

ONDERWIJSVERNIEUWING KANSRIJKER ORGANISEREN

- Commissie Dijsselbloem gaat te kort door de bocht-

Jan Geurts en Willem van Oosterom

In MESOMagazine, tijdschrift voor schoolorganisatie en onderwijsmanagement voor VO/BVE, 160, juni 2008, pag. 9 -14.

De centrale les die de commissie Dijsselbloem trekt uit haar analyse van de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs van de laatste twintig jaar is dat deze de kwaliteit van het onderwijs niet echt hebben gediend. Het is daarom nodig de vernieuwing van het onderwijs wezenlijk anders te gaan organiseren. In de ogen van de commissie hoort de overheid zich te beperken tot het 'wat' of het uiteindelijke resultaat dat het onderwijs moet opleveren. Professionals of docenten zijn aan zet als het gaat om het 'hoe', d.w.z. op welke manier de gewenste resultaten tot stand dienen te komen. In de afgelopen jaren hebben wij in het kader van audits veel gesprekken gevoerd met bestuurders, directeuren, docenten, en leerlingen over vernieuwingen in het beroepsonderwijs. Op basis van deze gesprekken komen wij, geheel in lijn met de commissie, tot de conclusie dat ook in het beroepsonderwijs op de meeste scholen een grote kloof bestaat tussen het management en de professional. Ook hier is veelal nog nauwelijks sprake van een dialoog tussen deze partijen. Volgens ons is voor het slagen van een andere aanpak van vernieuwingen onmisbaar dat deze twee circuits elkaar beter weten te vinden. Het zorgen voor een sterke band tussen management en professional hoort centraal te staan en de huidige sfeer van "good" en "bad boys" dient te worden doorbroken. Een polarisatie tussen leiding en uitvoering is schadelijk voor goed onderwijs¹.

De overheid dient dit bindend leiderschap te stimuleren en te faciliteren. Dit kan door zelf het goede voorbeeld te geven. Onderwijsvernieuwing gaat dan efficiënter en effectiever verlopen en de kans op gewenste resultaten en effecten groeit. Er wordt zo voorkomen dat in het beroepsonderwijs ook een commissie Dijsselbloem aan de slag moet gaan. Slechts meer ruimte bieden aan de professional, het advies waar de commissie toe neigt, kan gemakkelijk leiden tot "restauratie van oude tijden" waarin de docent achter de gesloten deur van de klas heer en meester was en zich beperkte tot de discipline van zijn eigen vak.

We zijn het met de commissie eens dat succesrijke vernieuwing alleen mogelijk is indien de professional zich mede verantwoordelijk neemt voor zowel het ontwerp als de implementatie van onderwijsvernieuwingen: onderwijs dat beter presteert dan de docenten bestaat immers niet. Om te bereiken dat docenten zich eigenaar voelen van het onderwijs is management nodig dat hen systematisch uitdaagt mee te denken over het vernieuwingsbeleid van de onderwijsinstelling en de mogelijkheid biedt eigen ideeën naar voren te brengen. Docenten en management werken zo in debat aan een gezamenlijke ambitie voor goed onderwijs.

Betere vernieuwingsaanpak

Zoals al gezegd, bevestigt onze ervaring de analyse van de commissie Dijsselbloem voor een belangrijk deel. Tegelijkertijd concluderen wij echter dat beter vernieuwen minder eenvoudig is dan de commissie ons wil laten geloven. Zij gaat te kort door de bocht. De ondertoon van het advies suggereert dat de vernieuwingsinitiatieven geïnitieerd door de overheid meer en meer plaats moeten maken voor de initiatieven van "zelfinnoverende instellingen" die zich naast hun onderwijsgevende kerntaak ook verantwoordelijk voelen voor de professionele vernieuwing van het eigen onderwijsaanbod. Dat de docenten een sterkere rol in deze vernieuwing horen te spelen is voor ons vanzelfsprekend; ook dat dit niet kan zonder nieuwe eisen aan het leiderschap van bestuur en directie. Deze cultuur bestaat echter nog niet.

¹ Zie bijv: "Advies Leraarschap is eigenaarschap" van de Onderwijsraad. Den Haag, 12 september 2007

Bovendien is een herdefiniëring van de rol van overheid en politiek nodig. Naast sturing op de kwaliteit van de output dient de overheid in dialoog te gaan met instellingen over belangrijke maatschappelijke doelen van vernieuwing en over de vernieuwingscondities om het de onderwijsinstellingen mogelijk te maken de gewenste resultaten te kunnen bereiken. Anders gezegd, ook voor de overheid vormt bindend leiderschap de sleutel voor kansrijke onderwijsvernieuwing. In het vervolg van dit artikel doen wij enkele voorstellen voor een betere aanpak van onderwijsvernieuwing die de gewenste cultuuromslag moet bewerkstelligen. We concentreren ons hierbij op de verhouding tussen overheid en instelling. Op welke punten dient overheidssturing te verminderen, op welke punten blijft sturing nodig, welke condities zorgen ervoor dat instellingen een grotere verantwoordelijkheid voor vernieuwing kunnen nemen en hoe is te bewerkstelligen dat de gewenste vernieuwingsaanpak van de grond komt?

A) Minder voorschriften en regels

De commissie acht de overheid verantwoordelijk om het gewenste resultaat van het onderwijs te bepalen. De onderwijsinstellingen zelf zijn echter verantwoordelijk voor de realisering van dit resultaat. Het is op het moment nog niet helemaal duidelijk wat dit uitgangspunt in concreto betekent. Voor succes is nodig dat onderwijsvernieuwing niet wordt opgelegd maar intrinsiek uit de instelling zelf voortkomt. Dit vereist dat de overheid het debat met de scholen aandurft en deze serieus neemt. De inzet moet zijn instellingen te winnen voor het formuleren van een gezamenlijke missie en visie. De collectieve ambitie die zo ontstaat, dient vervolgens vertaald en uitgewerkt te worden in inhoudelijke, kwalitatieve output van opleidingen d.w.z. over welke kennis en vaardigheden moeten leerlingen en studenten beschikken bij voltooiing van hun opleiding. Ook dient men samen betrouwbare toetsing te waarborgen.

Om het innovatievermogen van instellingen te versterken moet volgens ons in de huidige wetgeving veel veranderen. Nogal wat inhoudelijke voorschriften gaan verder dan de outputvereisten die de commissie Dijsselbloem voorstaat. Zo worden er bij voorbeeld wettelijke eisen gesteld bij de ingang (de input) van het onderwijs, de zogenaamde instroomeisen. Daarnaast zijn er veel voorschriften aan de throughputkant: voor vakken, daarbij behorende uren en bevoegdheden van docenten, etc. Van een stapeling van regelgeving is zowel sprake in het voortgezet onderwijs als het beroepsonderwijs. In het bijzonder in het mbo zijn veel van deze regels weliswaar niet geformuleerd als wettelijke vereisten maar zijn ze vastgelegd in pseudoregelgeving van bijvoorbeeld landelijke kenniscentra. Het gaat te ver om nu rücksichtslos te stellen dat al deze eisen afgeschaft zouden moeten worden maar om tot daadwerkelijk zelfinnoverende instellingen te komen is het noodzakelijk om scholen meer innovatieruimte te geven. Het kritische doorlichten van alle voorschriften met het doel ze aanmerkelijke te reduceren is een eerste cruciale stap om de verantwoordelijkheid voor vernieuwing beter binnen bereik van de instellingen en de professionals te brengen

B) Resultaatgericht innoveren

Bij de meeste onderwijsvernieuwingen die de afgelopen decennia door overheid en politiek zijn geëntameerd was er vooral sprake van sturing op middelen. Natuurlijk verwachtte de politiek van deze initiatieven positief effecten, zoals toegenomen doorstroom, meer gelijke kansen, minder uitval en meer ruimte voor excellentie. Deze gewenste resultaten stonden in de aansturing van de vernieuwingen echter niet voorop.

In de afgelopen jaren is gebleken dat instellingen die wel resultaatgericht vernieuwen zelf op zoek gaan naar oplossingen en hiermee de kans op resultaat vergroten. Een aantal moderne

innovatiearrangementen zoals die van het Platform BètaTechniek (PBT) en Het Platform Beroepsonderwijs (HPBO) stimuleren scholen nu al om deze richting te kiezen². Zo maakt PBT resultaatafspraken met onderwijsinstellingen waarbij deze instellingen zelf bepalen hoe zij het afgesproken resultaat realiseren. De scholen ontvangen geen projectsubsidies maar stimuleringsgelden om het onderwijs in de bèta/techniek prioriteit te geven. Het is nog te vroeg om definitieve conclusies te trekken maar deze aanpak heeft in een aantal gevallen in korte tijd effect gehad en instellingen duidelijk gestimuleerd om zelf initiatieven te nemen voor verbetering en vernieuwing.³ Bij een herijking van het vernieuwingsbeleid is het belangrijk niet alleen te kijken naar vermindering van regels en voorschriften maar ook te bezien hoe een meer resultaatgerichte sturing het best vorm kan krijgen..

Dat de overheid bij de vergroting van de innovatieruimte van instellingen de oplossing voor maatschappelijke problemen geheel en al zou willen overlaten aan de onderwijsinstellingen is moeilijk voor te stellen. Naast de borging van onderwijskwaliteit hebben overheid en politiek juist bij het stellen van maatschappelijke prioriteiten immers een belangrijke, eigen verantwoordelijkheid. In de vernieuwingsaanpak die we voorstaan, legt de overheid de verantwoordelijkheid voor een overtuigend antwoord op deze problemen niet topdown aan de scholen op maar maakt zij afspraken met de instellingen. Scholen die de gewenste prestaties leveren, moeten dit aan hun bekostiging kunnen merken of waardering ervaren in vorm van een stimuleringsbudget. Kortom: de overheid dient de scholen met goed onderwijs, te belonen. Dit soort beleid stimuleert instellingen niet alleen om resultaten te bereiken maar ook om hen vast te houden.

C) Vernieuwingsstatuut

De commissie Dijsselbloem adviseert in essentie een verschuiving van de verantwoordelijkheid op het terrein van innovatiebeleid richting onderwijsinstellingen en professionals. Met het idee van zelfinnoverende instellingen zet de commissie in feite de lijn door om het onderwijs telkens meer autonomie te geven. Bij eerdere beleidsoperaties met een vergelijkbaar doel zijn de gevolgen en de noodzakelijke condities vaak onvoldoende of niet tijdig onderkend. Om nu te bevorderen dat de nieuwe aanpak een succes wordt, moet er volgens ons veel meer oog zijn voor de professionele inzet die nodig is om onderwijsvernieuwing tot een succes te kunnen maken. Hierbij volgen enkele voorbeelden van wat we hiermee bedoelen:

- onderwijsinstellingen ontwikkelen en onderhouden een systematische informatiehuishouding, bijvoorbeeld over demografische ontwikkelingen in de regio, kenmerken en prestaties van de leerling- of studentpopulatie en ontwikkelingen in de arbeidsmarkt. Dit vormt de basis voor hun langere en korte termijn planning;
- binnen de instellingen is er sprake van een resultaatgerichte oriëntatie; deze oriëntatie komt niet alleen tot uitdrukking in de planning maar ook in regelmatige evaluatie van en reflectie; alle geledingen worden betrokken bij deze voortgangsgesprekken;

² Zie voor een beschrijving van de vernieuwingsaanpak van PBT: Jan Geurts en Hans Corstjens “ Resultaatgericht innoveren. Een beloftevol en krachtig vernieuwingsconcept” in tijdschrift voor hoger onderwijs en management, Thema, nr. 4, november 2007. En voor het zoeken naar een resultaatgerichte vernieuwingsaanpak van HPBO: Jose van de Berg en Jan Geurts “Leren van innoveren: vijf sleutels voor succes” Cinop, den Bosch, oktober 2007

³ Het 3^e advies over de voortgang van het HBO-Sprintprogramma “Beter presteren door meer maatwerk en samenspel” van de auditcommissie Platform Bèta Techniek, Den Haag december 2007 geeft een overzicht van innovatieve prestaties die instellingen leveren. Binnenkort komen instellingsportretten uit van de hogescholen van Arnhem/Nijmegen en van Amsterdam die meer in de diepte uitwerken waarom deze hogescholen voorbeelden zijn van succesvolle vernieuwers Beta Techniek. De portretten zijn in druk en kunnen tzt worden opgevraagd bij PBT.

- regelmatig intern overleg, maar ook met de regionale omgeving over voornemens tot innovatie, daarbij behorende resultaatafspraken en de voortgang van innovatie in uitvoering;
- een ander belangrijk kenmerk van professionele inzet is het vermogen om te leren van innovaties. Dit vermogen blijkt uit het samen evalueren en reflecteren maar ook uit het kennis nemen van innovaties bij andere instellingen. Het is opvallend hoe weinig dit tot op heden gebeurt; juist docenten kunnen zo gestimuleerd worden zich naast hun onderwijstaak ook tot vernieuwers te ontwikkelen;
- ‘countervailing power’ en transparantie zijn belangrijke impulsen voor innovatie; een zelfinnoverende instelling organiseert daarom zelf regelmatig advies en kritiek van deskundigen en belanghebbende ouders, leerlingen en bedrijven.

Bij grotere autonomie passen instellingen die meer dan voorheen zelf de condities creëren om vernieuwingen kansrijk te organiseren. Maar dat gebeurt niet vanzelf. Natuurlijk is het niet wenselijk dit via de wet te regelen; wij pleiten er juist voor minder te regelen en voor te schrijven. Laat de overheid daarom de instellingen, inclusief de professionals, uitnodigen om samen een vernieuwingsstatuut te ontwikkelen waarin wordt vastgelegd welke professionele inzet en condities nodig zijn voor kansrijke vernieuwing en die ook duidelijk maakt hoe de overheid de realisatie van gunstige voorwaarden beter kan ondersteunen

D) Echte experimenten als voorhoede

De tot nu toe besproken uitwerking van het gewenste vernieuwingsbeleid vergt een ingrijpende omslag in het denken en handelen van de overheid en de onderwijsinstellingen. Afspraken met instellingen, bij voorkeur scholen die met regionale partijen werken aan een ketenaanpak (zie E), over doorbrekende “*evidence based*” vernieuwingen op een goed omschreven maatschappelijke problematiek, zal helder maken welke condities en randvoorwaarden vereist zijn. We stellen ons voor dat de overheid na zorgvuldige selectie kwantitatieve en kwalitatieve resultaatafspraken maakt met de instellingen die gaan experimenteren. Daarnaast gaat de overheid met de instellingen in overleg over het hiervoor besproken vernieuwingsstatuut. Hoe zij de afspraken invullen of denken te realiseren is zo veel mogelijk aan de instellingen zelf. Gezien het ingrijpende karakter van de gewenste verandering stellen we een grote experimenteerruimte voor die voor een periode van ongeveer 10 jaar blijft gelden.

Uiteraard is dit voorstel niet bedoeld om pas over 10 jaar het concept van “zelfinnoverende instellingen’ op bredere schaal mogelijk te maken. Tegelijkertijd met de start van experimenten moet ook het niet-experimenterende deel van instellingen worden uitgenodigd mee te denken met de in gang gezette vernieuwingen. Ook zij horen uitgedaagd te worden kennis te nemen van de eerste resultaten van de voorhoede. Het is onze ervaring dat een resultaatgerichte ambitieuze vernieuwingsomgeving een eigen kracht heeft om te gaan uitdijen. Allerlei mensen van intern of extern komen daar rondkijken en om nadere informatie vragen. In dit olievlekmodel binnen en tussen de instellingen dat we voor ogen hebben, is de overheid er niet op uit om met een topdown-aanpak instellingen op een zelfde tijdstip vernieuwingen te laten invoeren. Wel versterkt de overheid de innovatiekracht van instellingen voor gewenste vernieuwingen. Scholen worden zo gestimuleerd vernieuwing met een bewezen succes in te voeren. Dit initiatief onderscheidt zich wezenlijk van de aanpak waarin scholen nieuw beleid krijgen opgelegd. Voor grote vernieuwingen zou de overheid tevens terughoudend moeten zijn met generieke wetgeving. Nieuwe wetgeving zou de vernieuwing moeten volgen en niet andersom.

E) Regionale ketenaanpak

Wie op een afstand de onderwijsvernieuwing van de afgelopen jaren bekijkt, zal het opvallen dat OCW voor elke sector afzonderlijk beleid voert. Dit terwijl veel vernieuwingsactiviteiten bedoeld zijn om oplossingen te vinden voor brede maatschappelijke problemen. Inmiddels is wel duidelijk geworden dat zonder regionale samenwerking men niet tot goede oplossingen kan komen. Een advies aan de overheid om naast de vermindering van wettelijke regels te onderzoeken of het mogelijk is onderwijsinstellingen te stimuleren voor een regionale ketenaanpak te kiezen, ligt dan ook voor de hand. De overheid zou na kunnen gaan of de ketenaanpak systematisch in sectorwetgeving is op te nemen. We doelen hierbij vooral op wetgeving rond bijv. flexibele, doorlopende leertrajecten, docentuitwisseling en studentmentoraat. Als wetgeving nog een brug te ver lijkt, dan ligt het in de rede het ketendenken op te nemen in de eerder voorgestelde vernieuwingsstatuut..

F) Bottom-up-down benadering

Discussies over de vernieuwingsaanpak worden vaak beheerst door extreme standpunten. Sommigen deelnemers zijn verklaard voorstander van een *bottom-up* benadering; anderen – dat blijkt ook uit de reacties op het advies van de commissie – blijven voorstanders van een *top down* aanpak met een sterke rol voor de overheid. Denkbare tussenvarianten zoals wat wij de *bottom-up-down* benadering noemen, hebben nog niet de aandacht gekregen die ze verdienen. Bij deze laatste beleidsvariant ligt het primaat voor vernieuwing bij de onderwijsinstellingen waarbij landelijke afspraken zijn gemaakt over resultaat, support en kennisuitwisseling.

Wij hopen van harte dat er een open discussie over de voorstellen van de commissie Dijsselbloem wordt gevoerd waarin het niet gaat om macht maar om de vraag welke condities essentieel zijn om onderwijsvernieuwing kansrijker te organiseren. Een uitgewerkte oplossing hiervoor bestaat niet. De tussenvariant die wij de *bottom-up-down* aanpak noemen, kan er toe bijdragen dat een andere manier van vernieuwing van de grond kan komen.

Tot slot : neem de tijd

De commissie Dijsselbloem wijst ons terecht op de plicht om te leren van ervaringen in het verleden. Wij zijn ervan overtuigd dat een belangrijke reden voor het falen van de onderwijsvernieuwingen in de afgelopen decennia schuilt in onvoldoende overleg tussen overheid en onderwijsveld over de noodzakelijke condities om vernieuwing succesvol te laten verlopen. Het gaat hierbij niet uitsluitend over geld maar zeker ook over de vraag of het onderwijs voldoende is toegerust om maatschappelijk relevant succes te bereiken. Impliciet en expliciet verwachtte de overheid dat het onderwijs de vernieuwing geheel op eigen kracht zou kunnen bolwerken; de overheid en de instellingen zagen dit immers als een logische consequentie van de grotere autonomie. Dat heeft er toe geleid dat er een grotere afstand tussen overheid en instellingen is ontstaan. Wij stelden daarom in het voorafgaande een onderwijsvernieuwingaanpak voor waarin veel ruimte wordt gegeven aan afspraken en dialoog; tussen overheid en instellingen maar beslist ook tussen management en professionals binnen instellingen; en bovendien ook tussen instellingen onderling aangezien inmiddels wel duidelijk is dat veel vernieuwingsdoelen niet kunnen worden bereikt zonder een gezamenlijke regionale aanpak. De politieke discussie over de geschetste vernieuwingsaanpak gaat verder dan de commissievoorstellen en vraagt dus ook meer tijd. Ons pleidooi is om die tijd te nemen omdat de problemen die de commissie aankaart gediend zijn met een samenhangende benadering. Bovendien stelt de commissie Dijsselbloem zelf voor bij toekomstige vernieuwingen meer ruimte te nemen voor voorbereiding en evaluatie. We gaan er vanuit dat de commissie dit onderdeel van haar advies ook relevant vindt voor de discussie over haar eigen voorstellen.

Jan Geurts is lector Pedagogiek van de Beroepsvorming aan de Haagse Hogeschool en Willem van Oosterom is oud-directeur HBO/BVE en oud-directeur van de stichting Axis.