

Vergaderjaar 1994–1995

24 248

Kwaliteitszorg in primair en voortgezet onderwijs

Nr. 2

NOTA

Inhoudsopgave

Ten geleide	2	4.	Kwaliteit van de beroepsuitoefening	19	
		4.1.	Personeelsbeleid	19	
1.	Vormgeven aan kwaliteitszorg op de scholen	4	4.2.	De beroepsvoorbereiding en de beginnende leraar	20
1.1.	Autonomie en verantwoording	4	4.3.	Kwaliteitsbewaking door de beroepsgroep	21
1.2.	Kwaliteitszorg en kwaliteitsbeleid: wat is dat?	4	4.4.	De schoolleider	21
1.3.	Opzet van deze nota	5			
		5.	De dialoog in de school	23	
		5.1.	Schoolbeleid en de inbreng van ouders en leerlingen	23	
2.	Kwaliteitsbeleid in de scholen en op landelijk niveau	7	5.2.	Schoolplan	24
	Kwaliteitsbeleid als verantwoordelijkheid van de school	7	5.3.	Schoolgids	27
2.1.		7	5.4.	Klachtenregeling	28
2.2.	Vormgeving van kwaliteitsbeleid in de scholen	7	5.5.	Onderwijsgids	29
2.3.	Instrumenten voor kwaliteitszorg op scholen	8			
2.4.	Ondersteuning van schoolbeleid vanuit de overheid	10	6.	Op weg naar de school als lerende organisatie	31
2.5.	Bewaking van de kwaliteit op landelijk niveau	11			
2.6.	Het waarborgen van de kwaliteit door de overheid	12	Samenvatting		33
			Bijlage		36
3.	De doelen van het onderwijs in een dynamische samenleving	13			
3.1.	Maatschappelijke context voor overheidsdoelen	13			
3.2.	Actuele overheidsdoelen	14			
3.3.	Het formuleren van school-doelen	17			

TEN GELEIDE

In het Schevenings Beraad zijn, nu ruim een jaar geleden, afspraken gemaakt over nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs. Doel daarvan was het scheppen van voorwaarden voor goed onderwijs. De volgende lijnen werden daarvoor uitgezet:

- verduidelijking van verantwoordelijkheden voor onderwijs, met een duidelijke verschuiving van het accent naar de school;
- meer bevoegdheden voor de school om een eigen personeel, materieel en financieel beleid te voeren;
- versterking van het samenspel van de school met haar omgeving: ouders, andere scholen, en de lokale overheid.

Deze veranderingen zijn niet meer dan voorwaarden voor verbetering van het onderwijs zelf. Scholen krijgen daarvoor meer mogelijkheden, maar daarmee zijn deze nog niet vanzelf benut. In ons land, dat vrijheid van onderwijs zo hoog in het vaandel heeft, zijn scholen door de jaren heen steeds meer uitvoerders van centrale regelingen geworden. Omschakeling naar meer eigen verantwoordelijkheid, naar meer zelfstandige beslissingen, naar actief, in dialoog en zelfbewust werken aan kwaliteit is niet eenvoudig.

In deze nota wordt aangegeven hoe de overheid zich deze verandering voorstelt. Daarbij wordt niet weer het bord volgeschreven, die tijd hebben we gehad. Deze nota gaat over de consequenties van het streven naar verzelfstandiging voor het dagelijks functioneren van scholen. Voor een deel wordt een uitwerking gegeven van instrumenten en ontwikkelingen waartoe al is besloten. Voor een ander deel beoogt deze nota het gesprek voort te zetten dat onder meer in het Schevenings Beraad, rond de Evaluatie Basisonderwijs, het Vitaal Leraarschap reeds aan de gang is. Thema daarvan is: hoe kunnen scholen lerende organisaties worden, die systematisch samen met hun omgeving op zoek zijn naar mogelijkheden om hun werk beter te doen.

Deze nota is dus zowel een beleids- als een discussienota.

In de nota wordt duidelijk gemaakt, dat het hier niet gaat om extra taken voor scholen. Scholen gaan hun werk anders doen, zij krijgen nieuwe verantwoordelijkheden, en nieuwe taken, maar deze komen niet bij, maar in de plaats van huidige werkwijzen:

minder minutieus uitvoeren van voorschriften, **meer** zelf verantwoordelijke beslissingen nemen;

minder zorgvuldig interpreteren van algemene regels voor de eigen situatie, **meer** verantwoorden van gemaakte keuzes naar belanghebbenden;

minder afstemming op wetten en regels, **meer** afstemming en samenwerking tussen collega's.

Dat zal niet altijd gemakkelijk zijn. Ik ben ervan overtuigd dat de mensen die in en rond scholen werken op den duur veel plezier zullen beleven aan nieuwe wijzen van werken, omdat zij een beroep doen op hun vakbekwaamheid, op hun liefde voor onderwijs, en op hun persoonlijke creativiteit en verantwoordelijkheid. Zij hebben daarbij wel recht op hulp en duidelijkheid. Deze nota bepaalt de positie van de Rijksoverheid en geeft wegen aan waarlangs de ontwikkelingen vorm kunnen krijgen.

Om misverstanden te voorkomen tot slot deze kanttekening vooraf. Het streven naar de school als lerende organisatie richt zich op de school, op de gemeenschap van leerkrachten, leerlingen en ouders. Het schoolbestuur blijft uiteraard verantwoordelijk voor alles wat in en rond de school gebeurt. Het is aan bevoegde gezagen om te bepalen hoe hun scholen deze nieuwe uitdagingen oppakken, hoe zij hun teams stimuleren, en welke hulp zij hen daarbij bieden.

1. VORMGEVEN AAN KWALITEITSZORG OP DE SCHOLEN

1.1. Autonomie en verantwoording

De school is primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van haar onderwijs.

Deze verantwoordelijkheid is natuurlijk altijd een relatieve. Enerzijds dient de school bij de invulling van die verantwoordelijkheid rekening te houden met doelen die de overheid – uit naam van het algemeen belang – aan het onderwijs stelt. Anderzijds is de school ook afhankelijk van de medewerking van de leerling: leerresultaten komen alleen tot stand als de leerling zich daartoe openstelt. De leerling dient dan ook nadrukkelijk aangesproken te worden op de verantwoordelijkheid voor het daadwerkelijk leveren van de benodigde inspanningen. Uit onderzoek komt naar voren dat de hoeveelheid tijd die aan onderwijs besteed wordt, ook in de vorm van huiswerk, van grote invloed is op de leerresultaten. De hoeveelheid tijd die de leerling feitelijk aan de leertaak besteedt, is uiteindelijk in handen van de leerling zelf. De school kan natuurlijk wel aangesproken worden op de mate waarin zij erin slaagt om leerlingen te motiveren en te inspireren.

In het Schevenings Beraad over de Bestuurlijke Vernieuwing zijn overheid en onderwijsveld het eens zijn geworden over een ontwikkeling naar grotere autonomie voor scholen en de daarbij behorende processen van overleg en verantwoording¹.

De richtinggevende uitspraken uit het Schevenings Beraad vormen de uitdrukking van het gegroeide inzicht dat vèrgaande centrale regulering van het onderwijs, bedoeld om de kwaliteit van het onderwijs op alle scholen in gelijke mate te garanderen, die doelstelling steeds minder waarmaakt. Centrale regulering leidt tot een uniformiteit die geen recht doet aan de grote variëteit aan situaties binnen de scholen. Ook vormt de ontwikkeling naar meer autonomie voor scholen een uitdrukking van vertrouwen in de mogelijkheden van de school om in een actieve wisselwerking met haar omgeving hoogwaardige kwaliteit te leveren.

Deze ontwikkeling vergt van scholen een actieve opstelling en openstelling naar hun omgeving: verantwoording afleggen aan de direct belanghebbenden en gelegenheid bieden tot meedenken en meebeslissen. Deze nota beoogt vooral een uitwerking te bieden van deze gedachte: dat kwaliteit van het onderwijs gebaat is bij een actieve, dynamische dialoog tussen al degenen die zich bij de school betrokken weten. De nota geeft een overzicht van ontwikkelingen in het beleid die relevant zijn voor de zorg om de kwaliteit en doet op onderdelen voorstellen voor nadere uitwerking. Vanuit de constatering dat overheid en onderwijsveld het over de hoofdlijnen eens zijn geworden in het Schevenings beraad, laat deze nota zich lezen als een implementatie-nota: de nota vraagt vooral aandacht voor de vormgeving van kwaliteitszorg en kwaliteitsbeleid op de school. In de volgende paragraaf worden deze begrippen toegelicht.

1.2. Kwaliteitszorg en kwaliteitsbeleid: wat is dat?

Scholen blijken de uitdaging van groeiende verantwoordelijkheid op te pakken. Er komt op schoolniveau steeds meer aandacht voor systematisering van de kwaliteitszorg en het formuleren van kwaliteitsbeleid. Niet alleen scholen hebben een verantwoordelijkheid op dit gebied: ook de overheid voert kwaliteitsbeleid. Wat wordt nu onder deze begrippen verstaan?

¹ Deze overeenstemming is neergelegd in de gezamenlijke richtinggevende uitspraken van de vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties en de Minister van Onderwijs en Wetenschappen in het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing, op 6 juli en 5 november 1993, en op 22 maart 1994.

Onder **kwaliteitszorg** wordt hier verstaan: alle activiteiten die erop gericht zijn om informatie te verzamelen over de kwaliteit, alsmede over factoren die van invloed zijn op de kwaliteit. Op schoolniveau gaat het bijvoorbeeld om het opsporen van sterke en zwakke plekken in het functioneren van de school, het volgen van relevante ontwikkelingen die van buiten op de school afkomen en het registreren van de effecten van het schoolbeleid. Op landelijk niveau gaat het om het verzamelen van informatie omtrent sterke en zwakke plekken in het onderwijsbestel, het functioneren van dat bestel, het volgen van relevante maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op dat bestel en het evalueren van de effecten van overheidsbeleid.

Kwaliteitsbeleid wordt hier opgevat als alle beleid dat gericht is op verbetering. Daartoe hoort het formuleren van doelen, het vertalen van doelen in bijpassende methoden en instrumenten, het bepalen van de wijze waarop de kwaliteitszorg ingericht wordt, het bepalen van gewenste bijstellingen op grond van in de kwaliteitszorg verzamelde informatie, alsmede het organiseren van het besluitvormingsproces over dit alles. Ook hier valt uiteraard onderscheid te maken tussen het kwaliteitsbeleid van de school en het kwaliteitsbeleid van de overheid. Op het schoolniveau heeft kwaliteitsbeleid betrekking op alle aspecten van het functioneren van scholen: de inrichting van het onderwijs, de zorg voor personeel en organisatie, de arbeidsomstandigheden en de veiligheid in de school, het onderhoud van het gebouw, het beheer van materiële aangelegenheden, het beheer van de financiën, de inrichting van overlegvormen binnen de school en de wijze waarop de school communiceert met de buitenwereld.

De rijksoverheid richt zich in haar kwaliteitsbeleid steeds meer op de realisering van haar kerntaken. Daartoe behoren in elk geval het garanderen van een adequate bekostiging, het aanpassen van het onderwijs aan de middellange-termijnbehoeften van de samenleving, het omschrijven van algemene deugdelijkheidseisen voor het onderwijs en het zorgdragen voor het toezicht op het onderwijs.

1.3. Opzet van deze nota

Leidraad van deze nota is dat kwaliteit geen statisch gegeven is, maar voortdurend onderwerp is van reflectie en dialoog. Die dialoog vindt plaats tussen alle geledingen binnen de school en tussen de school en haar maatschappelijke omgeving. Op landelijk niveau krijgt die dialoog vorm in het overleg tussen regering en parlement, alsmede tussen de overheid, het onderwijsveld en andere maatschappelijke actoren.

Hoofdstuk 2 geeft een uitwerking van de verantwoordelijkheden van de school en de overheid voor (de inrichting van) de kwaliteitszorg. Op beide niveaus wordt een schets gegeven van de soorten van informatie die in de kwaliteitszorg een rol kunnen spelen.

Hoofdstuk 3 gaat in op de vraag naar de kwaliteit: wat verstaan we eigenlijk onder kwaliteit van het onderwijs? Het hoofdstuk biedt een overzicht van de doelen die de overheid aan het onderwijs stelt, in het licht van actuele maatschappelijke ontwikkelingen. Ook wordt ingegaan op het proces van doelformulering op schoolniveau.

Dat de kwaliteit van de beroepsuitoefening door leraren van essentiële betekenis is voor de kwaliteit van het onderwijs, wordt tegenwoordig in brede kring onderschreven. Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de ontwikkelingen die moeten leiden tot verdere versterking van de kwaliteit van de beroepsuitoefening. Op de beroepsgroep wordt een beroep gedaan een actieve inbreng te leveren in de bevordering van de kwaliteit

van de beroepsuitoefening. Ook wordt in dit hoofdstuk aandacht gevraagd voor een integratie van personeelsbeleid binnen het kwaliteitsbeleid van de school.

Hoofdstuk 5 gaat in op de dialoog over het kwaliteitsbeleid van de school en de rol die plan- en verslagdocumenten daarin spelen. Geheel in lijn met de conclusies van het Schevenings beraad wordt aandacht gevraagd voor versterking van de positie van ouders en leerlingen. Naast een uitwerking van de voorstellen uit het Schevenings beraad vergt dit op alle scholen een procedure voor de behandeling van klachten van ouders en leerlingen.

Hoofdstuk 6 tenslotte geeft een voorzet voor het verdere overleg over de versterking van de kwaliteit van het onderwijs.

2. KWALITEITSBELEID IN DE SCHOLEN EN OP LANDELIJK NIVEAU

2.1. Kwaliteitsbeleid als verantwoordelijkheid van de school

Scholen zijn zelf verantwoordelijk voor de inrichting van hun kwaliteitszorg. Dat wil niet zeggen dat scholen het voeren van een kwaliteitsbeleid ook achterwege zouden kunnen laten. Op scholen wordt een nadrukkelijk appel gedaan een zodanig beleid te voeren dat ze zich met recht kunnen presenteren als «lerende organisaties». Dat dit geen vrijblijvende uitnodiging kan zijn aan scholen, is door de overlegpartners in het Schevenings Beraad tot uitdrukking gebracht: de opdracht aan scholen om interne kwaliteitszorg te plegen, wordt in de wet vastgelegd. Wetswijzigingen op de WBO, ISOVSO en WVO zijn in voorbereiding om deze afspraak ten uitvoer te brengen.

Het opnemen van deze plicht in de wet betekent ook dat de inspectie een taak krijgt bij het toezicht op het kwaliteitsbeleid. In dat toezicht zal de vraag centraal staan of de school een gesystematiseerde vorm van kwaliteitszorg hanteert, met aandacht voor de wijze waarop de beleidsvorming is ingericht, de wijze waarop zicht verkregen wordt op de sterke en zwakke plekken in de school en de wijze waarop met dergelijke informatie omgegaan wordt. Het ligt voor de hand dat het optreden van de inspectie toegesneden wordt op het stadium van ontwikkeling binnen de scholen: voor scholen die (actief) zoekende zijn naar een adequaat systeem van kwaliteitszorg zal de inspecteur vooral een stimulerende gesprekspartner zijn; op scholen die geen enkele poging doen om tot kwaliteitszorg te komen, treedt de inspecteur in overleg met het bevoegd gezag teneinde te bereiken dat hiervan alsnog werk gemaakt wordt.

Uit literatuur over de ontwikkeling die scholen doormaken op het gebied van kwaliteitsbeleid, komt een bepaald patroon naar voren; de volgende paragraaf geeft hiervan een schets.

2.2. Vormgeving van kwaliteitsbeleid in de scholen

Tussen scholen doen zich grote verschillen voor in de wijze waarop kwaliteitsbeleid vorm krijgt. Duidelijk is dat er niet één methode geschikt is voor alle scholen: de omvang van de school, haar missie, de samenstelling van de leerlingenpopulatie, de opbouw van het personeelsbestand hebben alle hun invloed op de wijze waarop binnen de school de kwaliteit bepaald, bewaakt en verbeterd wordt.

De ontwikkeling die scholen op dit punt doormaken, lijkt vaak een bepaald patroon te volgen. Traditioneel is de zorg voor de kwaliteit belegd bij de individuele leraar of (in het voortgezet onderwijs) bij de vaksectie: autonome professionals die op eigen kracht geacht worden zwakke plekken op te sporen en verbeteringen aan te brengen. Doorgaans functioneert dit goed, totdat de school als geheel in de problemen komt: de resultaten vallen tegen, de afstemming tussen de leerjaren of tussen de vakken vertoont tekortkomingen, de school verliest leerlingen aan andere scholen. Indien een sterke directie aanwezig is, zal de school overgaan op een vorm van kwaliteitszorg waarbij systematisch gegevens verzameld worden teneinde zwakke plekken op het spoor te komen. Met name wanneer er een «crisis-gevoel» heerst, zal de aanpak van dergelijke zwakke plekken doorgaans plaatsvinden met een sterke rol voor de centrale schoolleiding.

Hoewel van grote waarde in tijden van crisis, heeft een dergelijk kwaliteitsbeleid ook een keerzijde: er dreigt een zekere bureaucratisering, waarbij leraren zich langzaam de uitvoerders van het schoolbeleid voelen. De risico's liggen voor de hand: starheid, rigiditeit, en leraren die zich

onttrekken aan de centraal vastgestelde beleidslijnen. Soms is een nieuwe crisis nodig om deze starheid te doorbreken. Het vergt vaak een aanzienlijke cultuurverandering om van een hiërarchische lijnorganisatie om te schakelen naar een organisatie gebaseerd op flexibiliteit en vernieuwingsgezindheid¹. Over het type organisatie waar een dergelijke ontwikkeling naar leidt, is weinig met zekerheid te zeggen. Inspirerende boeken en rapporten zijn er inmiddels volop², terwijl er ook al scholen in de publiciteit komen die een en ander in praktijk (trachten te) brengen. Uit die boeken en succesvolle praktijkvoorbeelden komt het beeld naar voren van scholen als «lerende organisaties»: organisaties die op systematische wijze op zoek zijn naar mogelijkheden om hun functioneren te verbeteren; organisaties die zich niet verschuilen achter vermeende overmacht, maar binnen de gegeven randvoorwaarden actief streven naar vernieuwing; organisaties ook die hun medewerkers weten te inspireren en hun innovatieve vermogens optimaal benutten.

Het is niet de bedoeling van de overheid om scholen voorschriften op te leggen ten aanzien van de keuze van instrumenten voor kwaliteitszorg. Centrale regulering doet geen recht aan de primaire verantwoordelijkheid van de school voor haar kwaliteit. Om deze verantwoordelijkheid waar te maken staan de school tal van instrumenten en informatiebronnen ter beschikking, zoals blijkt uit de volgende paragraaf.

2.3. Instrumenten voor kwaliteitszorg op scholen

Diverse onderwijsondersteunende organisaties ontplooiën activiteiten ter versterking van de kwaliteitszorg op de scholen. Op tal van plaatsen worden cursussen georganiseerd over dit thema, die doorgaans druk bezocht worden.

Een groeiend aantal instrumenten staat scholen ter beschikking waarmee ze zelf informatie kunnen verzamelen ter ondersteuning van hun kwaliteitsbeleid. SAS (Systematische Analyse van Schoolfunctiëren) en het vliegermodel van het APS zijn enkele voorbeelden (zie kader). Elk van deze instrumenten richt de aandacht van het schoolteam op bepaalde aspecten van het schoolfunctiëren. De keuze voor één van deze instrumenten vergt dus al enige reflectie op de vraag op welke aspecten van het schoolfunctiëren de school nieuw beleid nodig acht. Schoolbegeleidingsdiensten en landelijke pedagogische centra kunnen hierbij assisteren. Ook de inspecteur kan scholen ideeën aan de hand doen omtrent aspecten die voor nadere bestudering en reflectie in aanmerking komen.

Kwaliteitszorg in het onderwijs zal doorgaans ook gevoed worden met gegevens uit het primaire onderwijsproces. Informatie die verzameld wordt door middel van leerlingvolgsystemen, proefwerken, rapportcijfers en slaag- en zakpercentages vervult primair een rol bij de bewaking van de voortgang van individuele leerlingen. Dergelijke informatie is doorgaans ook goed te benutten voor de bewaking van de kwaliteit van de inrichting van het onderwijs. Daartoe is het nodig de verzamelde gegevens te aggregeren naar het niveau waarop men beleid wil voeren. Door bijvoorbeeld de slaagen zakpercentages van parallelle klassen in het voortgezet onderwijs te vergelijken, kan men op het spoor komen van verschillen in effectiviteit in onderwijsaanpakken of van nascholingsbehoeften van leraren. Door leerresultaten over de jaren heen te volgen, krijgt men inzicht in de mate waarin verbeteringen gerealiseerd worden. Het Cito-leerlingvolgsysteem maakt een vergelijking mogelijk tussen de vorderingen in de school en landelijke gemiddelden. Ook onderzoeken ten behoeve van het landelijk beleid, zoals het PRIMA-cohort en de evaluatie van het onderwijsvoorrangsbeleid, leveren informatie op die scholen kunnen benutten om hun prestaties te confronteren met de prestaties van

De SAS-methode werkt met schriftelijke vragenlijsten die (anoniem) worden ingevuld, liefst door het hele personeel. De vragen hebben betrekking op alle aspecten van de school: van het gebouw tot en met het schoolklimaat en het optreden van de schoolleiding.
Uitleg, 14 december 1994, blz. 26.

Bij de Vlieger-methode discussiëren groepjes docenten met elkaar over alle aspecten van het onderwijs en de organisatie. Ook dit leidt tot een diagnose-rapport over de gewenste schoolontwikkeling.
Uitleg, 14 december 1994, blz. 27.

¹ Vergelijkbare beschrijvingen zijn te vinden in: L. van Hartingsveld en M. Kooijman, *Kwaliteitszorg op scholen: wat is dat? Tijd voor kwaliteit*, een conferentiebundel van de Adviesraad voor het Voortgezet Onderwijs, 1990;

A. Olthof, R. Emmerik en F. Troost, *Parels in stromend water: Integrale kwaliteitszorg in het voortgezet onderwijs*. Alphen aan den Rijn: Samson, 1993.

² Bijvoorbeeld: *De bedrijvige school*, geschreven in opdracht van de ABOP door een commissie onder leiding van prof. Langeveld (1989);

Een beroep met perspectief, van de commissie Toekomst Leraarschap (1993); *Parels in stromend water*, van A. Olthof, R. Emmerik en F. Troost (Alphen aan den Rijn, Samson, 1993);

Op weg naar een lerende organisatie, van J. Swierenga en A. F. M. Wierdsma, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1990.

andere scholen. In het voortgezet onderwijs ontvangen alle scholen van de inspectie informatie over hun instroom-, doorstroom- en uitstroomgegevens, afgezet tegen landelijke gemiddelden voor de betreffende schoolsoort.

Sommige scholen gebruiken vragenlijsten om ouders te bevragen op hun wensen en verwachtingen van de school. Naarmate de communicatie tussen school en ouders aan gewicht wint, valt te verwachten dat scholen vaker gebruik zullen gaan maken van dergelijke vragenlijsten. Zeker in het voortgezet onderwijs zou het een logische en passende ontwikkeling zijn als scholen ook leerlingen nadrukkelijk bevragen op hun ervaringen met de school, dan wel met onderdelen van het schoolfunctioneren. Het basisonderwijs hoeft hier niet bij achter te blijven: hier en daar worden leerlingen in de hoogste groepen van de basisschool al in de gelegenheid gesteld hun mening over de school te geven.

Voor het basisonderwijs werkt het Cito momenteel aan de ontwikkeling van een instrumentarium voor schoolzelfevaluatie. Het instrumentarium dient scholen de mogelijkheid te bieden in administratiepakketten aanwezige leerling- en schoolgegevens te koppelen aan toetsresultaten, waardoor relevante gegevens beschikbaar komen voor het ontwikkelen van beleid en het bewaken van de kwaliteit van het onderwijs. Tegelijkertijd ontwikkelt de SLO (Stichting voor Leerplanontwikkeling) een instrument waarmee basisscholen de kwaliteit van de leerinhouden kunnen bewaken. Met name de vraag of de leerinhouden passen binnen de kerndoelen (en daarvan afgeleide leerlijnen) staat hierbij centraal. Beide instituten werken nauw samen bij de ontwikkeling van deze instrumenten. Onderdeel van dit samenwerkingsverband is ook een onderzoeksgroep van de Universiteit Twente, die bestaande instrumenten voor kwaliteitszorg inventariseert en beoordeelt. Deze onderzoeksgroep richt zich met name op het klimaat waarin het onderwijs wordt gegeven en de wijze waarop het gewaardeerd wordt. Naar verwachting levert dit samenwerkingsverband inzichten en instrumenten op waar scholen direct mee aan de slag kunnen.

Het verzamelen van informatie hoeft niet beperkt te blijven tot activiteiten binnen een school, uitgevoerd door betrokkenen uit de eigen schoolgemeenschap (interne kwaliteitszorg). Scholen kunnen bij het voeren van kwaliteitsbeleid veel van elkaar leren. Hier en daar wordt al geëxperimenteerd met onderlinge kwaliteitstoetsing tussen scholen in de vorm van wederzijdse visitaties (externe kwaliteitszorg). Als scholen elkaar «de maat nemen», gaat daar een stimulerende werking van uit. Scholen confronteren elkaar met elkaars kwaliteitsnormen, dragen elkaar stimulerende ideeën aan en zijn extra gemotiveerd om niet voor elkaar onder te doen.

Een belangrijke externe toets op de kwaliteit komt van de inspectie. Deze toets voert de inspectie uit vanuit haar twee hoofdtaken: controleren en evalueren. Controleren is het uitoefenen van het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving. Evalueren behelst het systematisch beoordelen van (bepaalde aspecten van) de kwaliteit van zowel het onderwijs in individuele scholen, als het onderwijs in het gehele land. Voor beide taken (controleren en evalueren) hanteert de inspectie toetsingskaders: samenhangende verzamelingen van standaarden waarop scholen beoordeeld worden.

Bij de controletaak worden de standaarden ontleend aan de wet- en regelgeving. Het resultaat van controle is een oordeel over de vraag of aan de voorschriften is voldaan. Dit oordeel heeft voor scholen een verplichtend karakter: in het geval niet aan de wettelijke voorschriften wordt voldaan, treedt de inspectie in overleg met het bevoegd gezag om

te bewerkstelligen dat de school alsnog aan die voorschriften gaat voldoen.

Bij de evaluatietaak geven de standaarden aan wat naar de mening van de inspectie de kwaliteit van (een aspect van) het onderwijs bepaalt. Het oordeel dat de inspectie op grond van deze taak uitspreekt, schept voor de school geen verplichtingen. Het vormt echter wel een gezaghebbende uitspraak over de kwaliteit van het onderwijs, die een basis biedt voor de dialoog tussen de inspecteur en het bevoegd gezag van de school.

De gegevens die voortvloeien uit de evaluatietaak worden namelijk door de inspecteur benut voor de stimuleringsstaak: het confronteren van de school met de geconstateerde sterke en zwakke punten. Scholen krijgen een spiegel voorgehouden. De inspectie wisselt met scholen van gedachten over mogelijkheden om verbeteringen aan te brengen en verwijst zonodig naar andere instanties die van dienst kunnen zijn bij het realiseren van die verbeteringen.

2.4. Ondersteuning van schoolbeleid vanuit de overheid

De ontwikkeling naar kwaliteitsbewuste scholen – scholen als lerende organisaties – wordt door de overheid op diverse manieren ondersteund. Op de eerste plaats bevordert zij een brede verspreiding van informatie over kwaliteitszorg. Het departementale voorlichtingsblad Uitleg vervult hierin een nuttige functie. Ook zal de verspreiding van voor de kwaliteit van het onderwijs relevante informatie door andere organisaties waar nodig ondersteund worden. Daarbij gaan de gedachten in eerste instantie uit naar een (in de «Impuls voor het basisonderwijs» aangekondigde) gids waarin de beschikbare leermiddelen beoordeeld worden op de mate waarin zij passen binnen de doelen van het basisonderwijs (de toereikendheid voor de kerndoelen, het intercultureel gehalte, enzovoorts). Ook voor het voortgezet onderwijs zal een dergelijk initiatief genomen worden, in de eerste plaats voor de basisvorming.

Daarnaast heeft de overheid de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet om de ontwikkeling naar kwaliteitsbewuste scholen te stimuleren. De grotere bestedingsvrijheid stelt scholen voor de uitdaging om eigen keuzen te maken en vorm te geven. Het schoolprofielbudget heeft de daadwerkelijke ruimte voor het realiseren van keuzen vergroot.

De overheid financiert een omvangrijke verzorgingsstructuur, die scholen ten dienste staat bij de vormgeving van kwaliteitsbeleid. Verzorgingsinstellingen, met name de landelijke pedagogische centra en de schoolbegeleidingsdiensten, ontwikkelen methoden van kwaliteitszorg en begeleiden scholen bij de invoering van deze methoden. De invloed van scholen op de programmering van de verzorgingsinstellingen is gegroeid, en zal de komende tijd nog verder toenemen. Daarnaast ontwikkelen ook lerarenopleidingen, universitaire vakgroepen en onderzoeksinstituten activiteiten die behulpzaam zijn bij de vormgeving van kwaliteitsbeleid.

De landelijke procesmanagements vervullen een belangrijke rol bij de implementatie van overheidsbeleid, gericht op kwaliteitsverbetering. In «Een impuls voor het basisonderwijs» is aangegeven dat de diverse procesmanagements op het terrein van het primair onderwijs op termijn zullen opgaan in één landelijk procesmanagement. Dezelfde ontwikkeling naar één sterke landelijke organisatie wordt in gang gezet voor het voortgezet onderwijs. Beide procesmanagements (voor het basisonderwijs en voor het voortgezet onderwijs) zullen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het stimuleren van integraal kwaliteitsbeleid op de scholen. Het doorbreken van verkoking op landelijk niveau moet de

afstemming tussen de onderscheiden landelijke innovatieprocessen verbeteren.

Afhankelijk van de ervaringen met kwaliteitsbeleid in het onderwijsveld zal nader bezien worden of bepaalde ontwikkelingen ondersteuning behoeven vanuit de overheid. Met name is het interessant om te onderzoeken of de eerste ervaringen met onderlinge visitatie dermate positief zijn, dat een bredere verspreiding van deze methode (ook financiële) overheidssteun verdient. Aan de hand van de eerste verslagen van deze ervaringen zal een mogelijke rol van de overheid besproken worden met de initiatiefnemers. Op dit moment betreft dit met name de Algemene Vereniging van Schoolleiders en de Besturenraad voor het Protestants-Christelijk Onderwijs.

2.5. Bewaking van de kwaliteit op landelijk niveau

De overheid ondersteunt niet alleen de kwaliteitszorg op de scholen, zij heeft ook een verantwoordelijkheid voor kwaliteitszorg op landelijk niveau: het verzamelen en verspreiden van informatie over de kwaliteit van het onderwijs in ons land.

Een belangrijke rol wordt hierbij vervuld door de inspectie. Op de rol die de inspectie kan spelen als leverancier van voor scholen relevante informatie, is hiervoor reeds ingegaan. De inspectierapportages over de kwaliteit van het onderwijs in Nederland vervullen ook een belangrijke functie in de dialoog over het onderwijs op landelijk niveau. Een belangrijk document is in dit verband het Onderwijsverslag, dat jaarlijks door de minister (namens de regering) wordt aangeboden aan de Staten-Generaal. Ook de evaluaties van een gehele onderwijssector bieden een breed overzicht van de kwaliteit van het onderwijs. Een voorbeeld hiervan is het rapport «Zicht op kwaliteit» dat in januari 1994 door de Commissie Evaluatie Basisonderwijs (onder voorzitterschap van de inspecteur-generaal) werd aangeboden aan de minister. Periodiek zullen alle sectoren van het onderwijs op een dergelijke, integrale wijze geëvalueerd worden. De inspectie draagt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze sectorevaluaties. De eerstvolgende rapportage betreft de basisvorming; deze verschijnt in 1998.

Daarnaast verschijnen er regelmatig inspectierapporten over bepaalde aspecten van de kwaliteit van het onderwijs. Ook uit de controletaak van de inspectie komen gegevens naar voren die de overheid attenderen op mogelijke knelpunten, trends en algemene ontwikkelingen.

De beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs houdt altijd een waardering in van de mate waarin de doelen die aan het onderwijs gesteld worden, bereikt worden. Een beoordeling krijgt pas reliëf indien we over vergelijkingsgegevens beschikken: doet het Nederlandse onderwijs het beter in vergelijking met het onderwijs in andere landen? Onderzoek waarin het functioneren en de resultaten van het onderwijs in meerdere landen vergeleken worden, vervult derhalve een belangrijke rol in de binnenlandse dialoog over het onderwijs. Het blijkt dat ook andere landen het belang hiervan inzien: via de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) en de IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) wordt steeds meer internationaal-comparatief onderzoek uitgevoerd. De Nederlandse overheid heeft bij beide organisaties (samen met enkele andere landen) een belangrijke aanjaagfunctie vervuld. Deze initiërende rol zal gecontinueerd worden. Aan de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) zal gevraagd worden bij de programmering van het onderwijsonderzoek een duidelijk herkenbare programmalijn in te stellen voor dit vergelijkende onderzoek.

2.6. Het waarborgen van de kwaliteit door de overheid

De overheid tracht op diverse wijzen de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen, te bewaken en te stimuleren. Daarbij richt zij zich op regulering van produkten of opbrengsten, van processen binnen de school en van «input»-kenmerken. Regulering vindt ook plaats via sturing op randvoorwaarden, als bekostiging, de rechtspositie van het personeel, de arbeidsvoorwaarden, enzovoorts.

Een laatste categorie van sturingsinstrumenten is te omschrijven als de externe kwaliteitsbewaking: het toezicht van de inspectie, landelijke peilingsinstrumenten voor het «monitoren» van de ontwikkelingen in de kwaliteit, internationale vergelijkingen.

Onderstaande tabel geeft een schematisch overzicht van deze sturingsinstrumenten, uitgesplitst naar het basisonderwijs, de eerste fase van het voortgezet onderwijs en de tweede fase van het voortgezet onderwijs. Hierbij is uitgegaan van de situatie na voltooiing van de grote beleidsoperaties (tweede fase vo, mavo/vbo, en dergelijke).

Tabel 1. Sturingsinstrumenten van de overheid voor basisonderwijs en het voortgezet onderwijs

	basisonderwijs	eerste fase vo	tweede fase vo
PRODUKT			
kerndoelen	X	X	
eindexamenprogramma's		X	X
centrale examens		X	X
PROCES			
aantal lesuren per jaar	X	X	
verplichte vakken	X	X	X
adviesurentabellen		X	
studielast			X
INPUT			
opleidingsvereisten leraren	X	X	X
bevoegdheidsvereisten basisonderwijs	X		
bevoegdheidsvereisten 2e graads		X	
bevoegdheidsvereisten 1e graads			X
toelatingsvoorwaarden leerlingen		X	X
RANDVOORWAARDEN			
bekostiging en huisvesting	X	X	X
nascholing	X	X	X
medezeggenschap	X	X	X
rechtspositie, arbeidsvoorwaarden	X	X	X
onderwijsverzorging, lerarenopleidingen	X	X	X
verantwoordingsplicht	X	X	X
EXTERNE KWALITEITSBEWAKING			
inspectie	X	X	X
PPON	X		
afsluitingstoetsen basisvorming		X	
cohortonderzoek, monitoring, evaluatie	X	X	X
internationale vergelijkingen	X	X	X

Een belangrijk onderdeel van het kwaliteitsbeleid van de overheid is verder het formuleren van doelen voor het onderwijs. Dergelijke overheidsdoelen dienen in het licht van actuele maatschappelijke ontwikkelingen voortdurend onderwerp van reflectie en dialoog te zijn. Het volgende hoofdstuk beoogt hiervoor een voorzet te leveren.

3. DE DOELEN VAN HET ONDERWIJS IN EEN DYNAMISCHE SAMENLEVING

Stond in het vorige hoofdstuk de inrichting van de kwaliteitszorg centraal, in dit hoofdstuk richten we de aandacht op de kwaliteit: wat is nu eigenlijk goed onderwijs? De kwaliteit van het onderwijs is een begrip dat zich lastig laat definiëren. Vaak wordt kwaliteit omschreven als de mate waarin gestelde doelen gerealiseerd worden. Maar kwaliteit heeft natuurlijk ook betrekking op de keuze van de juiste doelen: een school die zich ten doel stelt om kinderen alleen maar «leuk bezig te houden», kan best slagen in de realisering van dat doel, maar levert daarmee nog geen voldoende kwaliteit. Dit hoofdstuk behandelt de kwaliteit van het onderwijs vanuit de vraag naar de doelen.

Naar onze schatting begint 95 procent van de publicaties over onderwijskwaliteit met passages waarin wordt gesteld dat kwaliteit moeilijk te definiëren is en dat kwaliteit te maken heeft met de mate waarin doelen worden bereikt. De overige vijf procent begint met de constatering dat bijna alle publicaties over onderwijskwaliteit beginnen met passages waarin wordt gesteld dat kwaliteit moeilijk te definiëren is en dat kwaliteit te maken heeft met de mate waarin doelen worden bereikt.

Olthof et al., *Parels in stromend water*, blz. 78.

De doelbepaling in het onderwijs is altijd een zaak geweest waarbij zowel de school als de overheid een belangrijke verantwoordelijkheid dragen.

De overheid (meer precies: de wetgever) stemt de doelen van het onderwijs af op de maatschappelijke ontwikkelingen, alsmede op ontwikkelingen binnen het onderwijs. Voor een deel gaat het hierbij om doelen die verplicht voorgeschreven worden aan alle scholen; voor een deel gaat het om doelen die de overheid door stimulerend beleid onder de aandacht van scholen brengt.

In de volgende paragraaf wordt een schets gegeven van maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de doelformulering door de overheid. Daarna wordt in paragraaf 3.2 een schematische opsomming gegeven van de doelen die de overheid op dit moment centraal stelt.

De doelen die de overheid stelt aan het onderwijs laten nog veel ruimte voor het formuleren van doelen door de school zelf: enerzijds in de vorm van concretisering van de doelen van de overheid, anderzijds in de vorm van aanvullende doelen. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt ingegaan op het proces van doelformulering op de school.

3.1. Maatschappelijke context voor overheidsdoelen

De doelen die de overheid aan het onderwijs stelt, dienen steeds gezien te worden in de maatschappelijke context waarbinnen dat onderwijs functioneert. De kwaliteit van het onderwijs kan dan ook geen statisch begrip zijn, de opvattingen over kwaliteit veranderen mee met de maatschappelijke ontwikkelingen. De belangrijkste maatschappelijke veranderingen die van invloed zijn op de overheidsdoelen zijn:

- * Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Produktiemethoden veranderen snel en er is minder baanzekerheid. Hierdoor is er een grotere behoefte aan flexibiliteit en een brede vorming. Terwijl vroeger een relatief sterke nadruk lag op (arbeids)discipline, wordt nu een sterker beroep gedaan op zelfstandigheid, initiatief en creativiteit. Technologisering van produktiemethoden vraagt om nieuwe vaardigheden: van het onderwijs wordt gevraagd dat het ook bijdraagt aan «technische geletterdheid» en vaardigheden in het gebruik van computers. De globalisering van de economie en de noodzaak voor steeds meer bedrijven om te concurreren op een open wereldmarkt vergen een steeds grotere kennisintensiteit van de produktie; zij leiden ook tot schaalvergroting en uitstoot van arbeidskrachten. Bovendien leidt verdringing op de arbeidsmarkt tot langdurige werkloosheid bij met name laaggeschoolden.

- * Individualisering en ontzuiling. Burgers ontworstelen zich uit traditionele zingevingskaders en geven een persoonlijke invulling aan de zin van het bestaan.

Ik verbaas mij er al jaren over, dat in geen enkel commissieadvies en in geen enkele ministeriële beleidsnota serieus aandacht besteed wordt aan de groeiende kloof tussen het onderwijs en de maatschappelijke context, waarbinnen dat gegeven moet worden. De sterk veranderde leerling, de individualisering van de samenleving, allerlei ontwrichtingsverschijnselen, de maatschappelijke ontwikkeling naar veel meer pluriformiteit, de veranderde plaats van de school in het waardenpatroon van de leerlingen, de vergrote aandacht voor vrije tijd, de enorme invloed van de televisie, het lijkt allemaal aan het door de overheid gevoerde onderwijsbeleid voorbij te zijn gegaan.

Voordracht van J. G. M. Bolscher, rector van het Jacobus College te Enschede op het congres «Aanpak van Arbo en ziekteverzuim in het onderwijs», 7 oktober 1994.

* Veranderingen in het gezin en de opvoeding. Veranderde opvattingen over de rol van de vrouw in de samenleving leiden tot een behoefte om de opvoeding vorm te geven in een gedeelde verantwoordelijkheid tussen ouders, crèches, peuterspeelzalen en scholen.

* Migratie. De culturele verscheidenheid neemt toe: de multiculturele samenleving is in potentie een bron van vitaliteit voor sociale en culturele processen. Ook de verscheidenheid in verwachtingspatronen van burgers tegenover de school groeit. Vooroordelen en discriminatie spelen de positie van culturele minderheden parten in alle sectoren van het maatschappelijk leven.

* De internationalisering van het maatschappelijk leven. Traditionele kwalificaties zoals kennis van vreemde talen krijgen een nieuwe invulling, met meer nadruk op communicatievaardigheden. Daarnaast wordt meer aandacht gevraagd voor verschillen tussen culturen in gewoonten en gebruiken.

* Rolopvattingen. De opvattingen over de rollen die mannen en vrouwen in de samenleving vervullen, zijn veranderd: van mannen en vrouwen wordt nu een voldoende mate van zorgzelfstandigheid en economische zelfstandigheid verwacht.

* Normvervaging. Scholen worden geconfronteerd met norm-overschrijdend gedrag, zoals geweldpleging; ook op dit terrein blijkt dat de school geen eiland is binnen de samenleving. Normvervaging en gewelddadig gedrag vragen om een actieve houding vanuit de scholen, gericht op enerzijds het bieden van een veilig pedagogisch klimaat, anderzijds het ontwikkelen van normbesef bij leerlingen.

* Ook de opvattingen over de opvang van de leden van de samenleving die moeilijker in het maatschappelijke proces «mee kunnen komen», zijn duidelijk veranderd. Terwijl het in vroeger tijden normaal werd gevonden om voor deze mensen een aparte voorziening te treffen, afgezonderd van de rest van de samenleving, wordt in toenemende mate erkend dat een dergelijke afzondering eerder negatieve dan positieve gevolgen heeft voor hun functioneren. In het onderwijs komen deze veranderde maatschappelijke opvattingen tot uiting in het streven om leerlingen met leer- of gedragsproblemen en leerlingen met lichamelijke of geestelijke handicaps zo veel mogelijk binnen het reguliere onderwijs op te vangen.

3.2. Actuele overheidsdoelen

De geschetste maatschappelijke ontwikkelingen hebben gevolgen voor de doelen die de overheid aan het onderwijs stelt. In deze paragraaf wordt een korte schets gegeven van wat op dit moment een actuele invulling wordt geacht van de doelen die de overheid in en middels het onderwijs nastreeft. Van de scholen wordt verwacht dat zij in hun schoolplan (zie hoofdstuk 5) aangeven op welke wijze zij deze doelen concretiseren en van activiteiten en methoden voorzien. Op landelijk niveau vormen deze doelen een belangrijk referentiepunt bij de dialoog tussen de overheid en het onderwijsveld over de kwaliteit van het onderwijs (zie hoofdstuk 6). In dit hoofdstuk beperken we ons tot doelen met betrekking tot het primaire onderwijsproces. Doelen rond personeel en organisatie (zoals vergroting van het aantal vrouwen met leidinggevende functies) komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Niet alle actuele overheidsdoelen zijn nieuwe doelen: een doel als «brede vorming bieden aan alle leerlingen» is al decennia lang actueel. Veel van de hieronder genoemde doelen hebben dan ook hun plaats gekregen binnen de wetgeving. Dat neemt niet weg dat het nuttig kan zijn

om deze doelen nog eens langs te lopen, teneinde waar nodig een meer hedendaagse inkleuring te geven aan deze overheidsdoelen voor het onderwijs.

Onderwijsinhouden: brede vorming

[De maatschappelijke ontwikkelingen vragen om nieuwe doelen voor het onderwijs:] «het versterken van het vermogen keuzen te maken en te verantwoorden; het aankweken van kennis en inzicht in de complexiteit van de samenleving; vergroten van het vermogen tot analyse en oplossen van problemen; het ontwikkelen van bekwaamheid tot selectie en gebruik van informatie; ontwikkeling van vaardigheid in het gebruik van (technische) hulpmiddelen; het verbreden van de basis voor het deelnemen aan een zich sterk wijzigend arbeidsbestel, waaronder ontwikkeling van het vermogen tot innoverend gedrag; meer bewust omgaan met morele dilemma's; versterken van de bewustheid van Nederlandse cultuur en waarden.»
Uit: «De bedrijvige school», een rapport opgesteld in opdracht van de ABOP, 1989, blz. 89.

Op de eerste plaats gaat het dan om doelen met betrekking tot de inhoud van het onderwijs. De kerndoelen voor het basisonderwijs en de basisvorming en de eindexamenprogramma's voor het voortgezet onderwijs vormen de actuele uitdrukking van het grote belang dat de overheid hecht aan een brede vorming voor alle leerlingen. De kerndoelen voor het basisonderwijs leggen de onderwerpen vast die in elk geval geleerd moeten worden. De kerndoelen voor de basisvorming beschrijven de kennis, het inzicht en de vaardigheden van jongeren die tot de doelen van het onderwijs in de school moeten behoren.

De doelstelling van een brede vorming en de uitdrukking van dat begrip in de wettelijke kerndoelen vormen een opdracht die serieus genomen hoort te worden: de kerndoelen zijn geen vrijblijvend advies aan scholen. Ook in het voorbereidend beroepsonderwijs is die brede vorming van groot belang. Juist de jongeren in deze schoolsoort dreigen van een te vakspecifieke voorbereiding de dupe te worden op het moment dat ze de snel veranderende arbeidsmarkt betreden.

Inhoudelijk hebben de doelen van het onderwijs een verschuiving ondergaan. Naast kennisoverdracht wordt aandacht gevraagd voor het kunnen toepassen van kennis, het ontwikkelen van vaardigheden als analyseren en probleem-oplossen, het kunnen onderkennen van samenhangen tussen uiteenlopende leerstofgebieden en het bevorderen van de zelfstandigheid van leerlingen. De technologisering van de samenleving vereist van het onderwijs een adequaat antwoord: ook de vaardigheid in het gebruik van computers is in de huidige samenleving een belangrijke inhoudelijke doelstelling voor het primair en voortgezet onderwijs.

Ononderbroken ontwikkeling en maatwerk

De school dient oog te hebben voor de samenhang van het onderwijsprogramma over de leerjaren heen, en over de grenzen van de eigen schoolsoort heen. Leerlingvolgsystemen en leerlingendossiers kunnen hierbij goede diensten bewijzen.

Te vaak lopen leerlingen vast in het onderwijs of dreigen zij uit de boot te vallen, doordat het onderwijs onvoldoende aansluit bij hun mogelijkheden. Onderwijs op maat betekent dat de school alles in het werk stelt om enerzijds de zwakkere leerlingen binnenboord te houden, anderzijds de meest begaafde leerlingen voldoende gemotiveerd te houden. Afstemming met het vervolgonderwijs is nodig om de overgangen tussen de schoolsoorten soepel te laten verlopen. Kinderen een heel leerjaar over laten doen (zittenblijven) is niet verantwoord in het licht van de doelstelling van een ononderbroken ontwikkelingsgang. Alternatieven voor het traditionele leerstofjaarklassensysteem verdienen meer aandacht.

Het concept van het studiehuis, een belangrijk onderdeel van de voorstellen voor de tweede fase van havo en vwo, biedt mogelijkheden om de hier genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Ook beoogt «het studiehuis» het vermogen om zelfstandig te leren te vergroten. Deze kenmerken hoeven niet beperkt te blijven tot de tweede fase van havo en vwo: ook het basisonderwijs en de eerste fase van het voortgezet onderwijs kunnen met deze ideeën aan de slag.

Begeleiding bij studie- en beroepskeuze

Een belangrijke taak voor het onderwijs is leerlingen voor te bereiden op de wereld na de school. Met name in het voortgezet onderwijs moeten scholen leerlingen helpen een goede plek te vinden in vervolgonderwijs of een geschikte werksituatie. In de onderwijswetten zal dit expliciet aan de orde komen. Voor de basisvorming geldt bijvoorbeeld de oriëntatie op studie- en beroepskeuze als wettelijk voorschrift. Ook voor het onderwijs daarna zal een dergelijk voorschrift in de wetgeving worden opgenomen.

Voor veel scholen is dit niets nieuws, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het werk van de decanen. Maar meer dan vroeger vindt het inzicht veld dat de hulp bij het keuzeproces meer is dan voorlichting of informatie op het moment dat de leerling voor het concrete keuzemoment staat. In het gehele onderwijsaanbod dienen het leren kiezen en het zicht krijgen op de eigen mogelijkheden aan bod te komen. Daarom zijn in de kerndoelen voor de basisvorming dit soort vaardigheden expliciet opgenomen, bijvoorbeeld de vaardigheid om een relatie te leggen tussen wat de leerling leert op school en de praktijk van de beroepen, of tussen wat de leerling leert op school en datgene dat van belang is bij het kiezen van een vervolgonderwijs. Ook in de examenprogramma's voor het mavo, het vbo, het havo en het vwo zullen dergelijke vaardigheden omschreven worden. Via deze wettelijke voorschriften wordt bevorderd dat begeleiding bij studie- en beroepskeuze een kwaliteitskenmerk van iedere school wordt: een integraal onderdeel van de eigen taakopdracht. Hoe scholen daaraan uitvoering geven is echter een kwestie van schoolbeleid. Daarvoor gelden geen voorschriften. Veel hangt af van de visie van de school op het beleid dat zij wenst te voeren.

Vorbereiden op een verantwoorde rol in de samenleving

Op scholen wordt nadrukkelijk een beroep gedaan om hun pedagogische opdracht niet te verwaarlozen. De school speelt hoe dan ook een belangrijke rol in de normatieve vorming van kinderen, of ze daar nu bewust voor kiest of niet. Overdracht van normen en waarden, het bijbrengen van het besef van de verscheidenheid aan normen in de samenleving en het vermogen daarover te communiceren vormen de actuele invulling van deze pedagogische opdracht in de individualiserende en multiculturele samenleving.

De school vervult ook een belangrijke rol bij het doorbreken van traditionele rolpatronen: kinderen en jongeren dienen voorbereid te worden op het vervullen van rollen in de samenleving die niet bepaald worden door hun geslacht, etniciteit of afkomst. Het bieden van adequate rolmodellen (bv. in de vorm van vrouwelijke leidinggevers) levert daaraan een belangrijke bijdrage.

Bestrijden van achterstanden

Al enkele decennia wordt gewerkt aan het verminderen van achterstanden in en door middel van het onderwijs. De effecten van deze inspanningen stellen teleur. Er is wel sprake van verbetering van leerresultaten van allochtone en autochtone kinderen, maar deze worden slechts langzaam bereikt, en zijn moeilijk vast te houden.

Het is echter onjuist om te concluderen dat de school geen bijdrage zou kunnen leveren aan de bestrijding van achterstanden. Scholen blijken in de praktijk aanzienlijk te verschillen in de mate waarin ze bij kinderen uit «achterstandsgroepen» het onderste uit de kan weten te halen. Uit diverse studies (met name van het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen) blijkt zelfs dat allochtone leerlingen op de meest effectieve scholen gemiddeld beter presteren dan autochtone leerlingen op de minst effectieve scholen. Er is dus nog een wereld te winnen.

Daarvoor is het op de eerste plaats nodig dat het probleembewustzijn op de scholen aangescherpt wordt, vooral ook omdat de problemen niet dezelfde blijven: tweede en derde generaties allochtonen hebben, bijvoorbeeld, andere onderwijsbehoeften dan kinderen die rechtstreeks vanuit een ander land in het onderwijs binnenkomen.

Ook is duidelijk dat problemen van leerlingen uit «achterstands-groepen» niet effectief bestreden kunnen worden, indien ze geïsoleerd worden gezien van andere maatschappelijke problemen waar deze leerlingen mee geconfronteerd worden buiten de schoolsituatie. In de nota Lokaal Onderwijsbeleid wordt uiteengezet hoe een andere bestuurlijke inkadering van het achterstandsbeleid een bijdrage kan leveren aan het vergroten van de effectiviteit van dat beleid. Een goede samenwerking op plaatselijk niveau kan de basis bieden voor een integrale aanpak van de problemen van jeugdigen in achterstandssituaties. Goede afspraken tussen de gemeente en de scholen kunnen bovendien het inzicht in problemen en in mogelijke aanpak op de scholen versterken.

Doelen die de overheid zichzelf stelt

Het is wellicht overbodig op te merken dat de overheid ook doelen nastreeft waarbij ze niet de scholen aan hoeft te spreken. Te denken valt aan doelen als het waarborgen van de vrijheid van onderwijs, het garanderen van een voldoende aanbod en een voldoende spreiding van openbaar onderwijs, en het garanderen van een adequaat niveau van bekostiging. Bij dergelijke doelen is de overheid zelf de partij die aangesproken kan worden op de mate waarin deze doelen gerealiseerd worden.

3.3. Het formuleren van school-doelen

De doelen van de overheid laten volop ruimte voor een eigen doelbepaling door de school. Dat geldt zowel voor de concretisering van de overheidsdoelen, als voor doelen die de school zich in aanvulling op de overheidsdoelen stelt. Het vaststellen van de school-doelen is een proces waarbij de gehele schoolgemeenschap betrokken is, of althans: betrokken kan zijn. Zoals scholen aanzienlijk van elkaar verschillen in de wijze waarop de kwaliteit bewaakt of verbeterd wordt (zie het vorige hoofdstuk), zo verschillen scholen ook aanzienlijk in de mate waarin de formulering van schooldoelen een expliciet en breed gedragen proces is. Naarmate dit proces meer impliciet, wellicht zelfs onbewust, plaatsvindt, is de kans groter dat de school speelbal wordt van invloeden van buiten de school. Sommige scholen voelen zich bijvoorbeeld min of meer (moreel) verplicht om iets te doen met alle lespakketten die ongevraagd in de bus vallen. Ook zijn er leraren en schoolleiders die zich de maatschappelijke problemen van de kinderen zodanig aantrekken, dat ze zelf als jeugdhulpverlener of maatschappelijk werker proberen op te treden, hetgeen bijdraagt aan een gevoel van overbelasting. Aan de andere kant van het spectrum zijn er scholen die zich geheel afsluiten voor invloeden van buitenaf. Een dergelijke school loopt het risico wereldvreemde burgers op te leiden. Ook doet een dergelijke houding geen recht aan de problemen waaraan sommige leerlingen buiten de schoolsituatie blootstaan.

Toch: het lijkt nooit genoeg. Zelden wordt er in onderwijsdoelen geschrapt, wel worden er steeds weer nieuwe verwachtingen, wensen en eisen – «claims» – bij de school gelegd: eisen en wensen in de vorm van onderzoek en aanbevelingen, lespakketten, beschouwingen in de media, politieke discussies, adviezen, nota's en wetswijzigingen, discussies in ouderraden, leerlingprotesten. Adviesraad voor het Onderwijs, Ruimte voor leren, 1994, blz. 14.

Een actief kwaliteitsbeleid op de school veronderstelt dat de school haar verantwoordelijkheid voor de bepaling van de doelen van de school serieus neemt. Een actieve oriëntatie op de buitenwereld en een dynamische dialoog tussen alle betrokkenen binnen de schoolgemeenschap kunnen een bijdrage leveren aan het actualiseren van de eigen doelen van de school. Om te voorkomen dat maatschappelijke problemen, zoals hardnekkige achterstanden en onveiligheid, de school boven het hoofd groeien, is het van belang dat de school nauwe samenwerking

aangaat met andere instanties. Niet alleen bij het bepalen van doelen, ook bij het aanpakken van problemen is een open houding naar de buitenwereld van steeds groter belang. Alleen in de samenwerking tussen scholen, andere plaatselijke instellingen en de gemeente is het voeren van een integraal jeugdbeleid mogelijk. In de nota Lokaal Onderwijsbeleid wordt hier dieper op ingegaan.

Ook waar zich dergelijke maatschappelijke problemen in mindere mate voordoen, is een open houding van de school naar haar omgeving van belang. Te denken valt aan een goede afstemming met instellingen in het «voortraject» (voor de basisschool: crèches en peuterspeelzalen; voor het voortgezet onderwijs: basisscholen) en met instellingen in het «natraject» (het voortgezet onderwijs, respectievelijk het middelbaar beroepsonderwijs, het leerlingwezen en het hoger onderwijs). Ook hebben alle scholen belang bij goede samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs, en tussen het onderwijs en instellingen voor ortho-pedagogische hulpverlening.

Met name in het voortgezet onderwijs zijn contacten met bedrijven van waarde om leerlingen vertrouwd te maken met de wereld van arbeidsorganisaties. Ook de vormgeving van de arbeidsmarktgerichte leerweg is alleen mogelijk in een nauwe samenwerking tussen de school, de gemeente en arbeidsorganisaties.

Een bijzondere categorie van actoren in de omgeving wordt gevormd door de ouders. Op de dialoog tussen school en ouders wordt uitvoerig ingegaan in hoofdstuk 5.

4. KWALITEIT VAN DE BEROEPSUITOEFENING

De kwaliteit van de beroepsuitoefening door leraren is van cruciaal belang voor de kwaliteit van het onderwijs. De afgelopen jaren zijn majeure stappen gezet om de positie van de onderwijsgevers en de kwaliteit van hun beroepsuitoefening van nieuwe impulsen te voorzien. De salarispositie van (met name beginnende) leraren is aanmerkelijk verbeterd. Met het beleidsprogramma Vitaal Leraarschap is een aanzet gegeven tot verdere professionalisering van de beroepsgroep. Daarbij zijn tot nu toe twee hoofdlijnen uitgewerkt: professionalisering van de schoolorganisatie en het personeelsbeleid en verbetering van de startbekwaamheid van de beginnende leraar.

Nog niet opgepakt is het idee van professionalisering van leraren vanuit de beroepsgroep. Dit idee vindt zijn basis in het rapport «Een beroep met perspectief» van de Commissie Toekomst Leraarschap (CTL) en de beleidsreactie Vitaal Leraarschap. In de beleidsreactie werd de beroepsgroep uitgedaagd om haar eigen kwaliteitstandaarden te ontwikkelen en te bewaken, bijvoorbeeld met behulp van een register.

Deze drie beleidslijnen worden in de volgende paragrafen achtereenvolgens behandeld. In de laatste paragraaf wordt ingegaan op de beroepsuitoefening van een bijzondere categorie binnen het onderwijs: de schoolleider.

4.1. Personeelsbeleid

Met het advies van de Commissie Toekomst Leraarschap en de beleidsreactie Vitaal Leraarschap is een belangrijke impuls gegeven aan de professionalisering van het personeelsbeleid op de scholen. De scholen hebben meer ruimte gekregen voor eigen personeelsbeleid door het verminderen van de regelgeving op het gebied van de rechtspositie en door het overdragen van bevoegdheden voor het vaststellen van (secundaire) arbeidsvoorwaarden. Ook de verkregen middelen als het schoolprofielbudget en het nascholingsbudget bieden meer mogelijkheden om door middel van personeelsbeleid een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs.

Tot het personeelsbeleid behoren onderwerpen als werving en selectie, taakbeleid en taakbelastingsbeleid, taakdifferentiatie, interne mobiliteit, beloningsdifferentiatie, het bevorderen van arbeidssatisfactie, preventie van ziekteverzuim, nascholing, functioneringsgesprekken, begeleiding van beginnende leraren, enzovoorts.

De overheid ondersteunt de ontwikkeling van instrumenten voor het voeren van personeelsbeleid, maar het zijn ook op dit terrein de scholen die het moeten doen. Dat is een verantwoordelijkheid die niet licht opgepakt mag worden. De kwaliteit van de beroepsuitoefening is van groot maatschappelijk belang. Vandaar dat de overheid met name van scholen vraagt om een beleid te voeren dat de vaardigheden en motivatie van leraren op peil houdt. De snelle maatschappelijke veranderingen vragen ook van beroepsbeoefenaren in het onderwijs de bereidheid om zich voortdurend verder te bekwamen.

Daarnaast vraagt de overheid binnen het domein van het personeelsbeleid aandacht voor een evenwichtige verdeling van taken over mannen en vrouwen. Met name wordt de aandacht van schoolbesturen gevraagd voor vergroting van het aantal vrouwen in leidinggevende functies.

In het ideale geval zijn personeelsbeleid en onderwijskundig beleid, tezamen met het beleid ten aanzien van beheer, financiën en arbeidsomstandigheden, op elkaar afgestemd in een integraal schoolkwaliteits-

In tegenstelling tot bijvoorbeeld de advocatuur en de medische stand waar een traditie van in beroepscodes neergelegde beroepsethiek bestaat, ligt er in het onderwijs geen infrastructuur – van één krachtige beroepsvereniging met bijbehorende beroepscodes – ten grondslag aan ideeën met betrekking tot de autonome professional. Commissie Toekomst Leraarschap, Een beroep met perspectief, blz. 73.

Functioneringsgesprekken, reïntegratie van zieke docenten, loopbaanbeleid zullen nooit het gewenste effect hebben, als het onderwijsleerproces niet mede in de beschouwingen wordt betrokken. Ficties zullen daarbij onmaskerd moeten worden, taboes en vicieuze cirkels doorbroken. Zonder ingrijpende onderwijskundige en organisatorische vernieuwingen zal het niet mogelijk zijn de intensiteit van het lesgeven beheersbaar te maken en daarmee het leraarschap leefbaarder. (...) De toenemende deregulering biedt de scholen steeds meer mogelijkheden om zelf een geïntegreerd onderwijs- en personeelsbeleid te gaan voeren. Voordracht van J. G. M. Bolscher, rector van het Jacobus College te Enschede op het congres «Aanpak van Arbo en ziekteverzuim in het onderwijs», 7 oktober 1994.

beleid. Het personeelsbeleid speelt in dat geval in op de eisen en (personele) behoeften die voortvloeien uit de missie van de school en de problemen waar de school zich voor geplaatst ziet.

Momenteel wordt verkend welke initiatieven op het terrein van kwaliteitszorg met betrekking tot personeelsbeleid in het onderwijsveld in ontwikkeling zijn en hoe de overheid deze initiatieven kan ondersteunen en stimuleren. Het Forum Vitaal Leraarschap speelt reeds een belangrijke rol bij de uitwisseling van ervaringen tussen scholen. Voorts verkent het Forum of er behoefte bestaat aan een landelijk model voor kwaliteitszorg op het gebied van personeel en organisatie.

4.2. De beroepsvoorbereiding en de beginnende leraar

Langs diverse lijnen wordt gewerkt aan versterking van de start-bekwaamheid van beginnende leraren:

- * een versterking van de lerarenopleidingen;
- * de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening in school: de leraar-in-opleiding;
- * de begeleiding van de beginnend leraar;
- * de ontwikkeling van beroepsprofielen en bekwaamheidseisen.

Tot aan den jare 1806 was alhier, en wel misschien de enigste plaats in dit land waar zulks plaats konde hebben, de post van Onderwijzer de algemeene toevlugt van een ieder, die in eenig ander beroep geen middel van bestaan konde vinden; het gezegde van den schrander Holberg: «Wanneer de Goden op iemand vergramd zijn, maken zij van hem een schoolmeester;» scheen dus binnen deze stad volkomen bewaarheid te worden.

Schoolopziener C. Wertz over onderwijzers in Amsterdam, Bijdragen 1814, blz. 86.

In de perspectievennota voor de **lerarenopleidingen** wordt voorgesteld de initiatieven ter verbetering van de lerarenopleidingen te versnellen. Voorgesteld wordt om het beleid aan te scherpen en bij te stellen op het gebied van:

- * curricula: aandacht voor de vertaling van de beroepsprofielen en bekwaamheidseisen in de onderwijsprogramma's van de lerarenopleidingen;
- * samenwerkingsverbanden tussen instellingen: onder meer ten behoeve van de ontplooiing en maximale benutting van (specifieke) deskundigheden en voorzieningen;
- * personeelsbeleid op de lerarenopleidingen: vitalisering van het docentschap van de lerarenopleidingen, onder meer door een sterkere binding met de scholen in het basis- en voortgezet onderwijs.

In het algemeen ervaren beginnende leraren in het eerste jaar een abrupte overgang van de opleiding naar de alledaagse werkelijkheid: de praktijkshock. Met het model van de **leraar in opleiding** wordt een meer geleidelijke overgang nagestreefd door middel van afronding van de opleiding in de vorm van een praktijkcomponent, die al veel weg heeft van de beroepsuitoefening. Dit houdt onder meer in dat de leraar in opleiding veel meer dan een stagiair zelfstandig (les)taken moet kunnen uitoefenen, zoals dat van een beginnend leraar wordt verwacht.

Om scholen te ondersteunen bij **het begeleiden van beginnende leraren** bereidt het Forum Vitaal Leraarschap een publikatie voor met praktijkvoorbeelden van scholen die de begeleiding van beginnende leraren goed geregeld hebben. Daarnaast hebben de Algemene Bond van Onderwijspersoneel, het Nederlands Genootschap van Leraren en het Forum Vitaal Leraarschap gezamenlijk het initiatief genomen tot de oprichting van een landelijk Platform Beginnend Leraarschap. Dit Platform ontwikkelt handreikingen voor beginnende leraren teneinde hun start in het onderwijs te vergemakkelijken. Het Platform stelt zich ten doel om het imago van het beroep te verbeteren en de dialoog over (beginnende) leraren binnen en tussen scholen en lerarenopleidingen te stimuleren. Ook wil het Platform aandacht vragen voor «leeftijd bewust personeelsbeleid».

De **ontwikkeling van beroepsprofielen en bekwaamheidseisen** beoogt duidelijkheid te creëren omtrent de vaardigheden en taken die van leraren verwacht mogen worden. Als eerste stap is door het onderwijsveld een beroepsprofiel ontwikkeld voor de leraar in het primair onderwijs. Het beroepsprofiel beschrijft de eigen professionaliteit en de veranderingen daarin als gevolg van de ontwikkelingen binnen het onderwijs en daarbuiten. Binnen de school biedt het beroepsprofiel een basis voor gesprekken over uit te voeren taken, de taakverdeling en de behoeften aan nascholing. Lerarenopleidingen kunnen het beroepsprofiel benutten voor het afleiden van opleidingscriteria en het bepalen van de eisen van bekwaamheid waaraan startende leraren moeten voldoen. De beroepsprofielen van de leraar voortgezet onderwijs en de leraar (secundair) beroepsonderwijs worden binnenkort opgeleverd.

4.3. Kwaliteitsbewaking door de beroepsgroep

De overheid blijft een belangrijke verantwoordelijkheid dragen voor de kwaliteit van de beroepsuitoefening door leraren. Deze verantwoordelijkheid eindigt niet bij het toezicht op de startbekwaamheid. Ook de kwaliteit van de eigenlijke beroepsuitoefening gaat de overheid ter harte, al is dat in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de werkgever (het bevoegd gezag). Onderwijskundige, maatschappelijke of andere ontwikkelingen stellen steeds nieuwe eisen aan het functioneren van de leraar. Voor een adequate beroepsuitoefening is het derhalve van groot belang dat leraren hun kennis en vaardigheden blijven ontwikkelen.

De beroepsgroep wordt uitgenodigd zelf een rol te spelen bij de bewaking van de kwaliteit van de beroepsuitoefening. Een start hiermee is reeds gemaakt door de vakorganisaties. In juni 1991 heeft de ABOP een nota uitgebracht, getiteld «Over beroepsprofielen, beroepsstandaard en beroepscode voor leraren». Over de nota is een conferentie gehouden en een commissie uit de vakorganisaties heeft inmiddels een concept-beroepscode opgesteld.

Een bredere discussie waaraan behalve de vakorganisaties ook andere lerarenorganisaties en bij het leraarschap betrokken organisaties deelnemen (disciplinegewijs georganiseerde vakleerkrachten, lerarenopleidingen, landelijke pedagogische centra) is een werkvorm die kan leiden tot verdere ideeënvorming omtrent instrumenten waarmee de beroepsgroep zelf de kwaliteit van de beroepsuitoefening kan bewaken en bevorderen.

4.4. De schoolleider

De schoolleider of schooldirectie speelt een sleutelrol bij de voorbereiding, vormgeving en uitvoering van het schoolbeleid. Dit schoolbeleid is sterk aan verandering onderhevig als gevolg van de ingezette veranderingen. In het basisonderwijs gaat het om bijvoorbeeld Weer Samen Naar School, Toerusting en Bereikbaarheid en de Impuls voor het Basisonderwijs; in het voortgezet onderwijs om de basisvorming, de invoering van profielen in de tweede fase, en de veranderingen in m.a.v.o. en v.b.o.; en in beide sectoren om een grotere beleidsruimte en de daarbij horende ontwikkeling van personeelsbeleid. In het kader van Vitaal Leraarschap hebben scholen ruimte gekregen, zowel financieel als in termen van arbeidsvoorwaarden, om de managementfunctie te versterken. Ook zijn er nieuwe mogelijkheden gecreëerd voor bijscholing en deskundigheidsbevordering.

Recent is voor de versterking van het onderwijskundig leiderschap in het voortgezet onderwijs een campagne gestart die schoolleiders beter in staat moet stellen om te gaan met hun groeiende verantwoordelijkheden. Onder onderwijskundig leiderschap wordt verstaan: vanuit een duidelijke,

Professionalisering van de schoolbesturen, maar vooral versterking van het schoolmanagement is een voorwaarde om het leraarsberoep aantrekkelijker te maken. (...) Hij zal in de organisatie ruimte moeten maken voor inhoudelijke meningsvorming, maar ook leraren moeten stimuleren en motiveren daaraan mee te doen. De meeste scholen zullen opnieuw eisen moeten formuleren voor de functie van schoolleider. Bovendien zijn vele zittende schoolleiders voor een dergelijke functie niet toegerust.
Uit: Commissie Toekomst Leraarschap, *Een beroep met perspectief*, blz. 102.

breed gedragen visie en strategie alle mensen en middelen mobiliseren en inzetten ten dienste van kwaliteitsverbetering van het werk in de school. Via de campagne worden de ondersteunende instellingen in stelling gebracht om scholen ondersteuning te bieden bij:

- * ontwikkelen van gezamenlijke opvattingen over de missie en de doelen van de school;

- * projectmatig handelen vanuit de missie en doelen van de school;

- * afstemming tussen:

- inhoud: het primaire proces betreffend;

- mensen: teamvorming, personeelsbeleid, scholing;

- middelen: organisatie van de arbeid, communicatiestructuur, materiële voorzieningen etc.

De samenhang tussen de campagne «onderwijskundig leiderschap» en het kwaliteitsbeleid behoeft na deze woorden nauwelijks nog toelichting.

De campagne geeft op het niveau van het management van de scholen invulling aan het centrale onderwerp van deze nota: versterking van het kwaliteitsbeleid op de scholen. De campagne wordt gedragen door een groot aantal onderwijsorganisaties.

5. DE DIALOOG IN DE SCHOOL

5.1. Schoolbeleid en de inbreng van ouders en leerlingen

Autonomie en kwaliteit staan niet in een eenvoudige, causale relatie tot elkaar. Een grotere beleidsruimte (autonomie) voor scholen biedt slechts de voorwaarden voor de verwezenlijking van een eigen schoolbeleid. Of de school gebruik maakt van die mogelijkheid en of een dergelijk schoolbeleid tot hogere onderwijskwaliteit leidt, is afhankelijk van de condities waaronder de school functioneert. Een actief kwaliteitsbeleid van de school heeft meer kans van slagen als mensen binnen en in de omgeving van de school zich daar actief bij betrokken tonen.

De partijen die het Schevenings Beraad voerden, hebben het belang hiervan onderschreven. Zij hebben met name aandacht gevraagd voor de positie van de ouders (of degenen die in hun plaats als verzorgers optreden) en leerlingen.

Ouders, en in het voortgezet onderwijs ook leerlingen, geven binnen de gemeenschap van de school mede vorm aan het schoolbeleid als lid van de ouderraad, leerlingenraad en medezeggenschapsraad. De Wet op de Medezeggenschap in het Onderwijs regelt de onderwerpen waarover de onderscheiden geledingen in de medezeggenschapsraad advies- dan wel instemmingsrecht hebben. Daaraan ligt het algemene uitgangspunt ten grondslag dat de geledingen instemmingsrecht hebben op de onderwerpen die direct hun belang raken en adviesrecht op de overige onderwerpen. Dat betekent in concreto dat ouders en leerlingen – die belang hebben bij een hoge kwaliteit van het onderwijs – instemmingsrecht hebben ten aanzien van onderwijskundige aangelegenheden.

Het Schevenings Beraad heeft aandacht gevraagd voor de invloed van ouders in het schoolbestuur. Voor het openbaar onderwijs is inmiddels een wetsvoorstel ingediend dat het mogelijk moet maken om ouders een rol te geven bij het besturen van de school. Voor het bijzonder onderwijs zullen – zo is in het Schevenings Beraad afgesproken – de besturen-organisaties bevorderen dat de invloed van ouders op het schoolbeleid substantieel zal zijn; daarbij zullen zij met name aandacht besteden aan de participatie van ouders in het schoolbestuur.

Ouders en leerlingen spelen niet alleen een rol via de beleidsbepalende organen van de school; ook als individuele betrokkenen hebben zij recht op versterking van hun positie. Het Schevenings Beraad heeft zich met name hierover uitgesproken. Die versterking van de positie van ouders en leerlingen wordt tot uitdrukking gebracht in een recht op goede informatie over de school. De behoefte aan dergelijke informatie speelt het meest nadrukkelijk bij de schoolkeuze: ouders en leerlingen hebben behoefte aan betrouwbare en gedegen informatie over de doelen, werkwijzen en resultaten van de scholen waartussen zij kunnen kiezen. Goede informatie blijft ook van belang gedurende de periode dat de leerlingen bij een school ingeschreven staan: zij biedt de basis voor het aangaan van een dialoog met de school. Die dialoog wordt immers niet alleen gevoerd via de lijn van de representatie (ouderraad, leerlingenraad, medezeggenschapsraad), maar ook via directe contacten met de school. Het optimaal functioneren van een school is gebaat bij een actieve betrokkenheid van alle ouders en leerlingen, niet enkel die van de ouder- en leerling-vertegenwoordigers.

Van scholen wordt kortom verwacht dat ze een actief kwaliteitsbeleid voeren, waar ze ouders en (met name in het voortgezet onderwijs) leerlingen bij betrekken.

Uit de resultaten blijkt dat ouders een positieve bijdrage leveren aan het functioneren van de school. Bijna alle directeurs en ouders zijn het erover eens dat de kwaliteit van de school zou verminderen indien er geen ouderparticipatie meer zou zijn.

Citaat uit: Vereniging voor Openbaar Onderwijs, *Ouderparticipatie in het openbaar basisonderwijs: onderzoeksverslag naar aard en omvang*. Almere, 1993.

Eén de manieren om de betrokkenheid van ouders te vergroten is het werken met contactouders:

Contactouders zijn groepjes van meestal vier à vijf ouders per klas, die contacten onderhouden met de leerkracht en de overige ouders van de kinderen uit die groep. De contactouders voelen zich samen met de leerkracht extra verantwoordelijk voor het onderwijs aan de kinderen. Ze mobiliseren de betrokkenheid van alle ouders. Ook vervullen ze een soort brugfunctie door op te treden als vertegenwoordigers van en naar de ouders van de leerlingen uit de klas van hun kind. Van daaruit kan hun inbreng zich ook verbreden naar het schoolniveau. De samenwerking tussen school en ouders is zodoende in deze scholen een vanzelfsprekendheid geworden. Men voelt zich sterk samen verantwoordelijk.

Citaat uit: J. van Iersel, A. de Heer, M. Lok en A. van Rooyen, *Samen verantwoordelijk: Contactouders in school*. Een uitgave van KPC, CPS, OPCO en NKO, 1994.

5.2. Schoolplan

De vormgeving van kwaliteitsbeleid op scholen wordt ondersteund door documenten: de dialoog over het schoolbeleid wordt doorgaans gevoerd aan de hand van (concepten voor) plannen en verslagen. Het opstellen van dergelijke beleidsgerichte documenten maakt vanzelfsprekendheden expliciet. De gang van zaken binnen de school wordt meer gebaseerd op bewuste keuzen en minder bepaald door op toeval berustende gewoonten en rituelen: «de banaan wordt bespreekbaar gemaakt» (zie citaat). Ook vormen beleidsgerichte documenten de neerslag van de afspraken die in die dialoog gemaakt worden: door het beleid op schrift te stellen, kan men elkaar erop aanspreken.

In een kooi met apen wordt een banaan opgehangen boven een trapje. Een van de apen gaat er heen. Zodra hij een voet op het trapje zet, worden alle apen nat gespoten. Daarna probeert dezelfde of een andere aap het nog eens: weer alle apen nat. Als er daarna nog een aap de trap op wil, zullen de andere hem dat beletten. Nu wordt er een aap uit de kooi gehaald en een nieuwe binnengebracht. De nieuwe aap ziet de banaan. Als hij de trap op wil, springen alle andere apen hem op de nek. Na nog een poging weet hij het: als hij de trap op wil, wordt hij in elkaar geslagen. Dan halen we een tweede aap uit de kooi en brengen een nieuwe binnen. De nieuwelinge gaat naar de trap en krijgt een pak slaag. De vorige nieuwe neemt enthousiast deel aan de afstraffing. Oude aap drie eruit en nieuwe aap drie erin enzovoort, tot alle apen die ooit het natspuiten hebben meegemaakt vervangen zijn. Niettemin gaat er nooit een aap de trap op. «Waarom niet, meneer?» «Dat doen wij hier gewoon niet.»

(citaat ontleend aan een folder over «techniek voor meisjes», vrij naar «Banaan voor gevorderden» van Tom Pauka en Rein Zunderdorp; een illustratie van het belang van een actieve dialoog binnen organisaties.)

De afgelopen jaren heeft zich de tendens voorgedaan dat voor elk aspect van het schoolbeleid een nieuw verantwoordingsdocument afgesproken of voorgeschreven werd. Naast het schoolwerkplan en het activiteitenplan voor het primair onderwijs en het schoolwerkplan en het jaarverslag voor het voortgezet onderwijs, documenten die een breed scala aan onderwerpen behandelen, hanteren scholen nu afzonderlijke documenten over de inzet van de formatie (formatieplan, meerjaren-formatiebeleidsplan) en het nascholingsbeleid (nascholingsplan, meerjaren-nascholingsplan). Van samenwerkende scholen voor basisonderwijs en speciaal onderwijs wordt in het kader van Weer Samen Naar School een «bovenschools» zorgplan verwacht, terwijl scholen in het kader van het onderwijsvoorrangsbeleid gezamenlijk een onderwijsvoorrangsplan opstellen. In het Schevenings Beraad zijn afspraken gemaakt over een lokaal achterstandsplan, op te stellen door de gemeente en de scholen. Dit plan zal het onderwijsvoorrangsplan vervangen.

Vanuit het beleid gericht op het functioneren van de arbeidsmarkt in den brede zijn nieuwe verplichtingen op scholen afgekomen: een ARBO-plan en een ARBO-verslag voor het beleid ten aanzien van de arbeidsomstandigheden op de school, en (voor scholen met 35 of meer personeelsleden) een werkplan en een jaarverslag met betrekking tot het beleid dat de school voert om het aantal allochtone werknemers te vergroten (op grond van de Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname van Allochtonen, WBEAA). Het wetsvoorstel Evenredige Vertegenwoordiging van Vrouwen in de Schoolleiding voegt daar nog de verplichting aan toe om tweejaarlijks beleid te formuleren met betrekking tot het aantal vrouwen in de schoolleiding, en de resultaten van dat beleid neer te leggen in een verslag. Uiteraard gelden daarnaast nog verplichtingen met betrekking tot de financiële verantwoording door de school; deze blijven hier verder buiten beschouwing.

Alle onderwerpen die in deze documenten aan de orde komen, zijn van groot belang; stuk voor stuk dienen zij aan de orde te komen in op beleidsvorming gericht overleg binnen de school. Gezien de veelheid aan wettelijke verplichtingen dienen echter twee vragen beantwoord te worden:

- * Is het nodig om de verantwoording over al deze aspecten van schoolbeleid wettelijk voor te schrijven?
- * Draagt de formulering van deze beleidsaspecten in afzonderlijke documenten bij aan een integrale beleidsvoering op schoolniveau?

Nu in de wet een verplichting opgenomen wordt voor scholen om een actief kwaliteitsbeleid te voeren (zie paragraaf 2.1), is het de vraag of al deze documenten nog wettelijk verplicht gesteld moeten worden: voor sommige onderwerpen is het zo vanzelfsprekend dat zij op schrift gesteld worden, dat geen school dat zal nalaten als de wet het niet meer afzonderlijk voorschrijft. Dat geldt bijvoorbeeld voor de beschrijving van het lesrooster en de data van vakanties; het geldt ook voor de wijze waarop het personeel ingezet wordt en voor het beleid met betrekking tot

de nascholing van het personeel. Met andere woorden, de meeste onderwerpen uit het activiteitenplan, het formatieplan en het nascholingsplan zullen op schrift gesteld blijven worden als de overheid deze documenten niet langer voorschrijft. Uit een oogpunt van deregulering (betutteling van het onderwijs zoveel mogelijk beperken) is het derhalve wenselijk deze documenten niet langer wettelijk voor te schrijven. De meerjarenplannen op personeelsgebied (meerjarenformatiebeleidsplan, meerjarenpersoneelsbeleidsplan en meerjarenscholingsplan) zijn ook op dit moment al niet wettelijk verplicht: het wordt aan het overleg tussen werkgevers en werknemers overgelaten of deze documenten gecontinueerd worden. Een kwaliteitsbewuste school kan altijd (door haar personeel, respectievelijk de vakorganisaties) aangesproken worden op het beleid op deze punten.

Het wettelijk voorschrijven van een op schrift gestelde planning is het meest zinvol bij die aspecten van beleid waarvoor de overheid vanuit een algemeen belang bijzondere aandacht vraagt (arbeidsdeelname allochtonen, positie van vrouwen, veilige arbeidsomstandigheden). Zolang het nog niet vanzelfsprekend is dat scholen een actief kwaliteitsbeleid voeren, zal het ook nodig blijven om een document voor te schrijven waarin het beleid van de school gericht op verbetering van het onderwijs beschreven wordt. Daarbij doet de versnippering van onderwerpen over meerdere documenten wel twijfel rijzen omtrent de mate waarin het formuleren van een integraal beleid op schoolniveau bevorderd wordt door deze verplichtingen. Een integrale behandeling van deze onderwerpen in één planningsdocument verdient de voorkeur.

Uiteraard kunnen niet alle planningsdocumenten samengebundeld worden tot één document: de genoemde plannen komen niet allemaal tot stand op het niveau van één individuele school. Voor elk bovenscholssamenwerkingsverband zal er behoefte blijven aan een afzonderlijk beleidsdocument: als basis voor het overleg tussen alle betrokkenen en/of als neerslag van de afspraken die in dat overleg gemaakt worden.

De meeste documenten spelen echter uitsluitend een rol in het beleidsproces binnen de school. Het Schevenings Beraad heeft de wenselijkheid uitgesproken om de veelheid aan plandocumenten binnen de school te vervangen door één integraal schoolbeleidsplan. Om geen al te grote trendbreuk te suggereren met het verleden zou hiervoor wellicht de term schoolplan meer op zijn plaats zijn: het gaat enerzijds om een vereenvoudiging van het schoolwerkplan, anderzijds om een bundeling van meerdere bestaande documenten. In het schoolplan worden aspecten die voor de kwaliteit van belang zijn, maar liggen op het terrein van het personeelsbeleid, de arbeidsomstandigheden en de positie van vrouwen en allochtonen, meegenomen in de beschouwing over de wijze waarop de kwaliteit verbeterd wordt.

Deze wens wordt vertaald in een wettelijke verplichting tot het opstellen van een schoolplan. Tegelijkertijd komen de verplichtingen tot het opstellen van een schoolwerkplan, een activiteitenplan, een formatieplan en een nascholingsplan te vervallen. De planverplichtingen ten aanzien van vergroting van het aantal vrouwen in de schoolleiding, de arbeidsomstandigheden en de bevordering van de evenredige arbeidsdeelname van allochtonen kunnen vervuld worden door het beleid op deze punten te beschrijven in het schoolplan.

Het schoolplan zal in elk geval een beschrijving van het schoolbeleid moeten omvatten ten aanzien van de volgende thema's:

- * Het onderwijskundig beleid: de wijze waarop de onderwijskundige doelen van de school vertaald worden in een aanbod, activiteiten, methoden en werkwijzen. Daarbij dient in elk geval aandacht besteed te

worden aan de onderwijskundige doelen die de overheid centraal stelt: de kerndoelen, de ononderbroken ontwikkelingsgang, onderwijs op maat (voorzieningen voor leerlingen met extra onderwijsbehoeften, activiteiten in het kader van bovenschoolse samenwerking, zoals Weer Samen Naar School), de begeleiding bij studie- en beroepskeuze (voor het voortgezet onderwijs), het bestrijden van achterstanden (waaronder activiteiten in het kader van het onderwijsvoorrangsbeleid, sociale vernieuwing en lokaal achterstandsbeleid) en de opvoeding tot multiculturele burgers. Ook de maatregelen die de school neemt om schoolverzuim tegen te gaan, dienen beschreven te worden in het schoolplan.

* Het personeelsbeleid voorzover dienstbaar aan het bereiken van de doelen van de school (inclusief de overheidsdoelen): de wijze waarop de school de ontwikkeling van het onderwijs ondersteunt door maatregelen met betrekking tot het personeel (bijvoorbeeld nascholing, taak-differentiatie); het beleid ten aanzien van de vergroting van het aantal vrouwen in de schoolleiding; het beleid gericht op verbetering van de arbeidsomstandigheden; het beleid ten aanzien van de bevordering van de arbeidsdeelname van allochtone werknemers.

* Inrichting van de kwaliteitszorg: op welke wijze stelt de school vast welke resultaten geboekt worden en hoe verloopt de besluitvorming over de vaststelling van het kwaliteitsbeleid?

Eén aspect uit de huidige schoolwerkplan-verplichting zal afzonderlijk wettelijk geregeld worden: scholen blijven verplicht om ouders te rapporteren over de vorderingen van hun kinderen. Het is niet zinvol om wettelijk voor te schrijven dat de school in het schoolplan verantwoording aflegt van de wijze waarop dit gebeurt. Vandaar dat dit aspect uit het schoolwerkplan niet terugkeert in het schoolplan.

Hoewel naast het schoolplan afzonderlijke documenten nodig blijven voor de samenwerking tussen de school en andere instellingen, veronderstelt integraal schoolbeleid wel dat de afspraken, zoals neergelegd in «bovenschoolse» documenten als het onderwijsvoorrangsplan en het zorgplan, op een organische wijze verweven worden in het schoolplan. In bovenstaande opsomming van verplichte thema's voor het schoolplan is dit tot uitdrukking gebracht bij de duiding van het onderwijskundig beleid.

Het schoolplan moet een stimulans geven aan de vormgeving van integraal schoolkwaliteitsbeleid. Daarnaast kan het een bijdrage leveren aan de vermindering van de belasting die uitgaat van het opstellen van alle afzonderlijke documenten. Om scholen de ruimte te geven om de «planlast» te verminderen, wordt volstaan met bovenstaande globale aanduiding van de onderwerpen die in elk geval in het plan aan de orde moeten komen. Een globale planplicht stelt scholen in staat daadwerkelijk integraal beleid te voeren. Het is immers niet de bedoeling dat het schoolplan een vergaarbak van plannen wordt, waarbij het nietje voor de samenhang zorgt.

Het schoolplan fungeert niet alleen als referentiepunt voor de interne dialoog over het schoolbeleid, maar is tevens het document waarin de school verantwoording aflegt naar de inspectie. De inspectie heeft een dergelijk document nodig als basis voor haar toezichthoudende taak. Aan de hand van het schoolplan toetst de inspectie of de school naar redelijkheid gehoor heeft gegeven aan het vereiste om in het schoolplan aandacht te besteden aan de overheidsdoelen (zoals hierboven beschreven) en of de feitelijke praktijken binnen de school overeenstemmen met de door de school geformuleerde doelen.

Hieruit blijkt dat een goed schoolplan ook een terugblik omvat op de uitvoering van voornemens, en op de daarbij behaalde resultaten.

Het schoolplan dient een maal per vier jaar opnieuw vastgesteld te worden. Elke school in het primair en voortgezet onderwijs dient uiterlijk op 1 augustus 1997 over een schoolplan te beschikken.

In «Een impuls voor het basisonderwijs» is de noodzaak onderstreept om tot een meer opbrengstbewuste cultuur in de basisscholen te komen. Deze noodzaak is voor het voortgezet onderwijs niet minder. Een opbrengstbewuste cultuur kan alleen tot stand komen als bewaking van resultaten en verslaglegging over de mate waarin doelen bereikt worden aan gewicht winnen.

Een opbrengstbewuste cultuur binnen de scholen kan met name gestimuleerd worden indien scholen verantwoording afleggen over de door hen bereikte resultaten naar de gebruikers of hun wettelijke vertegenwoordigers: leerlingen en ouders. Hierover gaat de volgende paragraaf.

Voorzover verslaglegging voor het beleid binnen de school van belang is, geldt hetgeen hierboven opgemerkt is over de vraag of wettelijke voorschriften altijd nodig zijn: de nieuwe wettelijke plicht tot het voeren van een actief kwaliteitsbeleid zou voldoende moeten zijn om te garanderen dat een school op een zinvolle wijze verslag doet van de resultaten van het schoolbeleid. Met name voor het interne beleidsproces, waaronder het gesprek tussen schoolbestuur, schoolleiding en medezeggenschapsraad, zal een kwaliteitsbewuste school rekenschap afleggen over bereikte resultaten, ook zonder een expliciete wettelijke verplichting.

Verslaglegging over schoolbeleid blijft wel wettelijk voorgeschreven bij die aspecten van beleid die voortkomen uit de eerder genoemde overwegingen van algemeen belang: het beleid ten aanzien van vergroting van het aantal vrouwen in de schoolleiding, bevordering van de arbeidsdeelname van allochtonen en verbetering van de arbeidsomstandigheden.

5.3. Schoolgids

Onderwijs is een integraal onderdeel van de opvoeding van kinderen en jongeren. Van scholen wordt daarom verwacht dat ze zich verantwoorden naar de primaire opvoeders: de ouders (of andere verzorgers). Ook de leerlingen in het voortgezet onderwijs hebben recht op verantwoording over het aangeboden onderwijs.

Momenteel loopt een aantal proefprojecten waarin scholen experimenteren met de schoolgids: een openbare verantwoording naar ouders en leerlingen over de doelen die ze nastreven, de activiteiten die ze daartoe ondernemen en de resultaten die ze daarmee boeken. Het is de bedoeling dat de proefprojecten meer duidelijkheid opleveren omtrent de thema's die voor ouders relevante informatie opleveren. Het ligt voor de hand dat daartoe ook thema's behoren als de lestijden, vakantieroosters, e.d.: zaken uit schoolwerkplan en activiteitenplan die niet in het schoolplan terugkeren, maar wel van belang zijn in de relatie tussen school en ouders.

De schoolgids moet ouders en leerlingen in staat stellen om een verantwoorde schoolkeuze te maken: ouders en leerlingen kunnen aan de hand van de schoolgidsen van meerdere scholen een betere afweging maken ten aanzien van de vraag welke school het beste aansluit bij hun eigen opvattingen. Uiteraard levert de beschikbaarheid van resultaatgegevens ook een prikkel richting scholen om hoge kwaliteit na te streven. Daarnaast moet de schoolgids voor ouders en leerlingen, gedurende de periode dat de leerlingen op school zitten, een aangrijpingspunt bieden

om in dialoog te treden met de school. Die dialoog is een belangrijke succesfactor voor het welslagen van het instrument schoolgids. Gegevens met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs hebben geen betekenis als ze niet in een actieve dialoog tot leven geroepen worden.

Om de waarheidsgetrouwheid van de door de school verstrekte informatie te kunnen nagaan, zal de inspectie deze toetsen aan de wettelijke voorschriften en het feitelijke reilen en zeilen van de school.

De proefprojecten met de schoolgids zullen op korte termijn afgerond worden. Uit tussenrapportages is naar voren gekomen dat de ontwikkeling van de schoolgids een stimulerende werking kan hebben op het kwaliteitsbeleid van de school: doordat het schoolteam zich moet presenteren naar ouders, wordt het gestimuleerd om na te denken over het profiel van de school en de sterke en zwakke plekken in het functioneren van de school. Ook gaat van de schoolgids een stimulans uit op de communicatie tussen school en ouders.

Zodra de proefprojecten afgerond zijn, kan op basis van een brede bespreking van de uitkomsten besluitvorming plaatsvinden over het vervolgtraject. Daarbij zijn onder meer vragen aan de orde omtrent de onderwerpen die verplicht opgenomen dienen te worden in de schoolgids, alsmede vragen omtrent het verdere invoeringstraject.

Elke school in het primair en voortgezet onderwijs dient vanaf 1 augustus 1997 een schoolgids uit te brengen. In verband met het aspect van de verslaglegging over geboekte resultaten zal de schoolgids jaarlijks geactualiseerd moeten worden. Daarbij wordt voor het voortgezet onderwijs vooralsnog uitgegaan van de richtlijnen en modellen van verslaglegging die momenteel van kracht zijn voor het jaarverslag. Uiteraard zal onderzocht moeten worden in hoeverre deze modellen voor ouders en leerlingen goed interpreteerbare informatie opleveren.

5.4. Klachtenregeling

Op dit moment ontbreekt het sluitstuk van een adequate regeling van de positie van ouders en leerlingen: een wettelijk vormgegeven klachtenregeling. Bij de Staten-Generaal zal een wetsvoorstel worden ingediend dat scholen in het primair en voortgezet onderwijs verplicht om een klachtenregeling in te stellen. Klachten kunnen betrekking hebben op vermeende tekorten in de kwaliteit van het onderwijs, maar kunnen ook omstandigheden betreffen die bij de klager anderszins onvrede hebben opgeroepen of als onbillijk, onjuist of onzorgvuldig worden ervaren.

Een klachtenregeling biedt ouders en (oudere) leerlingen het instrument om – in aanvulling op hun mogelijkheden tot inspraak, medebestuur, schoolkeuze en directe contacten – hun rechten tegenover de school te doen gelden, met name in gevallen waarin in hun ogen van ernstige tekortkomingen sprake is.

Ook de scholen hebben belang bij een goede klachtenregeling: een laagdrempelige voorziening voor klachten betekent dat een school op een eenvoudige manier signalen ontvangt die haar kunnen ondersteunen bij het verbeteren van het onderwijs en de gang van zaken op school.

Net als bij het instrument schoolgids mag verwacht worden dat van een klachtrecht voor ouders en (in het voortgezet onderwijs) leerlingen een positieve stimulans uitgaat op het kwaliteitsbewustzijn binnen de school. Een klachtrecht leidt met name tot meer aandacht op de school voor de wijze waarop de communicatie met de ouders en leerlingen vorm wordt gegeven. Daardoor kan het een bijdrage leveren aan de dialoog tussen aanbieder (school) en gebruiker (ouder en leerling).

*Klachten zijn gratis beleidsadviezen voor verbetering van de kwaliteit.
Memorie van toelichting bij Wet Klachtrecht
cliënten zorgsector, blz. 13.*

De inrichting van de klachtenregeling wordt aan de school overgelaten. Een landelijk uniforme klachtenregeling zou geen recht doen aan de enorme verscheidenheid aan situaties binnen de scholen: een grote school zal bijvoorbeeld behoefte hebben aan een andere uitwerking dan een kleine school. Dat betekent niet dat alle scholen zelf het wiel uit hoeven te vinden. Aan de landelijke pedagogische centra zal gevraagd worden enkele modelklachtenregelingen te ontwerpen, zodat scholen hun eigen klachtenregeling kunnen vormen aan de hand van voorbeelden. Een klachtenregeling behoeft de instemming van de ouder- en leerlinggeleding van de medezeggenschapsraad. De personeelsgeleding heeft adviesrecht.

Een klachtenregeling omvat meer dan de formele afhandeling van de klacht. Een school is gebaat bij een laagdrempelige eerste opvang van klachten. Er zijn scholen die hiervoor de vorm hebben gekozen van een vertrouwenspersoon. Deze zal de klager kunnen adviseren en eventueel kunnen bemiddelen tussen de klager en degene (leraar, directie, bevoegd gezag) tot wie de klacht zich richt. Daarmee kan voorkomen worden dat alle klachten automatisch tot een behandeling binnen een klachtencommissie leiden. Een klachtencommissie heeft doorgaans voor klagers een hogere drempel dan een vertrouwenspersoon.

Op dit moment ontvangt de inspectie (voor alle onderwijssectoren tezamen) circa 3000 klachten per jaar. Bij veel van die klachten blijkt dat de klager zijn klacht nog niet kenbaar heeft gemaakt aan de directie of het bevoegd gezag van de betreffende school. In deze gevallen rest de inspectie weinig meer te doen dan de klager te verwijzen naar het juiste adres. Een breed kenbaar gemaakte klachtenregeling voorkomt dat klagers zich direct tot de inspectie wenden. Pas als op het niveau van de school (c.q. het bevoegd gezag) de klacht naar het oordeel van de klager niet naar behoren is afgedaan, staat de mogelijkheid open om de inspectie te verzoeken een onderzoek in te stellen. De inspectie zal op grond van haar bevindingen een oplossing zoeken, hetzij in de vorm van een aanwijzing jegens een school die in gebreke is gebleven, hetzij door in overleg met betrokkenen naar een oplossing te zoeken.

5.5. Onderwijsgids

De overheid acht zich verantwoordelijk voor een goede voorlichting aan ouders en (voor het voortgezet onderwijs) leerlingen over hun rechten en plichten ten aanzien van de school. Hiertoe wordt momenteel een voorlichtingsdocument voorbereid, dat in het Schevenings Beraad aangekondigd is onder de naam onderwijsgids. De dialoog tussen ouders en school, en in het voortgezet onderwijs ook tussen leerlingen en school, krijgt hiermee een extra impuls: voorzover ouders en leerlingen zich nog niet voldoende bewust zijn van b.v. hun recht op betrouwbare schoolinformatie, hun mogelijkheden om zich te beklagen, of het recht om een door scholen gevraagde ouderbijdrage te weigeren, zullen zij hier door de overheid op gewezen worden.

De onderwijsgids is erop gericht de positie van ouders te versterken. Niet het uitleggen van de wet, maar het verschaffen van bruikbare informatie dient de primaire invalshoek te zijn voor dit document. Om de hanteerbaarheid te garanderen zullen ouders en leerlingen betrokken worden bij de ontwikkeling van de onderwijsgids.

Gezien de omvang van de doelgroep en het relatief nieuwe karakter van dit instrument, zal de onderwijsgids geleidelijk ingevoerd worden. Het streven is erop gericht in 1996 alle ouders van kinderen die de leerplichtige leeftijd bereiken, een exemplaar van de onderwijsgids voor het basisonderwijs te doen toekomen. Verspreiding van deze onderwijsgids via de gemeente ligt het meest voor de hand, omdat deze ouders van de

gemeente ook een leerplichtkaart ontvangen. Verspreiding via de gemeente doet ook recht aan het gegeven dat het hier om een overheidsverantwoordelijkheid gaat. Met de VNG zal hierover overleg gevoerd worden.

Voor ouders van oudere kinderen zal de onderwijsgids op aanvraag of via de bekende overheidsdistributiekkanalen (postkantoor, bibliotheek) beschikbaar zijn. Grootschalige verspreiding onder alle ouders van schoolgaande kinderen is financieel niet verantwoord zonder een goede evaluatie van de werking die de onderwijsgids heeft op het gedrag van ouders jegens de school.

Om diezelfde reden zal de onderwijsgids voor het voortgezet onderwijs in 1996 toegezonden worden aan de ouders van alle twaalfjarige kinderen.

6. OP WEG NAAR DE SCHOOL ALS LERENDE ORGANISATIE

Het kwaliteitsbeleid van de school verwerft zijn betekenis in de dialoog: een dialoog binnen de schoolgemeenschap tussen bevoegd gezag, schoolleiding, docenten, onderwijsondersteunend personeel, leerlingen en ouders; een dialoog ook tussen de school en haar omgeving, waaronder de inspectie, de gemeente, plaatselijke instellingen voor zorg en hulpverlening, landelijke onderwijsorganisaties en het ministerie, soms ook de sociale dienst, politie en justitie. Daarbij worden de belangrijkste stappen voorwaarts gemaakt door gezamenlijk beleid te formuleren, daar onderling afspraken over te maken, en de resultaten van dat beleid te evalueren en opnieuw onderwerp van overleg te maken. Kwaliteit krijgt nooit definitief vorm, kwaliteit is nooit «af». Alleen een school die voortdurend in overleg zoekt naar mogelijkheden om verbeteringen aan te brengen, kan over een langere periode het predikaat «goede school» verdienen en behouden.

Ook het kwaliteitsbeleid van de overheid kan alleen vorm krijgen in een dialoog: een dialoog tussen regering en parlement, tussen overheid en het georganiseerde en ongeorganiseerde onderwijsveld. En ook het overheidsbeleid is nooit «af»: op grond van evaluatiegegevens en veranderende maatschappelijke omstandigheden wordt voortdurend bijgestuurd.

Met deze nota (en het debat hierover) worden de prioriteiten verhelderd die van de zijde van de overheid gesteld worden bij de verdere versterking van de kwaliteit van het primair en voortgezet onderwijs. In het nadere overleg met de onderwijsorganisaties zal bezien worden op welke aspecten nadere inspanningen van de overheid, respectievelijk van het onderwijs nodig zijn. Daarbij dient gestreefd te worden naar een zodanige vormgeving dat concrete, verifieerbare doelstellingen afgesproken worden. Gegevens uit evaluatie-onderzoek (b.v. het Onderwijsverslag dat jaarlijks door de inspectie opgesteld wordt) kunnen behulpzaam zijn om dit overleg van «voeding» te voorzien.

Onderwerpen uit deze nota die voor de komende periode op de agenda van dit overleg zullen staan, betreffen de wijze waarop kwaliteitszorg binnen de scholen vorm krijgt en gestimuleerd kan worden; de implementatie van schoolplan, schoolgids en onderwijsgids; de vormgeving van het klachtrecht van ouders en leerlingen; en de rol die de beroepsgroep kan spelen bij de bewaking en bevordering van de beroepsuitoefening. Meer in het algemeen is de vraag aan de orde naar de inspanningen die elk van de betrokken partijen kan leveren om de ontwikkeling van scholen in de richting van lerende organisaties te bevorderen.

Een dergelijke beleidsagenda kan uiteraard niet los gezien worden van de overige beleidsoperaties: ook in het overheidsbeleid is het zaak te komen tot een meer integrale beleidsvorming. Aspecten van kwaliteitsbeleid zullen nadrukkelijk aan de orde komen bij de lopende beleidsinitiatieven als Weer Samen Naar School, de uitvoering van de maatregelen uit «Een impuls voor het basisonderwijs», de basisvorming, de tweede fase van het voortgezet onderwijs, de beleidsvoornemens met betrekking tot mavo en vbo, de vormgeving van onderwijsbeleid op lokaal niveau en de vitalisering van het leraarschap. Dit betekent dat pogingen ondernomen zullen moeten worden om – parallel aan de verschuiving in aandacht van planvorming naar verslaglegging op schoolniveau – beleidsdoelen uit te drukken in concrete, verifieerbare doelstellingen. Daarbij dient nadrukkelijk aandacht besteed te worden aan de wijze waarop de ingezette instrumenten kunnen leiden tot het halen van die doelstellingen, alsmede de wijze waarop vastgesteld wordt of die doelstellingen gehaald worden.

Met betrekking tot de vormgeving van dit overleg tussen overheid en onderwijsveld wordt voorgesteld om – na een eerste bespreking in het

formele Onderwijsoverleg voor primair en voortgezet onderwijs – werkvormen te kiezen waarbij een goede aansluiting bij de ontwikkeling van scholen in de richting van lerende organisaties gegarandeerd kan worden. Het moet niet alleen gaan om bevoegdheden en regels – die komen in het formele overleg wel aan de orde – maar vooral om het genereren van praktische ideeën en het verspreiden van bruikbare voorbeelden van succesvol kwaliteitsbeleid op scholen. Dit kan de vorm krijgen van werkconferenties, studiedagen, goede voorlichting, enzovoorts. Uiteraard gaat het hierbij niet alleen om een gesprek tussen (rijks)overheid en vertegenwoordigende onderwijsorganisaties: ook individuele schoolbestuurders, schoolleiders, leraren, leerlingen en ouders, alsmede verzorgingsinstellingen, procesmanagements, onderwijswetenschappers en anderen zullen afhankelijk van de thema's die aan de orde zijn, betrokken kunnen worden bij deze ontwikkeling.

SAMENVATTING

De groeiende beleidsruimte vergt van scholen dat zij een actief kwaliteitsbeleid voeren: een beleid gericht op bewaking en verbetering van alle aspecten van het functioneren van de school. Daartoe behoort ook beleid met betrekking tot de inrichting van de kwaliteitszorg, dat wil zeggen de wijze waarop informatie verzameld wordt over de kwaliteit, alsmede over factoren die van invloed zijn op de kwaliteit.

Op tal van manieren wordt in de scholen gewerkt aan systematisering van de kwaliteitszorg. De overheid zal dit proces waar nodig ondersteunen, zonder een oordeel uit te spreken over de waarde van afzonderlijke instrumenten voor interne kwaliteitszorg. Dergelijke instrumenten (technieken voor het verzamelen van informatie over kwaliteit) zijn reeds in vele variaties beschikbaar.

Kwaliteit van het onderwijs is een veelomvattend begrip. Uiteraard heeft kwaliteit te maken met de mate waarin doelen gerealiseerd worden. Maar kwaliteit heeft ook te maken met de keuze van de juiste doelen. Scholen zijn gehouden de beleidsdoelen van de overheid als uitgangspunt te hanteren bij de bepaling van de schooldoelen. Die beleidsdoelen van de overheid laten zich, wat de onderwijskundige aspecten betreft, in algemene termen omschrijven als: een brede vorming, het bevorderen van een ononderbroken ontwikkelingsgang, maatwerk voor iedere leerling, een goede ondersteuning van leerlingen bij studie- en beroepskeuze, het voorbereiden van jeugdigen op het spelen van een verantwoord rol in de multiculturele samenleving, en het bestrijden van achterstanden. De actuele inkleuring van deze algemene (en in wetgeving vertaalde) doelen is onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen voortdurend onderwerp van bezinning en dialoog.

De school is binnen het kader van de door de overheid gestelde doelen verantwoordelijk voor het bepalen van eigen schooldoelen. Daarbij wordt van haar verwacht dat ze alle geledingen binnen de school de ruimte geeft zich over die doelen uit te spreken en dat ze zich open opstelt naar haar omgeving: de school is geen eiland, maar dient een open oog en oor te hebben voor de behoeften van gebruikers en «afnemers» van het onderwijs.

De school stelt zich ook doelen met betrekking tot het personeel en de organisatie. Op dit vlak is het van belang dat scholen een zodanig beleid voeren dat leraren (en andere personeelsleden) hun vaardigheden blijven ontwikkelen: niemand komt meer een heel arbeidsleven toe met alleen de kennis en vaardigheden uit de opleiding die genoten is voorafgaand aan de beroepspraktijk. De overheid is bereid mee te denken over mogelijkheden om de beroepsgroep een rol te geven bij de bewaking en verbetering van de beroepsuitoefening. De beroepsgroep zal daartoe zelf initiatieven moeten ontplooiën.

Daarnaast dienen scholen aandacht te besteden aan de verdeling van taken en functies over mannen en vrouwen. Op scholen waar minder dan de helft van het aantal leidinggevenden uit vrouwen bestaat, dient de school beleid te formuleren ten aanzien van het aandeel van vrouwen in de schoolleiding.

Het kwaliteitsbeleid van scholen komt tot leven in de dialoog tussen al degenen die bij de school betrokken zijn. Hoewel steeds meer scholen het belang van ouders en (met name in het voortgezet onderwijs) leerlingen in die dialoog onderkennen, kan de positie van deze «gebruikers» van het onderwijs wel enige versterking gebruiken.

In de medezeggenschapsraad kunnen zij al meepraten over het onderwijskundig beleid van de school. Over dat beleid wordt nu door de scholen verantwoording afgelegd in diverse plandocumenten. In de toekomst zal volstaan worden met twee documenten, die zich hoofdzakelijk van elkaar onderscheiden door de doelgroep waarnaar verantwoording afgelegd wordt. Voor het interne beleidsproces (en dus voor de dialoog tussen schoolbestuur, schooldirectie en medezeggenschapsraad) wordt een schoolbeleidsplan of (kortweg) schoolplan opgesteld. Dit schoolplan vervangt diverse bestaande plandocumenten. In het schoolplan staat het onderwijskundig beleid van de school centraal. Daarbij dient de school ook duidelijk te maken op welke wijze de kwaliteit van het onderwijs bewaakt wordt. Aspecten van personeelsbeleid worden in het schoolplan beschreven voorzover dat dienstbaar is aan de onderwijskundige doelstellingen van de school. Het beleid ten aanzien van vergroting van het aantal vrouwen in de schoolleiding kan opgenomen worden in het schoolplan. Dat geldt ook voor het beleid ten aanzien van de arbeidsomstandigheden en de bevordering van de arbeidsdeelname van allochtonen. Planvorming ten aanzien van de overige aspecten van schoolbeleid (indeling lesroosters en vakantie-roosters, inzet van het personeel, nascholing) wordt niet langer wettelijk voorgeschreven: verwacht wordt dat een kwaliteitsbewuste school ook zonder betutteling vanuit de overheid dergelijke zaken op papier zal blijven zetten. Afschaffing van deze wettelijke verplichtingen biedt de scholen meer vrijheid bij de vormgeving en frequentie van hun beleidsvorming op deze aspecten.

Het schoolplan vormt tevens het verantwoordingsdocument van de school in de richting van de inspectie. Het dient minimaal eens in de vier jaar geactualiseerd te worden. De wettelijke plicht tot het opstellen van een schoolplan geldt vanaf 1 augustus 1997.

Om een meer opbrengstbewuste cultuur te stimuleren zullen scholen verplicht worden om over de resultaten van de school verantwoording af te leggen. De primaire doelgroep voor dergelijke informatie wordt gevormd door ouders en leerlingen. De verantwoording door de school naar deze doelgroep krijgt vorm in een schoolgids. De schoolgids biedt inzicht in de doelen, werkwijzen en resultaten van de school in een voor ouders (en leerlingen) toegankelijke vorm.

Experimenten die op dit moment gaande zijn met de schoolgids geven een bemoedigend beeld. Er lijkt van de schoolgids een positieve werking uit te gaan op de aandacht voor kwaliteit binnen de school en op de communicatie tussen school en ouders. Elke school in het primair en voortgezet onderwijs dient vanaf 1 augustus 1997 een schoolgids uit te brengen. Na afronding van deze experimenten zal een besluit worden genomen over het verdere invoeringstraject.

De positie van ouders en leerlingen zal verder versterkt worden door een wettelijke plicht voor scholen om een klachtenregeling in te stellen en aan ouders en leerlingen bekend te maken. Op dit moment voeren al steeds meer scholen zo'n klachtenregeling in. Wetgeving moet ertoe leiden dat zo'n regeling op alle scholen tot stand komt. Elke school is vrij in de inrichting van de eigen klachtenregeling. Om de klachtenprocedure laagdrempelig te houden wordt scholen geadviseerd met vertrouwenspersonen te werken voor de eerste opvang van klachten.

In een door de overheid uit te geven landelijke onderwijsgids zullen ouders en (in het voortgezet onderwijs) leerlingen geïnformeerd worden over hun rechten en plichten tegenover de school. De onderwijsgids wordt geleidelijk ingevoerd, om ervaring op te doen met de werking van dit document: vanaf 1996 zal dit voorlichtingsdocument van de overheid

worden gezonden aan alle ouders van kinderen die binnen korte tijd instromen in het basisonderwijs, respectievelijk het voortgezet onderwijs.

Met deze nota (en het debat hierover) worden de prioriteiten van de overheid verhelderd bij de verdere versterking van de kwaliteit van het primair en voortgezet onderwijs. In het nadere overleg met de onderwijsorganisaties zal gezien worden op welke aspecten nadere inspanningen van de overheid, respectievelijk van het onderwijs nodig zijn. Hiertoe zullen diverse werkvormen worden gehanteerd, met nauwe betrokkenheid van het onderwijsveld en de onderwijsondersteunende organisaties.

BIJLAGE

Bij invoering van het Schoolplan en de Schoolgids vervallen een aantal aparte wettelijke plan- en verslagverplichtingen voor scholen. Inhoudelijk komen deze voorschriften voor een deel, sterk vereenvoudigd, terug in de voorschriften voor Schoolplan en Schoolgids.

De volgende aparte wettelijke plan- en verslagverplichtingen zullen vervallen.

- Schoolwerkplan en activiteitenplan (waarin opgenomen de school-gebonden delen van Onderwijsvoorrrangsplan en Zorgplan WSNS)
- Formatieplan
- Nascholingsplan
- Onderhoudsplan
- Document positieve actie
- Jaarverslagen