



Het Netwerk Onderwijsinnovatie

Onderwijs

kan zoveel

Slimmer

Aanzet tot een dialoog

Het Netwerk Onderwijsinnovatie

Onderwijs

kan zoveel

Slimmer

Aanzet tot een dialoog

*Het Netwerk
Onderwijs-
innovatie wil een
dialoog op gang
brengen over hoe
innovatie kan
helpen het onder-
wijs te verbeteren
en het leraren-
tekort te bestrijden*

Inleiding

Het Netwerk Onderwijsinnovatie wil bijdragen aan de kracht van het onderwijs door een dialoog op gang te brengen met alle partijen in het onderwijs: leerlingen, ouders, docenten, schoolleiders, bestuurders, bedrijfsleven, vertegenwoordigers van onderwijspersoneel en werkgevers, en de overheid. Een dialoog over hoe de sector meer ruimte kan krijgen en beter ondersteund kan worden om zelf te verbeteren en te vernieuwen. Een dialoog over hoe het onderwijs slimmer te organiseren om de kwaliteit te verbeteren en het lerarentekort te helpen bestrijden.

Het Netwerk Onderwijsinnovatie is ingesteld door het ministerie van OCW, maar heeft een volledig onafhankelijke positie. Het Netwerk betreft dit advies dan ook niet bij het politieke of ambtelijke traject van de Heroverwegingen. Het Netwerk acht het onverstandig om te bezuinigen op onderwijs. Maar of er nu bezuinigd of juist geïnvesteerd gaat worden, altijd geldt dat nagedacht moet worden hoe het onderwijs slimmer te organiseren. De aanbevelingen in dit advies zijn erop gericht het onderwijs te verbeteren en het lerarentekort te bestrijden door meer ruimte te maken voor innovatie. Dat is de opdracht waar het Netwerk zich op heeft gericht.

Het Netwerk Onderwijs bestaat uit: Alexander Rinnooy Kan (voorzitter SER), Henriëtte Maassen van den Brink (hoogleraar onderwijs economie UvA en UM), Kees Tetteroo (voorzitter CvB ROC Eindhoven), Frank Kalshoven (directeur De Argumentenfabriek), Joeri van den Steenhoven (voorzitter Nederland Kennisland), Wiebe Draijer (managing partner McKinsey Nederland) en Robbert Dijkgraaf (president KNAW).

Het Netwerk heeft verschillende initiatieven genomen om de dialoog tot stand te brengen. Zo doet TIER (Onderzoeksinstituut voor Evidence based onderwijs van drie universiteiten) een onderzoek naar productiviteit in het onderwijs. Het Netwerk heeft samen met het Ministerie van OCW de Innovatieimpuls Onderwijs opgezet, die scholen ruimte geeft om te experimenteren en tegelijk goed onderzoek te doen. Deze notitie is het resultaat van een derde initiatief van het Netwerk, namelijk het leveren van een bijdrage aan de verbetering van het onderwijs door het geven van aanbevelingen.

De aanbevelingen zijn de weloverwogen interpretatie van alles wat het Netwerk het afgelopen jaar heeft gehoord in al

zijn gesprekken, een stelselanalyse en zijn andere activiteiten. In de zomer van 2009 hebben meer dan honderd onderwijsmensen (docenten, schoolleiders, besturen, wetenschappers, beleidsmakers) met behulp van De Argumentenfabriek het stelsel van wet- en regelgeving en CAO's in kaart gebracht en geanalyseerd op belemmeringen en stimulanzen voor productiviteitsverbetering. Op basis daarvan is een groot aantal opties voor verbeteringen verzameld. Mede op basis van die analyse en eigen ervaringen en inzichten doet het Netwerk een samenhangend geheel van aanbevelingen, waarvan het Netwerk verwacht dat deze een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan beter en effectiever onderwijs.

Hoewel de basis ligt in de stelselanalyse, is het advies het resultaat van de afwegingen die het Netwerk zelf heeft gemaakt. Deze afwegingen zijn geen gesloten stellingnames. De aanbevelingen zijn ook niet per definitie allesdekkend of de volledige waarheid. Het advies is daarmee geen agenda die het ministerie, de sociale partners en de scholen maar hoeven toe te passen om direct effect te zien. Dat zou ook niet passen:

onderwijsverbetering moet niet worden voorgeschreven door een kleine denktank, maar is het gevolg van een brede dialoog tussen alle betrokkenen. Het advies geeft een richting aan waarmee structurele verbetering van het onderwijs binnen handbereik komt. De aanbevelingen zijn daarmee een goed startpunt voor een verdere dialoog.

In dit advies hebben we ervoor gekozen ons te richten op primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. De noodzaak voor innovatie en de bestrijding van het lerarentekort speelt uiteraard ook in het hoger onderwijs. Echter, de context van het hoger onderwijs is een andere. Daarom is ervoor gekozen het hoger onderwijs in dit advies buiten beschouwing te laten.

We willen een dialoog met allen die, net als het Netwerk, het onderwijs een warm hart toedragen. Laten we samen kijken hoe we het onderwijs kunnen verbeteren!

HET NETWERK ONDERWIJSINNOVATIE,

Alexander Rinnooy Kan, Henriëtte Maassen van den Brink, Frank Kalshoven, Joeri van den Steenhoven, Robbert Dijkgraaf, Kees Tetteroo en Wiebe Draijer.

Inhoudsopgave

1 AANLEIDING

- Uitdagingen voor het Nederlandse onderwijs
- Werken aan productiviteit
- Naar een sterke onderwijssector

2 VOORWAARDEN VOOR EEN STERKE SECTOR

3 DE AANBEVELINGEN VAN HET NETWERK

- Ruimte aan de professional
- Beter scholen en opleiden
- Meten is weten en verantwoorden
- Beter presteren is beter belonen

4 DE AANBEVELINGEN OP EEN RIJTJE

EN DAN IS HET NU AAN U!

*Aanleiding:
Uitdagingen
voor het
Nederlandse
onderwijs*

- 1 Onderwijsraad (2009). Stand van Educatief Nederland.
- 2 Inspectie voor het Onderwijs (2006). Jaarverslag.
- 3 Kösters en Otten (2007). Sociaal-economische trends, 3e kwartaal 2007, CBS.

Hoofdstuk een

Goed onderwijs is het begin van een goed leven. In de kennissamenleving is onderwijs de belangrijkste factor voor ieders kansen om in de samenleving mee te komen.

De uitdaging voor het onderwijs is te zorgen dat iedereen zijn talent optimaal kan ontwikkelen. Dat stelt eisen aan zowel de kwaliteit van het onderwijs als de kansen om door te stromen voor wie dat wil. We zien dan ook dat steeds meer leerlingen en studenten willen doorleren. En gelukkig maar. Het betekent wel dat scholen maximaal ingericht moeten zijn om leerlingen uit te dagen en te helpen hun talenten te ontwikkelen. Juist in een kennissamenleving wordt in die zin meer dan ooit van het onderwijs gevraagd. En omdat de wereld om de school heen verandert, zal de school daarvoor zelf ook moeten vernieuwen.

Het Netwerk ziet helaas dat de kwaliteit van het onderwijs onder druk staat. Zo vertonen indicatoren voor lees- en rekenvaardigheden een dalende trend.¹ In het funderend onderwijs behaalt slechts een gering aantal 9-10 jarige leerlingen de hoogste vaardigheidsniveaus en 15-jarige leerlingen komen op het hoogste niveau van lezen niet verder dan het OESO-gemiddelde. Een kwart van de

kinderen verlaat het primair onderwijs met een niveau van lezen van groep 6. En in het middelbaar beroepsonderwijs verveelt een kwart van de leerlingen zich.² Daarnaast is het Nederlands onderwijs nog onvoldoende in staat om excellente leerlingen tot excellente prestaties te bewegen. Ook blijkt dat leerprestaties voor een belangrijk deel worden beïnvloed door de sociaal-economische status.³ Kortom, er blijft nog teveel talent onbenut!

En er is een tweede belangrijke uitdaging waar het onderwijs voor staat. Terwijl de vraag om kwalitatief hoogwaardig onderwijs stijgt, staan we door de vergrijzing aan de vooravond van een kwantitatief en kwalitatief lerarentekort. De geringe aantrekkingskracht van het lerarenberoep versterkt dit tekort. Dat beginnen sommige scholen nu al te voelen, maar de komende jaren zal naar verwachting tot zo'n 75 procent van de huidige leraren het onderwijs verlaten. Dat vraagt om maatregelen. Daarom kwam de Commissie Leraren in 2007 met een advies om toekomstige tekorten aan te pakken. Deze commissie heeft aanbevolen de lerarensalarissen te verhogen, te investeren in de ontwikkeling van leraren, en de innovatiekracht van scholen te versterken. Met betrekking tot de eerste twee onderdelen

zijn er maatregelen genomen. Deze aanbevelingen van het Netwerk Onderwijsinnovatie richten zich onder andere op het derde onderdeel: het versterken van de innovatiekracht van scholen.

We kunnen het ons niet veroorloven om naast het aantrekkelijker maken van het lerarenberoep geen werk te maken van het vernieuwen van de schoolorganisatie. Want de kans dat er ondanks alle maatregelen straks toch minder leraren zijn, is levensgroot. Om de kwaliteit van het onderwijs dan hoog te houden en de werkdruk niet te doen toenemen, moeten we het onderwijs slimmer organiseren. Zodat leraren zich kunnen richten op wat echt belangrijk is: de leerlingen. Zodat schoolleiders niet omkomen in bureaucratie. Zodat scholen de uitdagingen van de toekomst aankunnen. Immers, een goed georganiseerde werkomgeving draagt in hoge mate bij aan de aantrekkelijkheid van het beroep. Dat vertellen leraren ons keer op keer. Daarom is het van belang de innovatiekracht en daarmee de organisatie van de school te verbeteren. Door op deze wijze ook de aantrekkelijkheid van het beroep te verbeteren, wordt volgens ons ook het lerarentekort minder.

WERKEN AAN PRODUCTIVITEIT

Het gaat om investeren en terugverdienen. Als er slimmer en beter wordt gewerkt door de juiste maatregelen dan nemen ook de

opbrengsten van onderwijs toe. Dat betekent dat meer leerlingen op een hoger niveau een diploma kunnen halen. Het Netwerk acht hiervoor stijging van de productiviteit in het onderwijs noodzakelijk.

Productiviteit is een term die vaak wordt omgeven met kritiek over “boekhoudkundige bedrijfseconomen die op het onderwijs willen bezuinigen”. In het onderwijs worden resultaten al sinds decennia gemeten. Ook de input in het onderwijs, als het gaat om het aantal werkenden, de uitgaven, de subsidies, etcetera worden bijgehouden. Er is echter nog geen traditie die deze gegevens van input en output met elkaar verbinden. Juist door het gebrek aan een dialoog over productiviteit in het onderwijs wordt het debat te vaak gevoerd over de kosten van onderwijs, in plaats van de opbrengsten van investeringen. Het zichtbaar maken van de opbrengsten van onderwijs in de Nationale Rekeningen zou meer recht doen aan de waarde van het onderwijs.⁴

Bij het woord productiviteitsstijging gaan vaak de alarmbellen rinkelen. “Moeten we nu nog harder gaan werken, de werkdruk is al zo hoog!?”. Nee, het gevolg is niet nog harder werken. Het gaat er niet om dat we ongenueanceerd de klassen vergroten, dat docenten niet meer op vakantie gaan of zeventig uur per week gaan werken. Het gaat erom dat we tijd en middelen beter en

slimmer besteden. Juist als we niets doen, zal door het lerarentekort de werkdruk stijgen en de kritiek op de kwaliteit van het onderwijs toenemen.

Kern van de uitdaging is om in het onderwijs een permanente spiraal van productiviteitsstijging tot stand te brengen. Er moet een cultuur ontstaan van slimmer werken, transparantie en verantwoordelijkheid. Het zoeken naar verbetering is daarin een standaardonderdeel van “het normale werk” in de sector. Een sector waarin je voortdurend wordt uitgedaagd het beste uit jezelf te halen, en vervolgens goed wordt beloond als je presteert, is een sector waarin mensen graag zullen werken. In een sector met zo’n cultuur zullen alle betrokkenen geïnspireerd worden: de leerlingen, de ouders, maar ook het onderwijspersoneel. Dit zal de sector beter in staat stellen duurzaam haar maatschappelijke rol te vervullen en dat steeds beter te doen.

Daar moeten dan ook de wet- en regelgeving en de cao’s op ingericht zijn. Met dit advies wil het Netwerk OnderwijsInnovatie een dialoog binnen het onderwijs zelf op gang brengen over hoe die wet- en regelgeving en cao’s er dan uit moeten zien. Een dialoog over hoe ruimte te geven en goede prestaties te stimuleren. En hoe een onderwijscultuur te ondersteunen waarin de constante zoektocht naar verbetering van het onderwijs centraal

staat. De aanbevelingen zijn gemaakt in overleg met het onderwijsveld. Want de tijd dat een kleine adviescommissie vertelde wat het onderwijs moet doen, is gelukkig voorbij.

NAAR EEN STERKE ONDERWIJSSECTOR

Het Netwerk ziet een cultuur met nieuwe rollen voor alle partijen in het onderwijsveld. Centraal uitgangspunt daarbij is de innovatiekracht van de scholen zelf. In navolging van de commissie Dijsselbloem moet vernieuwing geen van bovenaf opgelegde verandering zijn, maar een van onderop komende beweging. Vakmensen moeten daartoe de ruimte en ondersteuning krijgen, en tegelijk bereid zijn hun verantwoordelijkheid te dragen. Een nieuwe aanpak, gebaseerd op vrijheid, vertrouwen en verantwoordelijkheid.

Het Netwerk komt vele goede voorbeelden tegen. Scholen die met innovatieve concepten hun leerlingen uitdagen, docenten die met bezieling voor de klas staan, leerlingen die examens herkansen omdat ze cum laude willen slagen, ouders die meehelpen in en om de school, en ook in de politiek probeert men meer te luisteren naar de scholen en in te spelen op vragen vanuit het veld. Toch, ondanks deze goede voorbeelden, is er te weinig beweging in het onderwijs als geheel. Docenten klagen over Den Haag en de schoolbesturen met hun van bovenaf gedreven vernieuwingen. Besturen klagen dat de

12

docenten niets willen en dat Den Haag hen niet steunt. Terwijl Den Haag klaagt dat investeringen in het onderwijs in het niets verdwijnen. We weten niet wat er met de investeringen in het onderwijs gebeurt, we weten niet of de productiviteit in het onderwijs omhoog gaat. Onderwerpen die allemaal aandacht vragen en waar alleen het onderwijsveld zelf antwoord op kan geven.

In deze notitie spreekt het Netwerk Onderwijs-innovatie zowel de overheid als de sociale partners aan: zij moeten de professionals in het onderwijs ruimte bieden in de wet- en regelgeving en de cao's. Daarnaast spreekt het Netwerk schoolbesturen en docenten aan: zij moeten de geboden ruimte invullen en zo goed mogelijk benutten. Want als er iets is dat uit onze analyses en discussies is gebleken, is het dat er al veel mogelijk is. Dit advies is erop gericht om knelpunten aan te pakken en daarmee een beweging in gang te zetten en te ondersteunen.

Om tot zo'n sterke sector te komen zien we vier stappen waar in het onderwijs en met de overheid de dialoog over gevoerd moet worden. We werken deze stappen uit naar concrete aanbevelingen. We beseffen ons terdege dat sommige van deze voorstellen niet zomaar in te voeren of te realiseren zijn. Het doorvoeren ervan zal een doordachte en door iedereen gedragen aanpak vergen

waarin het evenwicht tussen meer vrijheid en meer verantwoordelijkheid een plek heeft. Deze voorstellen geven echter wel een beeld hoe wij verwachten dat een sterke, professionele onderwijssector er over pakweg vijf jaar uitziet. De urgentie om hieraan te werken is groot. De bedoeling is dat onze voorstellen het denken over oplossingen en verbeteringen stimuleren. Het Netwerk hoopt dat ze zullen leiden tot een constructieve dialoog. Met als duidelijk doel het onderwijs te verbeteren. Met elkaar, met sociale partners, met de overheid en waar nodig met ons. Het is nu aan u.

*Voorwaarden
voor een sterke
sector*

Hoofdstuk twee

De sector die het Netwerk voor ogen heeft, is een sector van wederzijds vertrouwen, ruimte en flexibiliteit en een sector waarin alle partijen hun verantwoordelijkheid nemen. Wat kunnen docenten, schoolleiders, sociale partners en overheid doen om tot de gewenste situatie te komen? Het Netwerk ziet hierin vier stappen:

1. RUIMTE VOOR DE PROFESSIONAL.

Professionals zijn de motor voor onderwijsverbetering en productiviteitsverhoging. Ten eerste de docenten natuurlijk, maar ook het management en onderwijsassistenten. Zij weten het beste op welke gebieden en op welke manieren verbeteringen mogelijk en/of noodzakelijk zijn. Scholen moeten dan ook de ruimte krijgen om hun professionaliteit maximaal in te zetten. Dit betreft vrijheid bij het besteden van het budget, maar ook het loslaten van regels over onderwijstijd en vakanties.

2. BETER SCHOLEN EN OPLEIDEN.

Zorg dat de professionals zich kunnen blijven ontwikkelen. Docenten en schoolmanagement moeten op een hoog niveau instromen. Er moet meer ruimte zijn voor deskundigheidsbevordering. Door verdere

verhoging van de professionaliteit kan het oplossend en innoverend vermogen van scholen worden vergroot. Te denken valt aan betere lerarenopleidingen, meer na-en bijscholing en een register voor bevoegde docenten en management met waarborgen voor deskundigheidsbevordering en ondersteuning. Het wordt tijd dat het geld en de tijd die daarvoor gereserveerd zijn ook worden besteed aan het juiste doel.

3. METEN IS WETEN EN VERANTWOORDEN.

Bij de vrijheid en ondersteuning met scholing en opleiding behoort maximale transparantie en afleggen van verantwoordelijkheid aan ouders, kinderen en maatschappij. Meer transparantie, meer helderheid over doelen, en het in grotere mate meten van prestaties en toegevoegde waarde zorgen ervoor dat er meer duidelijkheid komt voor alle partners van het onderwijs. Docenten en management krijgen meer informatie over de stand van zaken op hun school en ouders kunnen beter een geschikte school kiezen voor hun kind(eren). Bij het weergeven van de resultaten van de investeringen in onderwijs gaat het vooral om het duidelijk maken van de toegevoegde waarde die de school creëert.

4. BETER PRESTEREN IS BETER BELONEN.

Beloning voor goede prestaties helpt om de motivatie van vooruitstrevende scholen hoog te houden en andere scholen te motiveren ook een voortrekkersrol te nemen. Bovendien gaat er een belangrijke signaalfunctie uit van beloning voor goede prestaties. Andere scholen zullen het merken wanneer een school groeit of door de overheid wordt beloond, en komen zo te weten van wie ze nog wat kunnen leren. Wanneer onderwijsprestaties echter achterblijven, kunnen we dit simpelweg niet accepteren. Het belang voor de individuele leerling is te groot. Scholen moeten het dan ook direct merken wanneer hun prestaties achterblijven. Hiertoe doet het Netwerk aanbevelingen om ouders en leerlingen beter in staat te stellen te kiezen tussen scholen, en de overheid haar bekostiging en toezicht in grotere mate te laten baseren op onderwijsprestaties.

Het Netwerk doet aanbevelingen over 3 sectoren: po, vo en bve. Hoewel de lijn die het Netwerk uitzet in grote lijnen van toepassing is op alledrie de sectoren zijn er ook verschillen tussen de sectoren die maatwerk vragen. Als het gaat om specifieke regelgeving die mogelijk niet in alle drie de sectoren geldt, is dit aangegeven in het overzicht van aanbevelingen in hoofdstuk 4. Hieronder besteedt het Netwerk aandacht aan verschillen tussen de drie sectoren op

drie gebieden: functie van het onderwijs (kwalificerend én socialiserend), schaal-grootte en de kwalificatiestructuur.

FUNCTIE VAN HET ONDERWIJS

Bij de voorbereiding van een leerling op een plek in de maatschappij komt meer kijken dan kwalificeren voor een vervolgopleiding. In het bijzonder in het primair onderwijs heeft het onderwijs ook een sterke socialiserende rol. In het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs is de aandacht sterker gericht op het behalen van een startkwalificatie voor vervolgonderwijs of een beroep. Het Netwerk benadrukt dan ook dat zeker in het primair onderwijs voldoende aandacht moet worden besteed aan de niet-kwalificerende functies van het onderwijs.

GROOTTE VAN DE ONDERWIJSINSTELLINGEN

Daarnaast bestaan er grote verschillen in de schaal waarmee het onderwijs is georganiseerd. Veel basisscholen, of in ieder geval veel vestigingen van basisscholen zijn relatief klein. Nederland telt 6.910 basisscholen verspreid over 7.072 vestigingen, verdeeld over de 431 Nederlandse gemeenten. In 2008 had een basisschool gemiddeld 221 leerlingen, verdeeld over de 8 leerjaren.⁵ De relatief kleine schaal waarop het onderwijs wordt georganiseerd in het primair onderwijs betekent dat er minder ruimte is voor specialisatie binnen de school. Het is

5 Sector bestuur onderwijsarbeidsmarkt (sbo).
Leerlingen/Studenten per onderwijsinstelling Primair Onderwijs.
www.stamos.nl/index.bms?verb=showitem&item=2.27.
Laatst bijgewerkt: juni 2009. Geraadpleegd 4 maart 2010.
De cijfers zijn berekend op instellingsniveau, dit betekent dat er geen onderscheid is gemaakt tussen nevenvestigingen.

simpelweg niet mogelijk om iemand apart aan te stellen voor ICT, of als thuishulpcoördinator. Om toch de noodzakelijke professionalisering in gang te zetten zouden kleine scholen meer kunnen gaan samenwerken in netwerkachtige structuren, waarbij zij gezamenlijk expertise ontwikkelen of inhuren.

De grootte van de onderwijsinstelling groeit over het algemeen met de leerling mee. Het voortgezet onderwijs wordt gekenmerkt door relatief grote scholengemeenschappen en ook de schoollocaties huisvesten over het algemeen een groter aantal leerlingen. Dit groeit nog verder in het mbo. In het mbo betekent de grote schaal nu dat scholen soms effectief de enige zijn in een regio. Het is belangrijk om vooral in die sector keuzevrijheid te vergroten door de toetreding te versoepelen. Een eerste stap is het vergemakkelijken en stimuleren van toetreding van vo- en hbo-instellingen met mbo-opleidingen, en van mbo-instellingen in andere regio's. Daarnaast vraagt het creatieve methoden waarmee de Inspectie effectief kan ingrijpen, bijvoorbeeld door licenties van zwakke opleidingen in een bepaalde regio over te dragen aan goedfunctionerende instellingen uit een andere regio.

KWALIFICATIESTRUCTUUR

De kwalificatiestructuur van het middelbaar beroepsonderwijs verschilt duidelijk van de

andere twee sectoren. In het primair onderwijs gelden voor alle leerlingen dezelfde einddoelen. In het voortgezet onderwijs zorgen de verschillende niveaus (vmbo, havo, vwo) en de verschillende profielen ervoor dat er een grotere verscheidenheid aan uitstroomprofielen bestaat. In het mbo heeft de vraag om maatwerk geleid tot een bijna oneindige waaier aan kwalificaties. Inmiddels zijn binnen deze sector initiatieven gestart om het aantal kwalificaties te verminderen om de overzichtelijkheid en werkbaarheid te vergroten. Het Netwerk moedigt sector en ondernemers aan om deze initiatieven krachtig door te zetten.

*Hoe kunnen
die voorwaarden
worden
gecreëerd?*

Hoofdstuk drie

In dit hoofdstuk licht het Netwerk verder toe op welke manier de voorwaarden voor een sterke sector gecreëerd kunnen worden. Het toekomstbeeld dat het Netwerk schetst is een beeld van de uiteindelijke ideale situatie die het Netwerk voor ogen heeft. Een aantal van de maatregelen die het Netwerk voorstelt zal niet zonder overgangsregeling doorgevoerd kunnen worden. Het is vanzelfsprekend dat veranderingen en verbeteringen tijd vergen.

RUIMTE AAN DE PROFESSIONAL

De onderwijssector bestaat uit en bouwt op professionals. Deze professionals, management en docenten, zijn de motor voor onderwijsverbetering en productiviteitsverhoging. Scholen weten zelf het beste op welke gebieden en op welke manieren verbeteringen mogelijk en/of noodzakelijk zijn. Zij moeten dan ook de ruimte krijgen om hun professionaliteit maximaal in te zetten. Het stelsel van wet- en regelgeving en de cao's is hierbij nog te veel een belemmering. Door te versimpelen en te flexibiliseren zijn de professionals minder tijd kwijt met administratieve zaken, is minder kennis nodig over de regels om veranderingen door te voeren en kunnen de professionals eenvoudiger kiezen

voor maatwerk. Dit vergroot ook de mogelijkheden voor diversiteit in oplossingen in de sector: diversiteit die nodig is om te leren wat goede oplossingen zijn. Ter vereenvoudiging en flexibilisering doet het Netwerk aanbevelingen op drie terreinen: de bekostiging, het leerpad van leerlingen en de tijdsbesteding van docenten.

1. VERSIMPEL DE LUMPSUM IN HET PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

De lumpsum in het primair en voortgezet onderwijs kan nog verder worden versimpeld. De huidige lumpsum is een ingewikkelde optelsom van te veel compensaties. Hierdoor vermindert het inzicht voor scholen in de grootte van hun lumpsum, waardoor het lastig is de mogelijkheden voor meerjarige planning en snelle maatregelen volledig te benutten. Bovendien maakt een vermindering van de compensaties het mogelijk dat scholen beloofd worden wanneer zij risico's vermindere(n) of opvangen. Het Netwerk doet hiertoe aanbevelingen tot afschaffing van compensaties voor oudere medewerkers (po), afschaffing van de toeslagen voor kleine scholen (po), meer premiedifferentiatie in het Participatiefonds en afschaffing van de verplichte aansluiting bij het Vervangingsfonds.

Natuurlijk zijn de compensaties niet voor niets tot stand gekomen. Het afschaffen ervan kan flinke inkomenseffecten hebben, waarbij bijvoorbeeld scholen met veel oudere of zieke werknemers er op achteruitgaan. Het ligt voor de hand een overgangsregeling te ontwerpen om dit effect op te vangen. Daarnaast vergroot het afschaffen van de compensaties de risico's voor scholen. Wanneer een school ervoor kiest zich niet langer te verzekeren tegen ziekte van werknemers, kan dat een flinke risicopost zijn. Dit is echter een afweging die we aan de scholen zelf moeten laten, net zoals we dat aan organisaties in andere sectoren laten. Zo kan er voor gekozen worden om binnen scholengemeenschappen de risico's op te vangen, of individuele verzekeringsmogelijkheden te benutten.

2. STOP MET APARTE SUBSIDIEREGELINGEN

Daarnaast kan de bekostiging in de sector verder worden vereenvoudigd door een groter deel van de bekostiging via de lumpsum te laten lopen en dus minder aparte subsidieregelingen te onderhouden. OCW zou zich moeten beperken tot financiering via de lumpsum en aanvullende financiering via enkele grote thematische, schooloverstijgende programma's. Het Netwerk realiseert zich dat dit een eeuwige pendule is die deel is van de democratische politiek, waarbij het aantal subsidieregelingen voor allerlei (vaak

legitieme) doelen steeds verder toeneemt. Het Netwerk stelt echter vast dat dit inmiddels te ver is doorgeschoten en mensen in de praktijk eerder worden belemmerd dan aangemoedigd. Het Netwerk stelt voor met ingang van komende kabinetsperiode het aantal aparte regelingen te verminderen. Daarnaast doet het Netwerk appèl op de politiek om deze vermindering van aparte doeluitkeringen ook in de toekomst in stand te houden. Hierdoor kunnen scholen zelf een betere afweging maken tussen verschillende bestedingsmogelijkheden. Bovendien leidt dit tot een vermindering van indirecte uren (en genereert daarmee een stijging van de productiviteit) omdat er minder tijd hoeft te worden besteed aan verantwoording van verschillende administratieve zaken, zoals subsidieaanvragen.⁶ Tegelijk wordt de inmenging "van boven" in het schoolproces verminderd: keuzes over hoe de doelen worden gehaald zijn aan de scholen zelf.

3. HANDHAAF VOORLOPIG DE GEWICHTENREGELING

Het Netwerk beveelt aan de gewichtenregeling (compensaties voor achterstandsleerlingen) in het po in stand te houden. Het Netwerk is van mening dat voor alle leerlingen een bepaald minimumniveau moet worden nagestreefd en daartoe zullen scholen extra aandacht moeten besteden aan achterstandsleerlingen. Indien de

onderwijsprestaties voldoende transparant zijn, kan de gewichtenregeling ook worden uitgevoerd via prestatiebekostiging door een extra beloning te geven voor leerprestaties van achterstandsleerlingen. Voorlopig zijn de onderwijsprestaties van scholen nog niet voldoende transparant en dus is handhaving van de huidige gewichtenregeling met extra bekostiging vooraf nodig. Het Netwerk kan zich voorstellen dat leerlingen ondanks de extra inzet in het po toch nog met een achterstand het vo of het mbo instromen. In het vo en het mbo is het dan ook belangrijk om extra aandacht aan deze leerlingen te besteden. Het Netwerk pleit ervoor om deze wens in het systeem op te vangen in plaats van met aparte subsidies. Een vergelijkbare regeling als de gewichtenregeling in het po zou hiervoor een mogelijkheid zijn.

4. MEER RUIJTE VOOR EIGEN INVULLING ONDERWIJSTIJD

Het Netwerk beveelt aan regelgeving over indeling van uren gedurende de schoolloopbaan in alle drie de sectoren per direct af te schaffen. Het betreft in ieder geval regelgeving over aantal vakantiedagen, aantal lessen per jaar en aantal jaar voor een schoolloopbaan (normverblijfsduur). Deze regelgeving is een hinderpaal voor scholen die nieuwe concepten willen proberen, bijvoorbeeld meer praktijkonderwijs of kortere weken maar zonder vakanties.

Daarnaast verwordt de regelgeving over minimumuren al snel tot een focuspunt voor het maximum aantal uren. Scholen richten zich op dit aantal uren, in plaats van op de beste leermethode, waarbij misschien een groter aantal uren beter zou passen. Het Netwerk is van mening dat scholen hierin hun eigen weg mogen en kunnen zoeken, in overleg met ouders en docenten. Het is niet aan Den Haag om voor te schrijven dat kinderen niet mogen leren in de zomer. Het aantal lessen is van grote invloed op de leerprestaties van een leerling. Het is nog te vroeg om de norm te schrappen voor het totale aantal uren dat nodig is om een bepaalde onderwijskwalificatie te halen. Dit kan pas worden losgelaten wanneer er voldoende transparantie is over onderwijsprestaties van scholen, zodat ouders, leerlingen en de Inspectie kunnen toezien of de kwaliteit van een opleiding en school naar wens is. Zolang deze transparantie nog onvoldoende is, is het risico te groot dat scholen (mede onder financiële druk) het aantal uren naar beneden zullen bijstellen. Wanneer de aanbevelingen tot flexibilisering van onderwijsuren worden opgevolgd, zullen scholen zelf hun totaal aantal uren kunnen verdelen over de schooljaren en binnen een schooljaar. Er blijft echter wel een garantie bestaan op een minimum aantal uren les per leerling voor het behalen van een bepaalde kwalificatie. Dit houdt in

dat verkorting van de onderwijsloopbaan mogelijk is, of juist een verlenging. Bovendien geeft dit de mogelijkheid aan scholen om meer dagen school te geven, of juist minder met langere dagen; die vrijheid en verantwoordelijkheid ligt bij de school.

5. VERGROOT DE VRIJHEID IN TIJDSBESTEDING VAN DOCENTEN

Om de vrijheid in tijdsbesteding van docenten in de drie sectoren te vergroten, dienen daarnaast de arbeidsduur, taakinzet en vrije dagen in de CAO's te worden geflexibiliseerd. Scholen en docenten moeten in staat gesteld worden om zelf de tijd van docenten in te delen, en docenten daar in te zetten waar ze naar hun eigen oordeel de meeste toegevoegde waarde hebben. Hiertoe is wel meer inzicht in vormen van effectieve tijdsbesteding nodig. Op individuele scholen kunnen bestuur en docenten gezamenlijk de tijdsbesteding optimaliseren door vooraf, tijdens en achteraf de tijdsbesteding in te schatten en te monitoren. Het Netwerk pleit niet voor tijdschrijven, maar moedigt de sector aan meer en beter inzicht te verkrijgen in de tijdsbesteding van al het personeel in de onderwijssector.

6. BENUT DE MOGELIJKHEDEN VOOR SOEPELE DOORSTROMING TUSSEN SECTOREN

Het Netwerk daagt de sector uit om mogelijkheden voor doorstroming nog veel meer

te benutten. Onderzoek van Regioplan heeft uitgewezen dat er niet tot nauwelijks juridische belemmeringen bestaan voor doorstroming binnen of tussen sectoren.⁷ In de praktijk blijken echter nog belemmeringen te bestaan. Bijvoorbeeld dat leerlingen die enkele vakken niet hebben gehaald een heel jaar moeten overdoen, of dat een soepele overgang van primair naar secundair onderwijs wordt bemoeilijkt. Deze belemmeringen staan los van de verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit en kunnen daarom worden weggenomen. Initiatieven hiervoor, zoals de plannen om aansluiting tussen mbo en hbo te verbeteren, moeten zo snel mogelijk tot resultaat komen. Een onderdeel hiervan is het ontwikkelen van leerlingvolgsystemen om informatie over de sectoren heen te bewaren. Dit in aanvulling op de rapporten die nu vanuit het primair onderwijs worden meegegeven aan het voorgezet onderwijs.

BETER SCHOLEN EN OPLEIDEN

De onderwijssector wordt gekenmerkt door een hoge mate van professionaliteit. Door verdere verhoging van deze professionaliteit kan het oplossend vermogen van de sector worden vergroot en verbeteringen kunnen sneller worden opgeschaald. Onderzoek van het Teach for America-programma in de Verenigde Staten heeft bewezen hoe belangrijk de kwaliteit van de docent is voor de

- 7 Regioplan beleidsonderzoek, CINOP (2008). Doorstroom en stapelen in het onderwijs. Amsterdam. Publicatienummer 1765.
- 8 Ripley (2010). What makes a great teacher?, in The Atlantic Online, jan/feb 2010.

leerprestaties.⁸ Daarnaast speelt ook goed onderwijskundig leiderschap een belangrijke rol in de kwaliteit van onderwijs op een school. Het Netwerk acht het van groot belang dat een cultuurverandering tot stand komt, zodat voortdurende ontwikkeling en verhoging van de professionaliteit basiselementen worden van het onderwijs. Of, zoals een docent zei: “Voor mij geldt hetzelfde als voor mijn leerlingen, ik wil elk jaar weer bijleren en beter gaan presteren”. De noodzaak tot professionalisering geldt voor alle onderwijzers: docenten, bestuurders, schoolleiders, maar ook voor onderwijsondersteunend personeel. Hiertoe ziet het Netwerk een aantal aangrijpingspunten: de onderwijsopleiding, bij- en nascholing van onderwijspersoneel, het vastleggen van de kwalificaties in een register, en een onderzoek naar een nieuwe rolverdeling tussen gemeenten en andere partners.

1. VERSTERK DE ONDERWIJSOPLEIDINGEN

Ten eerste dient de overheid de onderwijsopleidingen flink te versterken. Het niveau van de pabo moet omhoog. En ook moet sterker worden ingezet op het verbeteren van andere lerarenopleidingen en opleidingen tot schoolleiders. Variatie in en uitbreiding van opleidingen verhoogt de professionaliteit van instromers in de onderwijssector en leidt tot beter en effectiever onderwijs omdat het onderwijsniveau sterk

afhangt van de professionaliteit van het onderwijspersoneel. De afgelopen jaren is de inzet hierop al verhoogd. Een voorbeeld van de verdere versterking van de opleiding kan zijn het toevoegen van een mastersopleiding aan de academische pabo. Ook moet worden ingezet op versteviging van de opleidingen voor schoolleiders. Zij spelen namelijk ook een zeer belangrijke rol in het onderwijs; een rol die op dit moment vaak onderbelicht blijft.

2. BEVORDER NA- EN BIJSCHOLING VAN AL HET ONDERWIJSPERSONEEL

Ten tweede legt het Netwerk de nadruk op voortdurende na- en bijscholing gedurende de loopbaan. Er zijn in de cao's al jaren tijd en middelen beschikbaar voor bijscholing, maar deze uren worden onvoldoende gebruikt en indien gebruikt, leiden zij onvoldoende tot verhoging van de professionaliteit. Werkgevers en werknemers zouden gezamenlijk de kwaliteit van de nascholing moeten verbeteren. Momenteel is een lerarenregister in ontwikkeling. In dit privaatrechtelijke register wordt voor alle leraren uit het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs de beroepsbekwaamheid en deskundigheid gedocumenteerd. Het Netwerk is groot voorstander van een dergelijk register en steunt dit initiatief van harte. Natuurlijk past bij zo'n register ook een adequaat systeem van bijscholing,

bijvoorbeeld door verplichte bijscholingspunten om geregistreerd te blijven. Het Netwerk beveelt aan dit register spoedig breed in te voeren. Het is namelijk van belang om inzicht te hebben in de deskundigheid van òl het onderwijspersoneel: docenten, bestuurders, schoolleiders, en onderwijsondersteunend personeel.

Deze maatregelen hebben ten doel de professionaliteit te verhogen en inzichtelijk te maken wie welke kwaliteiten heeft. Het is niet de bedoeling de inzet van mensen binnen de school te beïnvloeden. Het is aan de school om keuzes te maken over waar en hoe de mensen het beste kunnen worden ingezet. Dit betekent dat er een einde komt aan de huidige discussie over bevoegd personeel voor de klas. Het is aan de school om te bepalen waar en hoe onderwijspersoneel wordt ingezet. Het Netwerk heeft het vertrouwen dat schoolbesturen weloverwogen beslissingen zullen nemen als het gaat om welke docent op welk moment voor welke klas komt te staan. Door de competenties van onderwijzers meer inzichtelijk te maken wordt het voor de school gemakkelijker om op het juiste moment de juiste persoon in te zetten.

3. ONDERZOEK DE ROLVERDELING: DE ROL VAN DE GEMEENTE

Ten derde pleit het Netwerk voor intensief overleg over de rol van de gemeente.

Gemeenten hebben in grote steden reeds belangrijke taken waar het gaat om zorgen en achterstandenbeleid. Een belangrijk deel van de productiviteitswinst is te behalen door probleemeerlingen beter en sneller te begeleiden. Verbetering van de samenwerking tussen gemeenten en scholen kan hieraan bijdragen. Het Netwerk realiseert zich dat de samenwerking tussen gemeentelijke diensten en scholen al jarenlang een punt van aandacht is en dat oplossingen hiervoor niet eenvoudig zijn. Voorkomen moet ook worden dat gemeenten op grote schaal het beleid in de scholen gaan bepalen. Het Netwerk wil dan ook vooral de dialoog aangaan, met scholen, gemeenten, bedrijfsleven en andere betrokkenen, over hoe deze rolverdeling kan worden verbeterd. Deze dialoog zou moeten leiden tot een nieuwe rolverdeling, waarbij helder wordt hoe gemeenten en scholen samenwerken. Een mogelijkheid zou zijn om besteding van gelden uit de gewichtenregeling via de gemeenten te laten lopen. Anderzijds dient wel voorkomen te worden dat dit ertoe leidt dat het budget te gefragmenteerd wordt ingezet, waardoor integrale afwegingen worden bemoeilijkt. Om bestaande fragmentatie te verminderen zou het huisvestingsbudget in het primair en voortgezet onderwijs in de lumpsum kunnen worden opgenomen. Ook zouden gemeenten de huidige praktijk van sturing via

eigen subsidiepotjes moeten stoppen. Deze praktijk draagt bij aan de onoverzichtelijkheid van de financiering en aan de lastendruk voor scholen, zo blijkt ook uit onderzoek van de Kafkabrigade.

METEN IS WETEN EN VERANTWOORDEN

Doelmatig en productief werken in de sector vergt heldere doelen en een duidelijk beeld van de prestaties.

Wanneer duidelijk is wélke resultaten verwacht worden, kunnen zowel individuele docenten, teams van docenten, schoolleiders en scholen hun energie volledig richten op het bereiken van die resultaten. Het stelsel geeft nog onvoldoende duidelijkheid over de gewenste onderwijsopbrengsten. Om toch invloed te hebben op kwaliteit en kwantiteit van het onderwijs, zijn in het stelsel regels opgenomen over de werkprocessen (het hoe), zoals bijvoorbeeld over onderwijstijd, verblijfsduur, functiebeschrijvingen, etc. Meer helderheid over doelen maakt het mogelijk om de bemoeienis met hoe de scholen die doelen bereiken sterk te verminderen. OCW werkt reeds aan een belangrijke vooruitgang door de ontwikkeling van referentieniveaus voor taal en rekenen. Het Netwerk beveelt aan dit uit te breiden en ook op andere gebieden van het curriculum, in po, vo en mbo, meer helderheid te bieden over de verwachte kwaliteit.

Apart aandachtspunt hierbij is de vraag welke kwaliteit geleverd moet worden op andere niveaus dan het cognitief kwalificerende niveau, zoals prestaties op praktisch, persoonlijk en sociaal vlak. Ook voor deze vaardigheden moeten heldere doelen worden geformuleerd.

Daarnaast moet gericht en beter gemeten worden en de informatie die uit deze metingen voortkomt moet beter worden toegelicht en verspreid. Voor alle partijen in het onderwijs is deze informatie van groot belang. Docenten en scholen kunnen inschatten welke gebieden verbetering behoeven, van welke docenten en scholen ze kunnen leren en ze kunnen door deze informatie gericht sturen op verbeteringen. Ouders en leerlingen kunnen bewuster kiezen voor de school die kwaliteit levert op die gebieden die zij belangrijk vinden. Bovendien krijgt de Inspectie van het Onderwijs op deze manier de benodigde informatie voor het toezicht. Om transparantie over geleverde onderwijsprestaties te vergroten acht het Netwerk maatregelen op drie terreinen verstandig.

1. VOOR ALLE LEERLINGEN GESTANDAARDISEERDE EXAMENS

De eerste stap is meer meten. De vergelijking van onderwijsprestaties verbetert wanneer er op meer scholen wordt gemeten,

er per school meer wordt gemeten en eigenlijk alle leerlingen deelnemen aan de meting. Het Netwerk beveelt aan om (po- en mbo-)scholen te verplichten tot deelname aan gestandaardiseerde examinering, zowel aan het begin als aan het einde van de schoolcarrière. Dit heeft als gevolg dat de kwaliteit van scholen en toegevoegde waarde voor alle belanghebbenden transparanter en inzichtelijker wordt.

2. GA VAN METEN VAN EINDNIVEAUS NAAR METEN VAN EINDNIVEAUS ÉN LEERPRESTATIES

Ten tweede moet de stap worden gezet van meten van eindniveaus naar meten van eindniveau én leerprestaties. De kwaliteit van een school zou ook moeten worden gezien aan de mate waarin het niveau van individuele leerlingen wordt verbeterd, niet alleen aan de mate waarin het de school lukt om de goed presterende leerlingen binnen te krijgen. Een leerling die al binnenkomt met veel kennis en talent is eenvoudig naar een bepaald (minimum)niveau te begeleiden. We willen ook weten wat de school aan de capaciteiten van die leerling toevoegt. Het Netwerk beveelt aan om in te zetten op ingangstoetsen en leerlingvolgsystemen en het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs nog meer te richten op leerprestaties. Daar waar relevante diploma's gelden als ingangseis hoeft vanzelfsprekend geen

aparte ingangstoets te worden gehouden over de vaardigheden die met de diploma's zijn getoetst. Ook is het belangrijk dat er wel oog blijft voor het bereiken van een bepaald minimumeindniveau. Een leerling moet aan het einde van zijn of haar schoolcarrière voldoende kennis en vaardigheden hebben ontwikkeld om zich staande te houden in het vervolgonderwijs en in de maatschappij. Vandaar dat het gaat om meten van leerprestaties én eindniveau, niet leerprestaties of eindniveau.

3. VERBETER DE METINGEN VAN ONDERWIJSPRESTATIES

Ten derde is verdere verbetering van de meting van onderwijsprestaties nodig. De toetsen die nu worden gebruikt richten zich overwegend op de cognitieve vaardigheden van leerlingen in relatie tot de kwalificerende functie van het onderwijs. Voor een leerling zijn echter ook de niet-cognitieve vaardigheden en de socialiserende functie van de school van belang. Wanneer metingen zich slechts op cognitieve kwalificerende onderdelen van de verwachte onderwijsprestaties richten, zullen ouders en leerlingen hun keuzes te veel laten bepalen door deze onderdelen en zullen scholen hun energie volledig richten op deze functie van het onderwijs. Vandaar dat bijzondere aandacht moet uitgaan naar een uitbreiding van toetsing van cognitieve vaardigheden met

toetsing op niet-cognitieve vaardigheden, en een uitbreiding van toetsing op de kwalificerende functie naar toetsing op de socialiserende functie.

Overigens realiseert het Netwerk zich dat toetsing beperkt inzicht geeft in de vaardigheden en kennis van een leerling, toetsing kan nooit alle vaardigheden dekken. Daar komt bij dat toetsing van de niet-cognitieve vaardigheden en van de socialiserende functie moeilijker is dan toetsing van de cognitieve, kwalificerende vaardigheden. Wanneer de toetsing niet volledig is ontstaat het risico dat scholen, geprikkeld door de toetsen, hun onderwijsaanbod afstemmen op dat onvolledige pakket en strategisch gedrag gaan vertonen. Dit betekent niet dat we niet moeten streven naar verbetering van transparantie over prestaties op die terreinen. Bredere toetsing geeft meer inzicht in de onderwijsprestaties van de school. Bovendien geeft het op leerling-niveau meer en uitgebreider inzicht in de behaalde resultaten, wat in combinatie met het rapport van de school een beter uitgangspunt vormt voor het vervolgonderwijs. Leerlingen en ouders hebben het recht een school te kunnen kiezen op basis van alle informatie die beschikbaar is. En scholen die het goed doen, verdienen het dat ze gezien worden. Het is dus van belang dat bij het ontwikkelen van toetsingsprogramma's ook

de onderbelichte functies van het onderwijs worden meegenomen. Het Netwerk stelt zich voor dat meting van onderwijsprestaties start bij de eenvoudig te meten prestaties en jaar na jaar verder wordt uitgebreid naar andere relevante prestaties. De ontwikkeling van de toetsen vergt nauwe samenwerking tussen onderzoekers, docenten en andere betrokken didactici.

4. VERSPREID DE INFORMATIE UIT PRESTATIEMETINGEN BETER

Ten vierde kan de informatie over metingen beter worden verspreid. Scholen, ouders en de Inspectie verzamelen ieder informatie over een school. Wanneer deze informatie beter wordt gedeeld ontstaat een vollediger beeld van een school. Het Netwerk beveelt hiertoe aan om in te zetten op het delen van informatie. Dit kan beginnen met verplichte publicatie van resultaten van centrale examinering. Daarnaast is de ontwikkeling van een openbaar sterrensysteem door de Inspectie van het Onderwijs een goede methode. De resultaten kunnen worden gedeeld met alle partijen (ouders, leerlingen en scholen). Een voorbeeld van een goed initiatief in het inzichtelijker maken van resultaten en gegevens over scholen is het project "Vensters voor Verantwoording" van de vo-raad.

Ook wat betreft het beleid van de school kan de transparantie nog verder worden

vergroot. Zo is in de inleiding van dit stuk al gesproken over de noodzaak om productiviteitscijfers op school- en op sectorniveau bij te gaan houden en te gaan publiceren. Ook het financieel beleid van scholen kan transparanter. Door bijvoorbeeld schatkist-bankieren te verplichten zou duidelijker worden welke reserves scholen aanhouden.

BETER PRESTEREN IS BETER BELONEN

Bij vrijheid en ruimte voor de professional, behoort ook het sluitstuk: de professionele school die zijn verantwoordelijkheid neemt en beoordeeld wordt op zijn prestaties.

Goede prestaties moeten worden beloofd. Zonder beloning van goede prestaties is het moeilijk om de motivatie van voortrekkers hoog te houden en anderen te motiveren voortrekker te worden. Daarnaast gaat een belangrijke signaalfunctie uit van beloning voor goede prestaties. Andere scholen zullen het merken wanneer een school groeit of door de overheid wordt beloofd, en komen zo te weten van wie ze nog wat kunnen leren.

Wanneer onderwijsprestaties echter achterblijven, kunnen we dit simpelweg niet accepteren. Het belang voor de individuele leerling is te groot. Scholen moeten het dan ook direct merken wanneer hun prestaties achterblijven. De beloning voor goede

prestaties kan worden vergroot doordat ouders en leerlingen meer en beter kiezen tussen scholen, en doordat de overheid haar bekostiging en toezicht inricht zodat goede prestaties beter en sneller worden beloofd. Het huidige stelsel van regelgeving draagt hieraan echter nog onvoldoende bij.

1. VERSOEPEN TOE- EN UITTREDING VAN SCHOLEN

Wanneer ouders en leerlingen hun schoolkeuze beter en vaker (kunnen) laten afhangen van de schoolprestaties, zullen scholen via de leerlingenaantallen (uitgaande van lumpsum bekostiging per leerling) worden beloofd voor de geleverde onderwijskwaliteit. Hiertoe is een belangrijke route het vergroten van transparantie over die prestaties zoals in de vorige paragraaf besproken. Daarnaast is een belangrijke route het versoepelen van toe- en uittredingsmogelijkheden, omdat dit de keuzemogelijkheden vergroot (makkelijke toetreding) en verbetert (snellere uittreding van zwakke scholen en snelle toetreding of uitbreiding van goede scholen). Gemeenten zouden een nieuwe vestiging altijd moeten stimuleren en in ieder geval niet belemmeren. Het Netwerk stelt hiertoe verschillende maatregelen voor, zoals verkorting van de tijd die gemeenten hebben om een locatie te realiseren voor po- en vo-scholen van 5 naar 2 jaar, meer mogelijkheden voor

nieuwe schoolconcepten en uitbesteding. Zo kunnen de eerste groepen van het primair onderwijs ook worden uitgevoerd door een kinderopvanginstelling. Daarnaast zou bij schoolfusies veel beter rekening gehouden moeten worden met de gevolgen voor de keuzevrijheid: de fusietoets moet worden versterkt door deze onder te brengen bij een onafhankelijke commissie zonder politieke invloed. In hoofdstuk 2 is al gewezen op het extra belang van versoepeling van de regels voor toetreding in het mbo.

2. VOER STAPSGEWIJS PRESTATIE-BEKOSTIGING IN

De overheid kan scholen op twee manieren vragen om verantwoordelijkheid te nemen en verantwoording af te leggen. Ten eerste via de bekostiging. Het Netwerk pleit voor het stapsgewijs invoeren van prestatiebekostiging naarmate de transparantie over prestaties steeds verder toeneemt. Over welk deel van de totale bekostiging uiteindelijk op prestaties moet worden gebaseerd, heeft het Netwerk geen rekensommen gemaakt. Deze toewijzing moet in ieder geval voldoende zijn om scholen een reden te geven om zich extra in te zetten. De prestatiebekostiging moet aangrijpen op schoolniveau. Dit betekent dus dat het Netwerk niet pleit voor prestatielonen binnen de school. Elke school moet hierin zelf zijn weg vinden. Wel wil het Netwerk aanmoedigen

dat docenten binnen en buiten de school, tussen elkaar en met de schoolleiding de dialoog aangaan over de schoolprestaties en op zoek gaan naar verbetering.

3. VOER EEN TOETREDINGSTOETS IN OP KWALITEIT

Het Netwerk stelt voor een toetredingstoets op kwaliteit in te voeren. Er moet sneller en krachtiger gereageerd worden bij goede en slechte prestaties. Dit kan, onder andere, door middel van sterkere sturing in de eerste tijd na oprichting van een school. Hierdoor kan worden voorkomen dat de bekostiging terecht komt bij scholen die al bij de oprichting niet voldoende kwaliteit leveren. Door deze toets zuiver op kwaliteit te richten, beperkt de overheid zich tot het enige relevante criterium voor toetreding: de kwaliteit van het onderwijs voor de leerlingen.

4. TREED SNELLER OP TEGEN SCHOLEN DIE HET GEWENSTE NIVEAU NIET HALEN

Daarnaast zou de Inspectie van het Onderwijs veel sneller moeten optreden tegen scholen die niet het vereiste kwaliteitsniveau behalen. Wanneer een school onder het vastgestelde minimumniveau komt, moet onmiddellijk overgegaan worden tot stopzetting van de bekostiging. de Inspectie dient haar beoordelingscriteria niet alleen te richten op minimumnormen, maar uit te breiden tot een spectrum waarin

ook verschillen tussen goed, uitstekend en excellent zichtbaar zijn. Het Netwerk stelt voor dat de Inspectie een vijfsterrensysteem gaat ontwikkelen en invoeren.

5. VOER ACTIEF PERSONEELSBELEID

Actief personeelsbeleid is een belangrijke component in de interne organisatie van scholen. Met het Actieplan Leerkracht is hieraan reeds een belangrijke stimulans gegeven. Indien helderder doelen worden gesteld en grotere transparantie wordt verschaft, kan de sector dit doorvertalen in passend personeelsbeleid. Teams van goed presterende docenten kunnen bijvoorbeeld beter worden beloond. Overigens behoort het ook tot actief personeelsbeleid om docenten of teams van docenten die nog niet voldoende presteren hierop aan te spreken. Door ze aan te spreken kunnen ze worden gestimuleerd om zich opnieuw te gaan ontwikkelen en zo hun prestaties te verbeteren. Actief personeelsbeleid is vanzelfsprekend wel het domein van de individuele school: het Netwerk pleit niet voor een nationale verplichting tot individuele prestatiebeloning.

*De
aanbevelingen
op een rijtje*



Hoofdstuk vier

Hieronder geven we een selectie van de belangrijkste aanbevelingen die wij voorstellen. Waar dit relevant is, specificeren we de aanbevelingen naar sector.

A. RUIMTE AAN DE PROFESSIONAL

1. Overheid: vereenvoudig het bekostigingssysteem: versleutel subsidies in de lumpsum en schaf compensaties af. Handhaaf de gewichtenregeling in het po en overweeg een soortgelijk systeem in vo en mbo.
2. Overheid: schaf per direct regelgeving over de verdeling van de onderwijstijd over de onderwijsloopbaan en schooljaar af. Streef daarnaast naar zodanige transparantie van onderwijsprestaties (zie aanbevelingen cluster C) dat op termijn regelgeving over de totale onderwijstijd kan worden afgeschaft.
3. Sociale partners: flexibiliseer de cao-regels over arbeidsduur en inzet (taakbeleid) van docenten.
4. Overheid, scholen en docenten: benut de mogelijkheden voor verbetering van de doorstroming van leerlingen. Versnel de ontwikkeling

van een leerlingvolgsysteem, zodat leerlingsspecifieke informatie behouden blijft bij de overgang tussen scholen.

B. BETER SCHOLEN EN OPLEIDEN

5. Overheid: versterk de lerarenopleidingen en de opleidingen voor schoolleiders.
 - a. *po: maak van de academische pabo een volledige WO-mastersopleiding.*
6. Docenten en sociale partners: voer een register in voor alle onderwijzensen met de verplichting hun bekwaamheid te onderhouden door kwalitatief voldoende bijscholing, zoals in andere professionele sectoren. Laat dit register ook gelden voor het schoolmanagement.
7. Scholen, overheid, gemeenten, bedrijfsleven: denk met ons mee over een effectievere rolverdeling tussen de verschillende partijen

C. METEN IS WETEN EN VERANTWOORDEN

8. Overheid en onderwijsexperts: zorg voor een definitie van (onderwijs)prestaties van scholen, en formuleer eindtermen, vergelijkbaar met de referentieniveaus voor taal en rekenen. Maak hierbij onderscheid tussen de kwalificerende en socialiserende functie van het onderwijs,

en de cognitieve en niet-cognitieve leerprestaties.

- a. *mbo: bundel de kwalificatieprofielen tot een beperkt aantal stromingen waarbinnen gestandaardiseerd getoetst kan worden op een beperkt aantal relevante vaardigheden.*
9. Overheid en onderwijsexperts: verplicht een centrale eindtoets voor alle leerlingen en voer daarnaast een verplichte centrale begintoets in zodat, naast het eindniveau, ook individuele leerprestaties te meten zijn.
 - a. *po: verplicht de uitgebreide Cito-eindtoets en voer voor alle leerlingen een verplichte centrale begintoets in.*
 - b. *vo: het centraal examen moet worden uitgebreid en voor alle leerlingen moet een centrale begintoets ingevoerd worden voor de vakken waarvoor niet wordt getoetst in de uitgebreide Cito-eindtoets.*
 - c. *mbo: het gestandaardiseerde eindexamen moet worden uitgebreid. En voer een centrale begintoets in voor de vakken waarvoor in de vooropleiding geen diploma is behaald.*
10. Overheid en scholen: maak de onderwijsprestaties van scholen openbaar, via verplichte publicatie van de centrale toetsresultaten en ontwikkeling van een openbaar inzichtelijk sterrenstelsel door de Inspectie van het Onderwijs. Bevorder inzichtelijkheid van het

(financieel) beleid van de scholen, door productiviteitscijfers te publiceren en bijvoorbeeld door schatkistbankieren te verplichten.

D. BETER PRESTEREN IS BETER BELONEN

11. Overheid: vereenvoudig toetreding, uitbesteding en de mogelijkheden om nieuwe schoolconcepten toe te passen, door alleen nog te toetsen op kwaliteit van het onderwijs door middel van een stevige toetredingstoets, en gemeenten te verplichten sneller vestiging toe te staan.
 - a. *po: verkort de tijd die gemeenten hebben om een locatie te realiseren van 5 naar 2 jaar.*
 - b. *vo: verkort de tijd die gemeenten hebben om een locatie te realiseren van 5 naar 2 jaar, en schrap de regeling dat een nieuwe nevenvestiging of verplaatsing geen leerlingverlies mag opleveren van meer dan 10 procent bij een vo-school in de regio die niet deelneemt aan het RPO.*
 - c. *mbo: schrap de regeling dat een nieuwe wet moet worden opgesteld voor het stichten van een nieuwe mbo-instelling. Vergemakkelijk toetreding van vo- en hbo-instellingen. Stimuleer mbo-instellingen om in andere regio's actief te worden.*

12. Overheid: versterk de fusietoets door deze onder te brengen bij een onafhankelijke commissie.
13. Overheid: introduceer stapsgewijs bekostiging van scholen op basis van onderwijsprestaties (mede op toegevoegde waarde) van de school, naarmate deze prestaties transparanter worden.
14. Overheid: geef de Inspectie van het Onderwijs meer mogelijkheden tot snelle, zelfstandige en onafhankelijke sanctionering.
 - a. *po en vo: waarschuw op tijd, en sluit direct indien een school onder een vastgesteld minimumniveau uitkomt.*
 - b. *mbo: geef de Inspectie van het Onderwijs de mogelijkheid om in de school sancties op te leggen door bijvoorbeeld het management weg te sturen.*
15. Scholen en docenten: zet de ontwikkeling van actief personeelsbeleid stevig door.

EN DAN IS HET NU AAN U!

Deze aanbevelingen zijn een begin. Een begin van een dialoog met u. Een dialoog of u deze visie deelt en of u ook overtuigt bent van het feit dat deze aanbevelingen de sector in staat zullen stellen haar werk beter te doen. Maar ook wanneer u het al met ons eens bent, is deze dialoog slechts het begin. Verandering van regels is stap één, maar stap twee tot en met honderd is het benutten van de geboden ruimte!

Het Netwerk Onderwijsinnovatie, April 2010

Colofon

Dit is een uitgave van het Netwerk
Onderwijsinnovatie, mogelijk
gemaakt door het ministerie van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



Coördinatie

OCW Directie Kennis, Mark Imandt,
Vera Pieterman en Ilse Boertjes

Ontwerp

VormVijf, Den Haag

Druk

Vijfkeerblauw, Den Haag

Den Haag, maart 2010