

Deel A

STRATEGISCH HR-BELEID VOOR EEN PROFESSIELE LEERGEMEENSCHAP

In dit deel schetsen we een aantal belangrijke uitdagingen waar het onderwijs van nu voor staat. Niet om een uitputtende analyse te maken van alles wat er zoal op scholen en de professionals die daar werken afkomt, maar om een kader te schetsen van waaruit wij de bouwstenen voor het strategisch human resourcebeleid van scholen zullen beschrijven.

In hoofdstuk 1 bespreken we de waarden waarop we een professionele leergemeenschap willen bouwen: vertrouwen, verbinden en vakmanschap. Deze waarden lopen als een rode draad door dit boek. Ze zijn gebaseerd op het Rijnlandse model en staan haaks op het Angelsaksische model. We bespreken eerst de uitdagingen waarvoor het onderwijs staat in een lerende economie om vervolgens te kijken naar een kansrijk organisatiemodel: de professionele leergemeenschap. Er is geen blauwdruk van een professionele leergemeenschap. Wel is er een aantal gemeenschappelijke kenmerken te benoemen. De basis van een professionele leergemeenschap is het doorlopend samen onderzoeken op welke wijze het leerproces en de leerresultaten verbeterd kunnen worden.

In het tweede hoofdstuk kijken we naar de school als professionele leergemeenschap en in het derde hoofdstuk van deel A beschrijven we strategisch human resource-beleid waarmee scholen daadwerkelijk kunnen ontwikkelen naar een professionele leergemeenschap. Ook human resource development-beleid (loopbaanmanagement, talentmanagement en management development) krijgt in dit hoofdstuk een plek.

Iedere professionele leergemeenschap is uniek. Wel zijn er kenmerken te benoemen die steeds aanwezig zijn. We bespreken niet alleen de theorie, maar geven ook inspirerende praktijkvoorbeelden en inzichten van diverse wetenschappers over de verschillende thema's.

1

Vertrouwen, verbinden en vakmanschap

Education is the most powerful weapon which you can use to change the world. – Nelson Mandela, Bildung Scheurkalender 2019

Verschiedene instituties in Nederland en in het buitenland helpen om zicht te krijgen op voor het onderwijs relevante trends en ontwikkelingen. We noemen bijvoorbeeld de Onderwijsraad, het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), de Organisation for Economic and Cultural Development (OECD), de Sociaal Economische Raad (SER) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). In hoofdstuk 1 beperken we ons tot een schets van de noodzaak om een meer responsief onderwijsstelsel te ontwikkelen. Concreet betekent dit, dat het onderwijs zich continu kan aanpassen aan een steeds veranderende omgeving.

Onderwijs in een lerende economie

Dé opdracht voor de komende jaren is de ontwikkeling van Nederland naar een lerende economie en het voorbereiden van jonge mensen op hun deelname aan een (digitale) samenleving. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2013) verbindt de wijze waarop Nederland kan anticiperen op de maatschappelijke en economische veranderingen direct aan het onderwijs. 'Het verdienvermogen van Nederland is op verschillende manieren afhankelijk van de manier waarop het onderwijs vorm krijgt'. Volgens de WRR kan het verdienvermogen van Nederland alleen nog groeien als de responsiviteit wordt vergroot. Responsiviteit is het vermogen, of de vaardigheid van mensen, bedrijven en onderwijsinstellingen om snel en adequaat in te spelen op veranderingen en nieuwe omstandigheden. Het gaat dan om drie elementen:

1. veerkracht: het vermogen om schokken op te vangen;
2. adaptief vermogen: het vermogen om soepel te kunnen aanpassen en voldoende ruimte te creëren om te experimenteren;
3. een proactieve houding: leren van fouten en inspelen en anticiperen op de actuele situatie.

De overgang naar een digitale samenleving (ook wel aangeduid als de vierde revolutie) houdt verschillende organisaties en groeperingen (inter-) nationaal bezig. De vraag die de gemoederen bezighoudt is: op welke wijze bereiden we leerlingen en studenten voor op het (samen)leven, leren, werken, wonen en consumeren in een digitale, snel veranderende samenleving? Onderwijs speelt hierbij een cruciale rol – maar is het onderwijs goed voorbereid op deze taak? De Nederlandse overheid zoekt naarstig naar een antwoord en vraagt diverse instanties om adviezen. Zo vroeg zij ook de OECD in 2016 om een nieuwe onafhankelijke doorlichting van het Nederlands onderwijsstelsel uit te voeren, aangezien de voorlaatste alweer uit 1989 dateerde; een forse tijd geleden. De nieuwe review van de OECD start met de constatering dat het Nederlands onderwijsstelsel er goed voor staat – iets waarvan wij vinden dat dit niet vaak genoeg gezegd kan worden. Volgens de OECD komt dit doordat er in Nederland een hoog niveau van decentralisatie en autonomie wordt gecombineerd met een sterke set verantwoordingsmechanismen, zoals nationale examens en een sterke en veeleisende onderwijsinspectie. De belangrijkste conclusies uit deze review zijn:

1. Voor- en vroegschoolse educatie en opvang: Het systeem van voor- en vroegschoolse educatie (vve) en opvangvoorzieningen is weliswaar uitgebreid, maar de kwaliteit kan beter. De aanbeveling is een meer geïntegreerde benadering van kinderopvang en voor- en vroegschoolse educatie. Ook adviseert de OECD om de kwalificatie-eisen en opleiding van het personeel te standaardiseren en te verbeteren. Daarnaast beveelt zij aan om standaarden en doelen te stellen voor de inhoud en proceskwaliteit ('een curriculum').
2. Vroege selectie: De OECD constateert dat de uitkomsten van ons systeem van vroege selectie relatief goed zijn, maar het systeem onder druk staat. De OECD wijst daarbij op grote verschillen in prestaties tussen leerlingen binnen dezelfde niveaus in het voortgezet onderwijs en op aanwijzingen voor toenemende ongelijkheid in kansen naar sociaaleconomische status. Een toegenomen focus op beoordeling door de leraar ten opzichte van een objectieve test creëert volgens de OECD nieuwe risico's. Zij beveelt aan de advisering objectiever te maken door leerlingen het automatische recht te geven om op een bepaald niveau in te stromen in het voortgezet onderwijs, op basis van de score op een nationale objectieve toets. Scholen zouden nationale toetsstandaarden moeten respecteren bij de selectie van leerlingen voor een bepaald niveau. Een andere aanbeveling van de OECD is om opstroom gedurende de onderwijsloopbaan beter te faciliteren door curricula en leerdoelen van

verschillende niveaus beter op elkaar af te stemmen. Dit moet worden ondersteund door een drastische afname van zittenblijven en afstroom naar een lager niveau.

3. Motivatie en excellentie: De motivatie van leerlingen is laag en Nederland kent internationaal gezien weinig echt goed presterende leerlingen. De OECD beveelt aan om verder te investeren in de capaciteiten van leraren om op individuele leerbehoeften in te spelen (differentiatievaardigheden), met een specifieke focus op leerlingen die goed presteren. Een andere aanbeveling is om goede prestaties op elk niveau meer te laten lonen. Het gaat dan onder andere om kansen om naar een hoger niveau op te stromen of om vakken op een hoger niveau te kunnen volgen. Tot slot beveelt de OECD aan om ouderbetrokkenheid bij het leren van kinderen te vergroten.
4. Leraren: De OECD stelt dat Nederland vele initiatieven heeft genomen om de kwaliteit van leraren te verbeteren en de aantrekkingskracht van het beroep te vergroten, maar dat er enkele uitdagingen overblijven. Het gaat om het ontbreken van systematische begeleidingstrajecten voor startende leraren, het ontwikkelen van differentiatievaardigheden van leraren, het collectieve en samenwerkende leren binnen en tussen scholen, en sterke samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen. Daarnaast is een beter ontwikkelde carrièrestructuur nodig, met meer diversiteit in salaris en loopbaanmogelijkheden.
5. Schoolleiders: De OECD constateert dat het grote belang van goede schoolleiders onvoldoende wordt onderkend, en dat er grote verschillen zijn in de kwaliteiten van schoolleiders. Nederland zou een samenhangende strategie op de ontwikkeling van leiderschap, continue verbetering en formele professionalisering moeten inrichten. Ook zou er een goed begeleidingsprogramma voor startende schoolleiders moeten komen.
6. Besturen: Volgens de OECD is er sprake van een uitgebreide autonomie bij schoolbesturen. Maar dat betekent niet dat zij zich ook altijd verantwoorden zoals dat zou moeten. De schoolbesturen verschillen in omvang en aantal scholen, maar ook in hun capaciteiten. Het zou beter zijn als schoolbesturen transparanter zouden opereren en schoolleiders meer betrekken bij de strategische plannen van het bestuur.

Een aantal van deze aanbevelingen is al in gang gezet. Zo worden er zomer- en lentescholen opgezet, wordt er ingezet op meer motivatie van leerlingen, zijn er in alle cao's afspraken gemaakt over de begeleiding van startende leraren en wordt de Nationale Schoolleiders Top georganiseerd.

De review en aanbevelingen van de OECD, de verschillende andere adviezen die verschijnen, de groeiende ongelijke kansen en de haperingen in het onderwijssysteem blijven de gemoederen vooralsnog flink bezighouden.

De Onderwijsraad spreekt ook haar zorg uit over de kansenongelijkheid en over de doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel, in haar analyse *Stand van Educatief Nederland 2019*. In deze analyse stelt zij dat het onderwijs voor grotere uitdagingen staat dan lange tijd het geval is geweest. Volgens de raad vragen maatschappelijke veranderingen die spelen op de middellange termijn veel van het hele onderwijsstelsel.

De Onderwijsraad stelt verder dat het onderwijs als publieke voorziening een maatschappelijke opdracht heeft. Deze opdracht bestaat uit drie belangrijke kerntaken:

- allocatie: het onderwijs draagt zorg voor een adequate scholing van de beroepsbevolking (voor een sterke economie en hoge welvaart zijn goed opgeleide mensen nodig);
- socialisatie: het onderwijs levert een bijdrage aan de kwaliteit van de samenleving. Voor welzijn, cohesie en maatschappelijke stabiliteit is het belangrijk dat de samenleving sterke sociale verbanden kent en dat mensen de waarden die ten grondslag liggen aan de democratische rechtsstaat kunnen respecteren en voorleven;
- selectie en gelijke kansen: het onderwijs biedt gelijke kansen voor individuen om onderwijs te genieten en om zich te vormen, te ontwikkelen en te scholen gedurende de levensloop.

Ook de Inspectie van het Onderwijs (2019) benoemt deze zelfde kerntaken, met daarnaast nog een vierde: de opdracht om voldoende kennis en vaardigheden (kwalificatie) aan te leren. Zij constateert ook dat er verschillende indelingen van de functies en kerntaken van onderwijs in gebruik zijn; het gebrek aan duidelijkheid hierover in het landelijk beleid maakt het er voor het onderwijsveld niet gemakkelijker op.

In een andere publicatie benoemt de Onderwijsraad (2019a) drie knelpunten in het huidige onderwijssysteem: jongeren uit verschillende groepen komen elkaar niet meer vanzelfsprekend tegen in het gedifferentieerde stelsel; overgangsbepalingen vroeg in de schoolloopbaan worden steeds belangrijker; en permanente educatie is geen onderdeel van het stelsel.

De raad formuleert vijf punten die richting kunnen geven aan de gedachtenvorming en discussie over mogelijke aanpassingen van het onderwijsstelsel:

1. **Verminder differentiatie waar nuttig en mogelijk.** Zij stelt voor om

bijvoorbeeld voorzieningen voor jonge kinderen te integreren tot één voorziening van 0-12 jaar. Ook pleit de raad ervoor om de beroepsgerichte leerwegen vmbo en mbo te integreren.

2. **Verbind ook op andere manieren schoolsoorten en opleidingen.** De raad adviseert om de samenwerking tussen de verschillende schoolsoorten te versterken, een betere aansluiting te realiseren en waar mogelijk (en nodig) structureel schakelklassen in te richten.
3. **Stimuleer beroepsgericht onderwijs op het havo en vwo.** De raad stelt dat het goed zou zijn om beroepsgericht onderwijs aan te bieden in alle schoolsoorten van het voortgezet onderwijs. De combinatie van beide onderwijskolommen (algemeen vormend en beroepsgericht) zou bijdragen aan een brede vorming van de leerlingen en de beroepsmatige ontwikkeling versterken.
4. **Minder en verbeter de selectie.** De raad beveelt aan om uit te gaan van eindtoetsen en centrale examens, en minder gebruik te maken van aanvullende eisen en extra toetsing. Het behalen van deze eindtoetsen en centrale examens levert dan een doorstroomrecht op.
5. **Geef permanente educatie een structurele plek in het onderwijsstelsel.** Er zou een betere infrastructuur van het post-initieel onderwijs opgezet moeten worden, die bijdraagt aan een betaalbaar scholings- en vormingsaanbod. Er zou een nadere verkenning gemaakt kunnen worden naar de mogelijkheden.

In feite bouwt het advies van de Onderwijsraad voort op de adviezen van de OECD in haar review van het Nederlands onderwijsstelsel. Zij pleit voor een sterke verbinding tussen algemeen en beroepsgericht onderwijs. In het rapport legt de raad ook de verbinding met de ontwikkeling van een nieuw, toekomstbestendig curriculum (curriculum.nu), het advies 'Skills Strategy Diagnostic Report voor the Netherlands' en de adviezen van de SER.

Curriculum.nu

In verschillende adviezen van diverse organisaties wordt steeds de nadruk gelegd op het bevorderen van vaardigheden om daadwerkelijk een leven lang te kunnen ontwikkelen. Het Platform Onderwijs 2032 organiseerde in 2015 een maatschappelijke dialoog over een toekomstbestendig onderwijscurriculum en kwam naar aanleiding daarvan in 2016 met het advies 'Ons Onderwijs 2032'. Hierin werd voorgesteld om een vaste basis voor iedere leerling te ontwikkelen, met Nederlands, Engels, rekenvaardigheid (inclusief wiskunde), digitale geletterdheid en burgerschap als verplichte onderdelen in het kerncurriculum. Daarnaast was het advies om een curriculum te ont-

wikkelen in drie leerdomeinen waarin leerlingen op een diepgaande manier kennis en vaardigheden opdoen: Mens & Maatschappij, Natuur & Technologie, Taal & Cultuur. Dit advies werd door de belangenorganisaties echter niet overgenomen vanwege onvoldoende draagvlak. In het vervolgproject curriculum.nu buigen leraren, schoolleiders en scholen zich opnieuw over de vraag wat leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs zouden moeten kennen en kunnen op negen leergebieden. Actuele informatie over dit ontwikkelproces is te vinden op www.curriculum.nu.

In het boek *Leren voor morgen, uitdagingen voor het onderwijs* gaan ook Ros, Lieskamp en Heldens veel dieper op deze vraag in. Eén ding staat vast: hoe belangrijk het is dat leerlingen zelf hun leerproces kunnen aansturen om hun leven lang te kunnen leren en ontwikkelen, is voor iedereen duidelijk. Iedereen ziet wel het belang van meer onderwijs op maat, het versterken van eigenaarschap van leerlingen over het eigen leerproces en een grotere focus op talentontwikkeling. De daadwerkelijke realisatie hiervan in het onderwijs is een langdurig proces, dat zeer zorgvuldig voorbereid en aangepakt zal moeten worden.

Allerlei onderzoeken en diverse analyses onder andere van de WRR (2013), SCP, de Onderwijsraad (2018), de Sociaal Economische Raad (2017), de commissie Sap en de OECD (2017) stellen het investeren in menselijk kapitaal centraal. Een leven lang ontwikkelen is nodig om steeds op veranderende eisen te kunnen inspelen. Vandaar ook het belang dat aan het onderwijs wordt gehecht. De grondhouding voor een leven lang ontwikkelen komt in het onderwijs tot stand vanaf het prilleste begin. Het gaat dan bijvoorbeeld om het zelfregulerend vermogen, het probleemoplossend vermogen, het goed kunnen omgaan met kennis, communicatieve vaardigheden en burgerschapsvaardigheden van leerlingen en studenten. Het belang van deze zogenoemde soft skills neemt in hoge mate toe. Dat heeft consequenties voor het onderwijsaanbod. In de afgelopen jaren was vooral een 'smalle kijk op onderwijskwaliteit' dominant. Tegenwoordig, mede onder invloed van diverse organisaties en verzet uit het onderwijsveld, wordt het belang van een brede ontwikkeling van leerlingen en studenten steeds belangrijker. Dit is voor het onderwijs wel een enorm grote verandering. Het vraagt van de overheid, de Onderwijsinspectie, de besturenorganisaties zoals de PO-Raad en de VO-raad, bestuurders en de onderwijsmensen zelf een andere visie op onderwijs, op de sturing van de organisaties en op de wijze van verantwoording. Deze gezamenlijke visie op onderwijs mist vooralsnog. Voor- en tegenstanders duikelen over elkaar heen over de benodigde innovaties in het onderwijs. Maatregelen worden vaak los van elkaar ingevoerd

en zijn soms tegenstrijdig en een samenhangend geheel van maatregelen ontbreekt.

...en een andere wijze van verantwoorden

Kijken we naar de ordenings-, sturings- en verantwoordingsprincipes in het onderwijs, dan zien we dat er sprake is van twee rivaliserende visies die soms haaks tegenover elkaar staan. Aan de ene kant is er nog een sterke nadruk op Angelsaksisch denken, waarbij externe verantwoording, oftewel *accountability* overheerst; dit zie je bijvoorbeeld terug in de nadruk op de eindtoets in het primair onderwijs. Dit externe verantwoordingsperspectief resulteert in een afrekencultuur, die zich bijvoorbeeld uit in het openbaar vergelijken van scholen, het gebruik van afvinklijstjes en het opzetten van allerlei protocollen. Aan de andere kant klinkt de roep om het onderwijsveld meer ruimte te geven voor eigen ontwikkeling; het zogenoemde interne ontwikkelingsperspectief van de scholen. Hierbij staat het primaire proces en het leren van leerlingen centraal. Leerresultaten zijn een bron voor verbetering van het eigen onderwijs.

De WRR ziet dit spanningsveld ook. De structuur van het onderwijs en de schoolorganisaties zelf zijn nog te veel gebaseerd op een industriële samenleving. Scholen zijn meer 'leerfabrieken' dan uitdagende leeromgevingen. In de *Stand van Educatief Nederland* signaleert de Onderwijsraad dat er bij bijvoorbeeld het ministerie en bij de onderwijsinspectie een groeiend besef is, dat onderwijs meer is dan taal en rekenen – waarmee de roep uit het onderwijsveld lijkt te worden erkend. Toch zijn de cognitieve prestaties nog steeds een graadmeter voor succes, en heeft de nadruk op meetbare opbrengsten een versmalling teweeggebracht in de visie op onderwijskwaliteit. De discussie over de waarde en de plaats van de eindtoets primair onderwijs in het schooladvies is hier een mooi voorbeeld van. De eindtoets primair onderwijs meet alleen de resultaten op het gebied van taal en rekenen. Het schooladvies wordt gebaseerd op de hele ontwikkeling van de leerling in de afgelopen schooljaren. Voorstanders en tegenstanders duikelen over elkaar heen met argumenten. We constateren wel dat er sprake is van een groeiende politieke en maatschappelijke discussie over een betere balans tussen basisvaardigheden en andere doelen van het onderwijs.

Hoewel onze samenvatting summier is, kunnen we hier wel concluderen dat 'wat' van het onderwijs wordt gevraagd en de manier waarop het stelsel nu is vormgegeven en wordt aangestuurd (op alle lagen), niet goed op elkaar aansluiten. De weg naar goed onderwijs is er één die stuit op een

aantal belemmeringen. Deze zijn grotendeels terug te voeren op een 'te Angelsaksische' benadering, terwijl de analyses van de WRR en de Onderwijsraad duidelijk het belang van een meer Rijnlands waardepatroon als basis voor de vormgeving van het onderwijs laten zien. Een Angelsaksische benadering gaat uit van verantwoording en rekenschap afleggen; een Rijnlandse benadering gaat uit van vertrouwen in mensen, het samen verbinden en het vergroten van vakmanschap. De omslag van Angelsaksische beheersing en controle naar een Rijnlandse benadering – die veel meer uitgaat van het lerend vermogen – is voor de overheid, maar ook voor besturen en scholen een forse opgave.

Toch zien we dat (inter)nationaal veel scholen zich steeds meer proberen te ontwikkelen naar een professionele leergemeenschap: een organisatievorm die veel overeenkomsten heeft met de Rijnlandse principes. In de professionele leergemeenschap heerst een cultuur waarin 'meten is weten' wordt gebruikt om de eigen onderwijsresultaten te onderzoeken en te analyseren, om vervolgens met deze kennis het onderwijs samen te verbeteren. Dit vormt een tegenstelling tot de Angelsaksische benadering met zijn gerichtheid op beoordelen en afrekenen.

In het vervolg van dit hoofdstuk schetsen we een aantal obstakels op de weg naar goed onderwijs. Daar zetten we vervolgens een aantal Rijnlandse uitdagingen tegenover. Deze vormen het kader van waaruit wij hr-beleid in het onderwijs benaderen.

Op weg naar goed onderwijs: belemmeringen

In Nederland zien wij een aantal belemmeringen voor de ontwikkeling naar toekomstgericht onderwijs, gefundeerd op een nieuw waardepatroon.

Prestatie- en opbrengstgerichte cultuur

Vanwege het dwingend streven naar hoge prestaties en excellentie, en eenzijdige vormen van publieke verantwoording over onderwijsopbrengsten, gaan leraren, schoolleiders en besturen niet op zoek naar manieren om te ontwikkelen naar professionele leergemeenschappen met een onderzoekende cultuur. Er is op dit moment zelfs sprake van het vergelijken (en afrekenen) van scholen op hun toegevoegde waarde en gerealiseerde leerwinst. De vraag is of de juiste 'parameters' worden gehanteerd om deze vergelijking te kunnen maken en de vraag is of wat je juist zou willen weten wel in cijfers te vangen is.

Een duidelijk voorbeeld hiervan is de toepassing van de Centrale Eindtoets in het basisonderwijs. De resultaten van de CET – die alleen rekenen en taal

toetst – worden verzameld door DUO en zijn voor iedereen beschikbaar. Ze worden nu gebruikt om de onderwijsresultaten van scholen onderling met elkaar te vergelijken, worden door de Onderwijsinspectie gebruikt om te beoordelen of scholen voldoende resultaten behalen, en worden gepubliceerd op Vensters voor Verantwoording. Het eigenlijke doel van de CET was echter om leerlingen en ouders een tweede, objectief gegeven te bieden bij het schooladvies voor het voortgezet onderwijs.

In de Staat van het Onderwijs 2019 stelt de inspectie dat er duidelijke haarscheuren zijn in het onderwijsstelsel (toenemende segregatie, een gestage daling van prestaties in het funderend onderwijs, lerarentekort en schoolverschillen). Zij stelt dat heldere ijkpunten in het onderwijs ontbreken. Bovendien, gaat zij verder, ontbreken er concrete ijkpunten op non-cognitieve vaardigheden, terwijl deze juist voor de toekomstige generatie zo belangrijk zijn. Deze nadruk op ‘harde, meetbare’ resultaten resulteert in een sterke sturing op meetbare resultaten om niet ‘afgerekend’ te worden en aan een publieke schandpaal genageld te worden.

Het eenzijdig afrekenen werkt dus beknellend en weerhoudt leraren en schoolleiders ervan op zoek te gaan naar innovatieve ideeën, betere lespraktijken en didactische aanpakken die werken. De enorme prestatiedruk en daaraan gekoppelde werkdruk die zijn ontstaan door deze focus op meetbare resultaten, slaan het innoveren van scholen dood. ‘Het standpunt dat het op school moet gaan om prestaties, scores en resultaten gaat voorbij aan al die andere dingen die horen bij het lesgeven die leraren plezier geven in hun werk en die hen en hun leerlingen gemotiveerd houden. Niet de toepassing van de cijfers is het probleem. Het zijn juist de obsessie voor scores, technologische snufjes en kortzichtige, op toetsen gebaseerde doelen die verlamdend werken’.

Met de komst van de onderzoekskaders (2018) vindt een eerste kentering plaats van ‘smalle kijk’ op het onderwijs naar een eigen ambitie van het bestuur en de leidinggevenden op onderwijs. In deze onderzoekskaders wordt onderscheid gemaakt tussen de deugdelijkheidseisen – datgene waaraan scholen moeten voldoen op basis van wet- en regelgeving – en de eigen ambities van het bestuur van de stichting of de vereniging. Daarbij wordt gekeken of deze ambities ook werkelijk zichtbaar zijn in de dagelijkse praktijk van de scholen. Maar ook deze nieuwe wijze van toezicht voeren resulteert nog al te vaak in overmatige controle door bestuurders en leidinggevenden, vaak uit angst voor slechte resultaten met alle gevolgen voor de scholen.

IJsseling verzucht: 'Alles lijkt berekenbaar, toetsbaar, meetbaar en controleerbaar. Nergens lijkt het besef door te schemeren van het geweld en het onrecht dat kinderen, leraren en het onderwijs hiermee wordt aangedaan.' Dergelijke klachten klinken al jaren in het onderwijs en gelukkig zijn er steeds meer scholen die naar alternatieven zoeken. Er zijn steeds meer goede praktijkvoorbeelden van scholen waar de brede ontwikkeling van leerlingen en studenten meer voorop komt te staan dan de eenzijdige benadering op taal- en rekenresultaten. Ook zijn er vanuit andere organisaties en de beroepsgroep zelf initiatieven om het heft in eigen handen te nemen. We verwijzen naar onder andere *Het Alternatief*, het werk van Gert Biesta (2010, 2011, 2016, 2018), en Fullan en Hargreaves. Ook diverse groeperingen zoals het Nivoz, Leraren met lef, De Vereniging van Meesterschappers laten steeds meer tegengeluiden horen.

Schaalvergroting

De soms doorgeschoten schaalvergroting in het onderwijs vormt een tweevoudige belemmering. De overheid wilde zoveel mogelijk de eigen beleidslast verminderen en de onderwijsbegroting op orde krijgen, en had eigenlijk geen aandacht voor de mogelijke negatieve effecten van het vergroten van de autonomie. Dit leidde vaak tot een grote afstand tussen bestuurders en het primaire proces en tot calculerend gedrag. Het beheersen van financiële risico's lijkt nu vaak belangrijker dan het faciliteren van het onderwijspersoneel om goed onderwijs te realiseren. Die eis van risicobeheersing zorgt ervoor dat onderwijsbestuurders zoveel mogelijk controle willen hebben en houden. Een stortvloed van regels en protocollen, checklists en een hoge mate van verantwoordingsplicht zijn het gevolg. Volgens Hooge (2013) is hierdoor een enorm spanningsveld ontstaan. Aan de ene kant is het vertrouwen van de samenleving en de politiek in het bestuurlijk vermogen en het morele kompas van bestuurders in het onderwijs op een dieptepunt. En aan de andere kant willen de samenleving en de politiek dat bestuurders zorgen voor scholen met excellent, innovatief onderwijs en optimale kansen voor leerlingen (met de nadruk op excellentie).

De Onderwijsraad schrijft dat de roep om meer regelgeving begrijpelijk is, gezien de dagelijkse onderwijspraktijk die als onoverzichtelijk, complex en vol van bestuurlijke drukte wordt gezien. Echter, juist door meer regels en meer extern toezicht vermindert het vermogen om te werken aan een duurzame kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Men erkent steeds de noodzaak van meer professionele ruimte voor de leraren(teams), als onderdeel van een andere besturingsfilosofie.