordelijkheid van de overheid. In dit kader verwijzen we naar het recent verschenen rapport van het Wetenschappelijk Instituut, "De druk van de ketel"²⁷.

42. De complexiteit van het vraagstuk van leerrechten en de ingrijpende gevolgen voor de onderwijsinstellingen vragen om een zorgvuldige voorbereiding. De kabinetsperiode 2002 – 2006 wordt primair benut voor de implementatie van de bachelors-mastersstructuur en de grote omslag in dit opzicht: mastersopleidingen worden gefinancierd via de deelnemer. Overheidsbekostiging wordt gegarandeerd tot in ieder geval de eindgraden in het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Daarnaast wordt een actieplan opgesteld voor de omvorming van de bekostiging naar persoonsgebonden financiering van zowel bachelors- als masters. De overheid sluit hiertoe een convenant met de instellingen voor hoger onderwijs waarin tevens afspraken over de bekostiging voor de periode 2002 – 2006 zijn opgenomen, anticiperend op de invoering van leerrechten. In deze overgangperiode wordt het prijspeil voor de student verhoogd en worden fiscale stimulansen ingevoerd die sociale partners stimuleren tot een intensivering van het wederkerend leren. Het investeringsprogramma bevat afspraken over de voorbereiding van de omslag naar financiering via de deelnemer.

43. De gewenste richting van de ontwikkeling naar leerrechten dient dus verder uitgewerkt te worden. Bij die uitwerking zijn een aantal aandachts-

punten van belang. Het belangrijkste aandachtspunt kan een reden zijn om alsnog af te zien van invoering van leerrechten. Dit betreft de kwaliteitsborging van de opleidingen. Bij de invoering van leerrechten dient de samenhang in de opleidingsprogramma's gegarandeerd te zijn en kan van "selectief shoppende studenten die zo snel en eenvoudig mogelijk een kwalificatie willen verwerven" nooit sprake zijn. De volgende maatregelen kunnen bijdragen aan een dergelijke kwaliteitsborging:

- Besteding van leerrechten dient altijd bij geaccrediteerde opleidingen plaats te vinden;
- Studenten leggen een persoonlijk ontwikkelingsplan voor aan de opleiding;
- Opleidingen hebben de bevoegdheid om te toetsen of studenten voldoen aan de in competentie vertaalde eindtermen en om de samenhang van het onderwijsprogramma te beoordelen en zo nodig af te wijzen.
- De publiek bekostigde leerrechten zijn erop gericht alle deelnemers van voldoende entreeniveau de kans te geven een bachelorsopleiding met succes af te ronden. Externe democratisering en toegankelijkheid blijven belangrijke publieke taken.

44. Het hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo) bieden beide bachelors- en mastersopleidingen aan. Het onderwijsinhoudelijk onderscheid tussen wetenschappelijk en beroepsgeoriënteerd onderwijs blijft bestaan. Accreditatie in het hoger onderwijs heeft een toegevoegde waarde ten opzichte van de kwaliteitszorgsystemen die het hoger onderwijs ontwikkeld heeft. Accreditering is gericht op het valideren van uitgevoerde visitaties door het hoger onderwijs zelf. Publieke bekostiging van wetenschappelijk onderzoek blijft voorbehouden aan universiteiten. Naarmate hogescholen meer ervaring met toepassingsgericht onderzoek verzamelen, wordt de vraag naar publieke bekostiging van onderzoek in hbo-instellingen actueel.

45. Mogelijkheden voor opfrisverlof in het hoger onderwijs worden verruimd waardoor een bredere oriëntatie meer flexibiliteit in de loopbaanontwikkeling bewerkstelligt. Regelmatige uitwisselingen met en stages in instellingen en bedrijfsleven, als deel van een "leven lang leren" door onderwijs- en onderzoeksmedewerkers worden uitgebreid.

46. De leeftijdsopbouw van universitair personeel maakt het noodzakelijk dat de overheid een stimulerend beleid ontwikkelt voor jonge onderzoekers (in opleiding). Verbetering van de arbeidsvoorwaarden is niet alleen noodzakelijk om het assistent-in-opleiding (aio)-schap aantrekkelijker te maken maar ook van groot belang voor de continuïteit van onderwijs en onderzoek

aan universiteiten.

47. Kenniskringen waarin instellingen voor hoger onderwijs, maatschappelijke instellingen en bedrijfsleven kennis delen, worden krachtig gestimuleerd.

48. PABO's en lerarenopleidingen voor voortgezet onderwijs worden ingrijpend vernieuwd en aangepast aan het veranderende leraarsberoep. Opleiden in de school wordt belangrijker. Meer differentiatie in de wijze waarop onderwijsgevendenden hun competenties verwerven, wordt bevorderd. Duaal leren en het versneld behalen van de leraarscompetentie na werkervaring in een andere sector, worden gestimuleerd. De pedagogisch-didactische aantekening wordt opnieuw ingevoerd. Deze voorstellen hebben de meeste kans van slagen als werkgevers in het onderwijs een belangrijke verantwoordelijkheid krijgen in de aansturing van lerarenopleidingen.

8. Appèl aan de samenleving

In het vorige hoofdstuk zijn voorstellen geformuleerd die beogen om het maatschappelijk ondernemerschap in het onderwijs krachtig te stimuleren. In dit hoofdstuk doen wij een appèl op de samenleving om er toe bij te dragen dat scholen weer het hart van onderwijs gaan vormen. Het CDA verwacht veel van de samenleving, mensen en hun maatschappelijke verbanden. Scholen krijgen met leerlingen, ouders, onderwijsgeevenden en schoolbesturen, de ruimte om kwaliteit van het onderwijs op een hoog peil te brengen. De condities waaronder scholen dat doen, worden ten dele bepaald door de overheid. Besturenorganisaties, vakbonden, ouderorganisaties, onderwijsinnovatieorganisaties, lerarenverenigingen, onderwijsinstellingen, schoolbesturen en schoolteams; zij allen zijn medebepalend voor het wel of niet slagen van een beleid dat erop is gericht om scholen in staat te stellen hun verantwoordelijkheid waar te maken.

Beroepsgroep

Onderwijsgeevenden moeten zich weer beroepstrots toeëigenen. Zij zijn belangrijke cultuurdragers waarvoor respect en waardering past. Bevordering van arbeidsplezier, gesteund door goede arbeidsvoorwaarden, is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de overheid en de beroepsgroep zelf. De 'klaagcultuur' die in sommige lerarenkamers wel eens te horen is, kan alleen verstommen als de school een professionele arbeidsorganisatie wordt waar onderwijsgeevenden elkaar inspireren en zich gesteund weten door de samenleving. Professionaliteit betekent dat in collegiaal verband wordt gewerkt aan schoolontwikkeling. Teams zullen steeds meer verschillende functies kennen waarbij een ieder eigen expertise inbrengt. Voor de beroepsgroep geldt het belang van 'wederkerend leren' evenzeer als voor alle andere sectoren op de arbeidsmarkt.

Ouders

Ouders dragen een primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kinderen. Op school worden kinderen evenzeer gevormd en de betrokkenheid van ouders bij het onderwijs is dan ook van cruciaal belang. Ouders zijn niet alleen maar consument maar vooral ook partner van de school. Op alle niveaus wordt hun inbreng en betrokkenheid gestimuleerd, te beginnen in de schoolklas en eindigend bij de ver tegenwoordiging van ouders in het schoolbestuur. Dit uitgangspunt brengt met zich mee dat scholen een beroep op ouders mogen doen en op hun inzet kunnen rekenen.

Schoolbesturen

In de voorstellen van het Wetenschappelijk Instituut krijgen schoolbesturen ruimte voor verantwoordelijkheid en engagement. Vanwege de hoofdprioriteit van een modern en integraal personeelsbeleid zullen schoolbesturen veel moeten investeren in een professioneel en wervend werkgeverschap. Maatwerk, loopbaanontwikkeling, functionerings- en beoordelingsgesprekken zijn belangrijke onderdelen van personeelsbeleid. Expertise ten aanzien van human resource management moet in schoolbesturen vertegenwoordigd zijn. Competenties en bekwaamheden worden meer bepalend voor de beloning.

Kwaliteitszorg is de andere hoofdprioriteit van schoolbesturen.

Schoolbesturen zullen kaders voor kwaliteitszorg en –beleid moeten stellen. Naarmate schoolbesturen hierin slagen zal de rol van de Inspectie terughoudender kunnen worden, in de zin van het beoordelen of schoolbesturen valide kwaliteitszorgsystemen hanteren en passende maatregelen treffen bij de zelfevaluatie. Schoolbesturen zullen aan de hand van een beleids- en begrotingscyclus kaders moeten stellen waarbinnen het management zijn taken kan waarmaken.

Naarmate de beleidsvrijheid voor schoolbesturen toeneemt, wordt de noodzaak tot versterking van het beleidsvoerend vermogen van schoolbesturen groter. Bestuurlijke schaalvergroting draagt hieraan bij.

Ruimte voor engagement betekent een stimulerende houding van schoolbesturen ten aanzien van identiteit en de pedagogische opdracht van de scholen.

Scholen

Binnen bestuurlijk gestelde kaders en een beleids- en begrotingscyclus waarin de doelstellingen, werkwijze en beoogde resultaten van het onderwijs helder zijn geformuleerd, heeft het management in het primair- en voortgezet onderwijs de centrale verantwoordelijkheid voor de dagelijkse aansturing van uitvoering van onderwijstaken, het personeelsbeleid en het functioneren van de onderwijsorganisatie. Deze benadering veronderstelt onderwijskundig leiderschap, visie en managementvaardigheden. Versterking van het management en verdergaande professionalisering zullen in veel gevallen nodig zijn om schoolteams aan te sturen zodanig dat gemeenschappelijk gewerkt wordt aan schoolontwikkeling.

Als de school het hart van onderwijs vormt en het centrum van schoolontwikkeling wordt, zijn kwaliteitszorg en onderwijsvernieuwing een logisch

gevolg. Implementatie van goede kwaliteitszorgsystemen zal een belangrijke prioriteit voor de school zijn.

De keerzijde van beleidsruimte is rekenschap. De verantwoording van scholen ten opzichte van ouders, de directe maatschappelijke omgeving en de overheid vraagt om transparantie en openheid ten aanzien van gemaakte keuzen en behaalde resultaten.

Tenslotte wordt van scholen verwacht dat zij de pedagogische opdracht van het onderwijs vertalen in kenbare doelstellingen die afgeleid zijn van de missie van de school.

Besturenorganisaties

Besturenorganisaties in het onderwijs zullen de oriëntatie moeten verleggen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen naar de scholen. Om het zelfregulerend vermogen van de sectoren primair- en voortgezet onderwijs te bevorderen, zullen besturenorganisaties zich moeten omvormen tot organisaties die zich verantwoordelijk weten voor de kwaliteit van het onderwijs en de toerusting van scholen. Deze benadering veronderstelt een toerustingsstrategie ten aanzien van schoolontwikkeling, onderwijsvernieuwing, professionalisering van personeelsbeleid en kwaliteitszorg. Consequëntie van deze benadering is dat besturenorganisaties het mandaat van hun leden vragen om een toezichhoudende verantwoordelijkheid te dragen voor de bij hen aangesloten scholen en zonodig “scholen die door het ijs dreigen te zakken” te ondersteunen bij de verbetering van het onderwijs.

Onderwijsvakbonden

Onderwijsvakbonden hebben een dubbele oriëntatie. Enerzijds vertegenwoordigen zij de belangen van de beroepsgroep als professionals en brengen een onderwijskundige oriëntatie in. Anderzijds vertegenwoordigen zij de belangen van de werknemers in het onderwijs.²⁸ Deze gerechtvaardigde belangen zijn in de praktijk wel eens strijdig met elkaar. Voor het nastreven van een richting waarin onderwijsgeevenden zich als professionals verantwoordelijk weten voor de kwaliteit van onderwijs, is meer transparantie ten aanzien van de te behartigen belangen gewenst.

Onderwijsvakbonden kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het bevorderen van mobiliteit en openheid van het beroep vanuit de aanname dat bekwaam belangrijker wordt dan bevoegd.

Sociale partners

De sociale partners in het onderwijs kunnen een enorme stimulerende invloed uitoefenen op de daadwerkelijke vergroting van de beleidsruimte op scholen door het sluiten van CAO's die open en flexibel zijn en ruimte laten om op scholen de inzetbaarheid van onderwijsgeevenden te vergroten. Om de professionalisering van onderwijsgeevenden te stimuleren, zullen afspraken in tijd en geld over wederkerend leren gemaakt moeten worden. Het Rechtspositiebesluit Onderwijs zal vergaand vereenvoudigd moeten worden. Dit is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers.

Naast de rol van sociale partners in het onderwijs, is een gevolg van de voorstellen van het Wetenschappelijk Instituut dat de hoofdverantwoordelijkheid voor scholingsafspraken in CAO's over wederkerend leren ligt bij werkgevers en werknemers in alle arbeidsmarktsectoren.

Sociale partners zullen gemeenschappelijk moeten werken aan een vergaande vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur in het beroepsonderwijs waarbij een globale beschrijving van competenties centraal staat.

Verder zouden werkgevers jongeren zonder startkwalificatie pas een baan moeten aanbieden als tegelijkertijd een scholingscontract wordt getekend.

Noten

1. *Almanak Voortijdig Scholieren 2000*, Sardes, Utrecht, 2001
2. Een startkwalificatie is het niveau van de beginnende beroepsbeoefenaar
3. *Education at a glance 2000* OESO, 2001, Nederland 5,1 % BBP, OESO-gemiddelde 6 %
4. *De arbeidsmarkt in de collectieve sector, Investeren in mensen en kwaliteit* kamerstuknummer 27.620, Commissie Van Rijn, 2001
5. *Toekomst van het leraarschap*, Commissie Van Es, 1991
6. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Ruimte voor kwaliteit*, Den Haag, 1989
7. Leune, J.M.G., *Onderwijs in verandering*, 2001
8. Onderwijsraad, *Dereguleren met beleid*, 2001
9. SCP-rapportage, *Scholen onder druk*, 1999
10. o.a. SCP-rapportage, *Onderwijsachterstandenbeleid*, 1999 en rapportage van het Centrum voor educatieve dienstverlening, Rotterdam
11. *Toerusting en Bereikbaarheidsoperatie*, differentiatie stichtings- en opheffingsnormen, 1991
12. *Aansprekend burgerschap* Advies van de Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling, Den Haag, 2000. In dit advies beschrijft de Raad dat de huidige organisatie van de publieke sector verantwoordelijk gedrag van burgers eerder ontmoedigt dan stimuleert. De raad pleit dan ook voor kleinschaligheid in het onderwijs, vergroting van identificatiemogelijkheden voor docenten, ouders en leerlingen en het realiseren van kleinere eenheden in het onderwijs.
13. *Ruimte voor kwaliteit in de basisvorming*, Advies Onderwijsraad over de herinrichting van de basisvorming, Den Haag, 2001
14. *Rijksbegoting Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*, Den Haag, 1991

15. Uit de Almanak Voortijdig Schoolverlaten (voetnoot 1) blijkt dat in absolute zin sprake is van twee keer zoveel voortijdige schoolverlaters in het voortgezet onderwijs ten opzichte van de BVE-sector. Gelet op de niet-leerplichtige leeftijd van veel bve-studenten is het percentage van 39 % van het totaal aantal voortijdige schoolverlaters, afkomstig uit de BVE-sector buitengewoon zorgelijk. Dit geldt zowel voor de beroepsbegeleidende als de beroepsopleidende leerweg in de BVE-instellingen.

16. O & O Fondsen zijn bedrijfstakgewijze Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen die beogen de scholing van werknemers te stimuleren. O & O Fondsen maken verevening van opleidingskosten mogelijk en leveren een belangrijke bijdrage aan het scholingsbewustzijn binnen een sector.

17. Max Goote Kenniscentrum, *O & O fondsen onderzoek*, Amsterdam, 1997

18. Leijnsse, F., *Hogescholen 10 jaar vooruit*, Bericht van de voorzitter, HBO-raad, 2000

19. Waterreus, J.M., *O & O-fondsen onderzoek*, Max Goote Kenniscentrum voor beroepsonderwijs en Volwasseneducatie, Amsterdam, 1997

20. Europese Raad in Lissabon, 2000, doelstellingen:

- een sterke jaarlijkse groei van de investeringen per capita in menselijke hulpbronnen;
- het aantal 18- tot 24-jarigen dat alleen lager secundair onderwijs heeft gevolgd en geen verder onderwijs of opleiding krijgt, moet tegen 2010 zijn gehalveerd;
- scholen en opleidingscentra, alle aangesloten op Internet, moeten worden uitgebouwd tot veelzijdige lokale leercentra die openstaan voor iedereen, en die gebruik maken van de meest aangewezen methoden om een breed scala aan doelgroepen te bereiken; scholen, opleidingscentra, bedrijven en onderzoeksinstituten moeten, tot wederzijds voordeel, leerpartnerschappen aangaan;
- tegen eind 2000 wordt bepaald met welke middelen de mobiliteit van studenten, docenten en opleidings- en onderzoekspersoneel kan worden bevorderd;
- de inzetbaarheid verbeteren en de lacunes in vaardigheden verminderen, specifieke programma's bevorderen om werklozen in staat te stellen hun lacunes in vaardigheden op te vullen.

21. NWO, *Strategienota 2002-2005*, Thema's met talent, Den Haag, 2001

22. *CDA-Program van Uitgangspunten*, 1993
23. *Vrijheid, verandering en verscheiden*, rapport Commissie Donner, 2000
24. Integraal bestuur wil zeggen dat de gemeente naast de verantwoordelijkheid als lokale overheid ook het bevoegd gezag vormt van het openbaar onderwijs.
25. *Kwaliteit aan de basis*, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Zoetermeer, 2001
26. Zie de voorstellen in: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De druk van de ketel, Naar een versloopte systeem voor duurzame arbeidsdeelname, en tijd en geld voor scholing, zorg en privacy*, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Den Haag, 2001, pagina 78 en 79
27. zie noot 26
28. Leune, J.M.G., *Onderwijsbeleid onder druk; een historisch-sociologisch onderzoek naar het opereren van lerarenverenigingen in het Nederlandse onderwijs*, Tjeenk-Willink, Groningen, 1976, hfdst 10 en 11

Geraadpleegde bronnen

Bronneman-Helmers, H.M., *Scholen onder druk*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1999

Burger, A, Dekker, P. "Nederland gemeten en vergeleken: conclusies en perspectieven", in: *Noch markt, noch maat*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 2001

BVE-raad, *BVE in bedrijf*, BVE-raad, De Bilt, 2001

BVE-raad, *Minder maar beter*, BVE-raad, De Bilt, 2001

CDA-Tweede Kamerfractie, *Begroting, Onderwijs, cultuur en wetenschappen 2001-2002*, De kunst van het loslaten, ruimte voor goed onderwijs, Den Haag, 2000

Commissie Donner, *Vrijheid, verandering en verscheidenheid, Advies over inrichting van het onderwijs*, Verslag van de Commissie Toekomst bijzonder onderwijs, Den Haag, 2000

Commissie Toekomst Leraarschap, *Een beroep met perspectief; de toekomst van het leraarschap*, Commissie Toekomst Leraarschap, Amsterdam, 1991

Hoeven, M.J.A., van der, Camp, van de, W.G.J.M., *7 x 7: over de waarde van de leraar*, CDA-Tweede Kamerfractie, Den Haag, 1999

Hoeven, M.J.A., van der, *Bijdrage Algemeen Overleg Lerarenopleiding*, CDA-Tweede Kamerfractie, Den Haag, 2000

Jager, P.K., Laan, van der, C., Een armzalige kijk op onderwijs, in: *Trouw*, 16 maart 2001

Jansen, M., "CDV in gesprek over onderwijs", in: *CDV*, Den Haag, 2001, nr. 6, p. 3 - 10

Jansen, M., "CDV in gesprek over revitalisering van de non-profitsector", in: *CDV*, Den Haag, 2001, nr. 6/7/8, p. 114 - 126

KPC-Groep, *Kwaliteit door lerende scholen; naar een nieuw perspectief van voortgezet onderwijs*, KPC-Groep, 's-Hertogenbosch, 2001

Leijnsse, F., *Hogescholen 10 jaar vooruit*, Bericht van de voorzitter, HBO-raad, Den Haag, 2000

- Leune, J.M.G., *Onderwijs in verandering*, Wolters-Noordhof, Groningen, 2001
- Mertens, F.J.H., *Meer van hetzelfde*, Lemma BV, Utrecht, 2001
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Primair onderwijs in jeifers: de jaren '90*, Zoetermeer, 2000
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Autonomie en deregulering* kamerstuknr. 26.480, nr. 7, Den Haag, 2001
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Kwaliteit aan de basis*, Zoetermeer, 2001
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Grenzeloos leren; een verkenning naar onderwijs en onderzoek 10*, Zoetermeer, 2001
- NWO, *Thema's met talent*, Strategienota 2002-2005, Den Haag, 2001
- OECD, *Education at the glance, edition 2001*, Organisation for economic cooperation and development, 2001
- Onderwijsraad, *Dereguleren met beleid*, Onderwijsraad, Den Haag, 2001
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Aansprekend burgerschap*, Den Haag, 2000
- Rinnooy Kan, A.H.G. Veld, In 't, R.J., Vijlder, de, F., *Bij de les*, Max Geldens stichting voor maatschappelijke vernieuwing, 2001
- Schuyt, K. "Doe ik het wel goed?", in: *Trouw*, 21 april 2001
- Tilborg, L., van, Es, W. van, (red.), *Almanak voortijdig schoollaten 2001*, Sardes, Utrecht, 2001
- VNO-NCW, *Kennismarkt, Prioriteiten onderwijs en scholing 2002*, VNO-NCW, Den Haag, 2001
- VNO-NCW, *Impulsen voor een vernieuwende kennissector*, 2001
- VSNU, *Kennis voor kansen; prioriteiten van de universitaire branche voor de-kabinets periode 2002 - 2006*, Utrecht, 2001

Waal, S., de, *Nieuwe strategieën voor het publieke domein*, Alphen a/d Rijn, 2000

Waterreus, J.M., *O & O fondsen onderzoek*, Max Goote Kenniscentrum, Amsterdam, 1997

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Ruimte voor kwaliteit*, Den Haag, 1989

Bijlage: Financiële verantwoording

De algemene lijn in voorliggend rapport is dat scholen en onderwijsinstellingen meer beleidsruimte in onderwijskundige, organisatorische en financiële zin hebben om binnen de school passende prioriteiten te stellen. Het is derhalve niet de bedoeling om extra investeringen te specifiek te oormerken omdat dit een inperking op de beoogde beleidsvrijheid zou kunnen zijn.

De voorliggende voorstellen passen in de lijn en investeringsruimte zoals in het verkiezingsprogramma 2002 – 2006 vastgelegd. In totaal wil het CDA 4 miljard gulden investeren in onderwijs. Het bedrag van 4 miljard voor onderwijs wordt op de volgende wijze ingezet:

1. Professionalisering en uitbreiding peuterspeelzalen (voor- en vroegschoolse opvang)	500 mln
2. Voldoende bekostiging van het funderend onderwijs	1,0 mld
- investeringen in ICT (infrastructuur en didactiek)	
- verhoging van de vergoedingen voor schoonmaak en leermiddelen	
- verbeteringen van lokalen en gebouwen	
- implementatie en versterking van kwaliteitszorgsystemen	
- verbetering sportonderwijs	
3. Schaalverkleining	250 mln
- gelijktrekken van stichtings- en opheffingsnormen	
- verruiming van de mogelijkheden van nevenvestigingen en dislokaties	
4. Revitalisering leraarsberoep	1,5 mld
- verbetering van arbeidsvoorwaarden	
- uitbreiding van het aantal functies, inclusief differentiatie	
5. Versterking beroepsonderwijs	500 mln
- Bevordering doorstroming	
- Uitbreiding werkend leren	
6. Kenniseconomie	250 mln
- Fundamenteel wetenschappelijk onderzoek	
- Hoger onderwijs	

