

ONDERWIJS EN MAATSCHAPPELIJKE VERWACHTINGEN

advies

ONDERWIJS EN MAATSCHAPPELIJKE VERWACHTINGEN

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit veertien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies *Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen*, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20080330/914, december 2008.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2008.

ISBN 978-90-77293-85-0

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: secretariaat@onderwijsraad.nl

(070) 310 00 00 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

www.balyon.com

Drukwerk:

OBT bv

© Onderwijsraad, Den Haag

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

ONDERWIJS EN MAATSCHAPPELIJKE VERWACHTINGEN

Scholen kiezen zelfbewust positie

ONS KENMERK
20080330/914

UW KENMERK

CONTACTPERSOON

DOORKIESNUMMER

PLAATS / DATUM
Den Haag, 17 december 2008

ONDERWERP
Advies *Onderwijs en maatschappelijke
verwachtingen*

Aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Cc : de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer dr. R.H.A. Plasterk
de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw S.A.M. Dijkema

ONDERWIJS raad

Mevrouw de Staatssecretaris,

In uw brief van 10 december jl. verzocht u de Onderwijsraad advies uit te brengen over het vraagstuk van de stapeling van maatschappelijke verwachtingen in de richting van scholen.

Met genoegen biedt de raad u hierbij het advies *Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen* aan. De raad constateert dat sprake is van een toename van maatschappelijke verwachtingen: de hoeveelheid neemt toe, evenals de zwaarte van de daaruit voortvloeiende taken. De raad is van mening dat scholen – in dit geval voor primair en voortgezet onderwijs en instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs – de uitvoering van taken die verbonden zijn aan de kwalificerende en socialiserende functies van onderwijs, voorop moeten stellen. Hoe zij met overige taken als gevolg van maatschappelijke verwachtingen omgaan, bepalen zij zelf. De school kiest zelf een variant die het beste bij haar visie past. De overheid zou de scholen hierin ruimte moeten laten.

De raad heeft oog voor het feit dat er een spanning kan ontstaan tussen enerzijds eisen aan de wettelijke kwalificerende functie en anderzijds de toename van maatschappelijke verwachtingen. Over de eerste uitdaging brengt de raad vandaag eveneens een advies uit onder de titel *Partners in onderwijsopbrengst*.

Bij de uitdagingen rondom de toename van maatschappelijke verwachtingen zullen scholen meer dan nu het geval is zelfbewust positie moeten kiezen. Dit betekent dat zij een serieuze afweging moeten maken, met als mogelijke uitkomst dat zij aan een bepaalde verwachting niet tegemoetkomen. De raad biedt hiervoor een bescheiden hulpmiddel aan, zodat scholen de factoren die hierbij voor school en leerlingen van belang zijn, zorgvuldig kunnen afwegen.

MASSAHLAAN 6
2514 JS DEN HAAG
TELEFOON 070 310 00 00
FAX 070 356 14 74
E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL
WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

ONS REMERK

Pagina 2

De raad hoopt met dit advies een bijdrage te leveren aan de discussie over en de aanpak van dit belangrijke vraagstuk.

Met beleefde groet,



Prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris

ONDERWJS raad

Inhoud

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Samenvatting | 9 |
| 1 Inleiding | 14 |
| 1.1 Het probleem: scholen en leraren geconfronteerd met veelheid aan taken en verwachtingen | 14 |
| 1.2 Om welke taken en verwachtingen gaat het? | 16 |
| 1.3 Hardnekkige problemen bij de uitvoering van taken | 18 |
| 1.4 Huidig overheidsbeleid | 19 |
| 1.5 Adviesvraag: hoe verstandig en selectief om te gaan met verwachtingen in samenhang met de functies van de school? | 21 |
| 1.6 Aanpak en leeswijzer | 21 |
| 2 Historische schets: meer en zwaardere taken en verwachtingen richting onderwijs | 23 |
| 2.1 Inleiding | 23 |
| 2.2 Historisch beeld aan de hand van vier peiljaren | 24 |
| 2.3 Druk is van alle tijden, wel meer en tegenstrijdiger verwachtingen | 30 |
| 3 Betrokkenen over maatschappelijke verwachtingen | 32 |
| 3.1 Maatschappelijke druk en de taak van de school | 32 |
| 3.2 Hoe gaat de school om met de toegenomen druk? | 41 |
| 3.3 Grenzen aan de zorgtaak van de school | 46 |
| 3.4 Mening experts | 49 |
| 3.5 Conclusie | 52 |
| 4 Afwegingen en aanbevelingen | 55 |
| 4.1 De hoofdfuncties van een school dienen in alle gevallen behouden te blijven | 56 |
| 4.2 Drie varianten van scholen: scholen kiezen zelf | 58 |
| 4.3 Scholen kunnen de afwegingen bij het al dan niet aannemen van taken beter vormgeven | 62 |
| 4.4 Waardeer en versterk de rol van poortwachter | 66 |
| 4.5 Handel als overheid probleemspecifiek en activeer andere probleemoplossers | 67 |
| 4.6 Tot slot | 68 |
| Afkortingen | 69 |
| Figurenlijst | 70 |
| Literatuur | 71 |
| Geraadpleegde deskundigen | 73 |

Bijlagen

Bijlage 1: Adviesaanvraag

B.1-77

Bijlage 2: 'Nieuwe' taken 2003 – 2008

B.2-81

Samenvatting

Probleem

Burgerschapsvorming, zorg voor veiligheid, het realiseren van een sluitend onderwijsaanbod voor alle zorgleerlingen, tegengaan van segregatie, voorkomen van alcoholmisbruik of overgewicht: het zijn voorbeelden van de vele, uiteenlopende taken en verwachtingen die de afgelopen jaren aan het onderwijs zijn toebedacht. De toegenomen hoeveelheid taken en verwachtingen richting de school roepen vragen op. Komen niet erg veel verantwoordelijkheden bij de school te liggen? Hoe kunnen scholen, met inachtneming van hun wettelijke taken, het best omgaan met de veelheid aan maatschappelijke taken en verwachtingen? Op dit soort vragen tracht het advies een antwoord te geven.

Adviesvraag

De centrale vraag in dit advies luidt: Hoe kunnen scholen verstandig en selectief omgaan met verwachtingen en taken die vanuit de samenleving op hen afkomen, zonder dat dit ten koste gaat van de twee basisfuncties (kwalificeren en socialiseren) van de school?¹

In de beantwoording wordt ingegaan op de volgende deelvragen:

- (1) Hoe ervaren scholen verwachtingen en taken die vanuit de samenleving op hen afkomen?
- (2) Hoe gaan scholen om met deze vragen en verwachtingen?
- (3) Kan een afwegingskader worden ontwikkeld dat overheid en scholen in staat stelt verstandig en selectief om te gaan met deze verwachtingen?

Het advies resulteert in aanbevelingen aan de overheid en aan de scholen.² Zij omvatten onder andere een afwegingskader waarmee scholen (bestuur, schoolleiding en leraren) kunnen nagaan of zij moeten ingaan op een bepaalde maatschappelijke verwachting, bijvoorbeeld door een bepaald thema een plaats te geven in het lesprogramma van de school, of door een aanvullend aanbod te organiseren (zoals naschoolse sportactiviteiten, huiswerkbegeleiding en opvoedondersteuning aan ouders).

Gevolgde werkwijze

De raad heeft ter voorbereiding van het advies een aantal activiteiten ontwikkeld. In de eerste plaats heeft hij een historische inventarisatie van maatschappelijke verwachtingen (peiljaren 1957, 1973, 1989 en 2007) laten uitvoeren. Uit deze inventarisatie valt te concluderen dat in de afgelopen vijftig jaar steeds sprake is geweest van druk op scholen om hun taken te verbreden. Op zich is dit geen verrassende uitkomst omdat de school per definitie een maatschappelijke taak heeft en daarmee dus afhankelijk is van maatschappelijke ontwikkelingen. Niettemin kan worden geconstateerd dat die druk vanaf de

¹ Hier wordt de selectiefunctie van scholen buiten beschouwing gelaten, omdat het probleem van de maatschappelijke druk op scholen niet rechtstreeks gevolgen heeft voor het vervullen van deze functie.

² Voor de adviesaanvraag: zie bijlage 1.

jaren negentig sterk is toegenomen als gevolg van een samenloop van demografische, economische, maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Denk aan zaken als drugsgebruik en de invloed van (nieuwe) media. Vooral privégerelateerde problemen komen steeds meer de school binnen. Overigens is niet alleen de hoeveelheid verwachtingen toegenomen, maar ook de diversiteit ervan. Daarnaast is de druk mede het gevolg van nieuwe bestuurlijke verhoudingen.

De relatief autonome scholen zullen dus veelal zelf moeten bepalen wat zij tot hun maatschappelijke opdracht rekenen. De reikwijdte van de maatschappelijke verantwoordelijkheid is immers niet exact vastgelegd. Dit veronderstelt een 'positiekiezende school' met een adequaat beleidvoerend vermogen van besturen en schoolleiders.

Andere activiteiten van de raad waren interviews met bestuurders, schoolleiders en enkele sleutelfiguren, een enquête onder leraren naar hun beleving van maatschappelijke verwachtingen, panelbijeenkomsten en reflecties van zes deskundigen op een eerdere conceptversie van het advies.

Op hoofdlijnen laten de conclusies zich ordenen op drie thema's. Het eerste is de maatschappelijke druk in relatie tot de taak van de school. Het tweede heeft betrekking op de vraag hoe de school met maatschappelijke druk omgaat. En ten slotte gaat het om het vraagstuk van de grenzen aan de zorgtaak van de school.

Wat betreft het eerste thema ervaren alle geïnterviewden een toegenomen mondigheid en meer klantbewustzijn onder ouders en leerlingen of deelnemers. Verder worden de instellingen in alle drie de sectoren geconfronteerd met tegenstrijdige belangen van 'stakeholders'. Ten slotte lijkt er bij de geïnterviewden een ambivalente houding te zijn: aan de ene kant is er bij de scholen en onderwijsinstellingen grote bereidheid tot samenwerken of netwerkvorming om op die manier passende zorg voor diverse leerlingen te realiseren. Aan de andere kant wil men dat de overheid duidelijker afbakent wat de taken en de verantwoordelijkheden van de school zijn.

Als het gaat om de vraag hoe de school omgaat met maatschappelijke druk, achten vooral bestuurders en schoolleiders uit het voortgezet en het middelbaar beroepsonderwijs zich voldoende in staat om zelf keuzen te maken bij 'nieuwe' taken en verwachtingen. De eigen visie speelt hierbij een belangrijke rol. Zij ervaren overigens ook een verkokerd en inconsistent overheidbeleid als oorzaak van toegenomen druk. Scholen worden geacht in grote mate autonoom te zijn en dus in staat zich vanuit een eigen visie sterk te positioneren en zelf afwegingen te maken ten aanzien van het aanpakken van maatschappelijke taken. Tegelijkertijd worden zij geconfronteerd met van bovenaf opgelegde taken en verplichtingen. Recente voorbeelden zijn de operatie rondom Passend Onderwijs en de invoering van de verplichte maatschappelijke stage. Deze wettelijke verplichtingen kunnen op gespannen voet staan met de eigen visie en strategie van de school, en kunnen die strategie zelfs doorkruisen. Dit leidt tot een roep om duidelijkheid van de overheid over de grenzen aan de verantwoordelijkheid van de school.

Ten slotte het derde thema, de grenzen aan de zorgtaak van de school. Vooral in het middelbaar beroepsonderwijs wordt een verzwaring van taken ervaren vanwege de toenemende problemen van leerlingen. Het middelbaar beroepsonderwijs is ook het meest ver gevorderd met het aanbieden van extra zorg en begeleiding aan leerlingen, en de samenwerking met partners buiten de school. Tevens blijkt dat het middelbaar beroeps-

onderwijs sterk wordt geconfronteerd met de spanning tussen enerzijds de opdracht alle leerlingen op te leiden tot een startkwalificatie en anderzijds de ervaren noodzaak extra zorg en begeleiding te bieden. Scholen wensen daarom een financiering die meer rekening houdt met de specifieke regio en/of de omvang en zwaarte van de problematiek onder deelnemers. Ondanks de bestaande samenwerking met partners in het kader van de leerlingenzorg is er behoefte aan een duidelijkere afgebakening van taken en verantwoordelijkheden. Maar het is de vraag of een zinvolle afbakening in algemene zin (van bovenaf) kan gebeuren. Dat kan waarschijnlijk alleen op lokaal niveau.

Afwegingen en aanbevelingen

Uit hetgeen de Onderwijsraad aan feiten en opvattingen heeft verzameld en uit eigen beraadslagingen destilleert de raad de volgende zes hoofdzaken.

1 De hoofdfuncties van een school dienen in alle gevallen behouden te blijven

Kwalificeren én socialiseren vormen de hoofdfuncties van iedere school. Dat is ook het uitgangspunt voor scholen wanneer zij hun positie bepalen in hun omgeving. Elke school dient leerlingen voor te bereiden op vervolgonderwijs en/of toekomstige arbeid door de daarvoor benodigde kennis en vaardigheden over te dragen. Scholen vervullen daarnaast een socialiserende functie: zij zijn immers ook opgericht om leerlingen voor te bereiden op deelname aan de samenleving, door hen te vormen in waarden, normen en attitudes die daarvoor nodig zijn. De uitvoering van die functies dient aan een bepaald basisniveau te voldoen. Dat wil niet zeggen dat die eis absoluut vastligt. Vanwege de maatschappelijke functie die scholen vervullen zullen de eisen die aan hun functioneren worden gesteld per definitie flexibel moeten zijn. Dat geldt zeker voor de meer normatief gekleurde socialiserende functie. Afrondend kan worden gesteld dat alle taken die niet direct voortvloeien uit of samenhangen met taken die nodig zijn om beide hoofdfuncties tot een zeker basisniveau te vervullen, in beginsel *aanvullend* zijn. Daarvoor geldt dat scholen idealiter bewust en zorgvuldig zouden moeten nadenken of en in hoeverre zij deze taken oppakken.

2 Drie varianten van scholen: scholen kiezen zelf

Er is niet één schoolmodel dat alle vragen omtrent maatschappelijke verantwoordelijkheden van scholen kan oplossen: scholen en omstandigheden verschillen. Het overheidsbeleid dient deze verschillen tussen scholen en hun keuzen te respecteren. De overheid moet het dus mogelijk maken dat scholen zelfbewust vanuit de eigen visie kiezen hoe ze omgaan met maatschappelijke verwachtingen. De talloze varianten, lopend van een minimum- tot een maximumvariant, kunnen worden geordend door drie ideaaltypen te onderscheiden.

De *multifunctionele* school is de 'maximumvariant'. De school verbreedt doelen, doelgroepen en werkwijzen en pakt naast de twee hoofdfuncties ook andere functies en bijbehorende taken op, zoals ontspanning en opvang. Daarmee is de school een brede maatschappelijke instelling die naast onderwijs allerlei andere 'diensten' aanbiedt.

De *'sobere'* school focust op de wettelijke kwalificerende en socialiserende functie.

De *netwerkschool* is een tussenvariant die de potentie heeft om de sterke kanten van beide andere varianten te combineren.

Omdat er te weinig inzicht bestaat in de effecten van deze varianten op leerprestaties en op de sociale vorming van leerlingen, spreekt de raad geen voorkeur uit. De aanbeveling van de raad luidt: vertrouw op de professionaliteit van scholen en laat ze vrij in hun keu-

ze. Laat als overheid scholen ook ruimte om nieuwe taken op te pakken in een bij hun keuze passend tempo.

3 *Scholen kunnen de afwegingen bij het al dan niet aannemen van taken beter vorm geven*

Bij nieuwe verwachtingen, functies of taken dienen scholen heldere keuzen te maken, afgestemd op hun onderwijsvisie, de eigen schoolomgeving en op aanwezige mogelijkheden binnen en buiten de school. Het is daarom van belang dat scholen een duidelijke grens trekken in het inspelen op (maatschappelijke) problemen. Dit kan bovendien andere partijen stimuleren tot een grotere inzet.

In het algemeen is professionaliteit in alle geledingen van de school van groot belang bij het tegemoet treden van maatschappelijke verwachtingen. Beleidvoerend vermogen bij bestuur en schoolleiding is cruciaal.

De raad heeft daarvoor een afwegingskader ontwikkeld. Kort samengevat zijn de hoofdvragen bij de afweging de volgende.

- Passen extra taken binnen de eigen onderwijsvisie en het leerplan?
- Komt met het oppakken van extra taken het voldoen aan basiseisen voor kwalificeren en socialiseren niet in het gedrang?
- Beschikt de school/instelling voor de uitvoering van extra taken over de vereiste competenties en voldoende tijd en middelen?

4 *Waardeer en versterk de rol van poortwachter*

Het betrekken van scholen bij de aanpak van maatschappelijke problemen is in het belang van de samenleving. Zowel de overheid als de school dienen echter voortdurend alert te zijn. Verlies van focus en grensoverschrijding liggen op de loer. Om onderwijs te kunnen volgen, is een bepaalde mate van rust en afzondering noodzakelijk. De hoeveelheid problemen die het onderwijs aankan, is daarom beperkt. De schoolleiders zijn hier de 'poortwachters'. Zij moeten zich bewust zijn van hun rol als deskundige begrenzer van de ruimte waarbinnen de school zijn taken naar behoren kan uitvoeren. Die rol moet ook worden erkend door alle betrokkenen.

Ondanks deze begrenzing zal er – doordat problemen toch de school binnenkomen – vaak sprake zijn van samenwerking en overleg met ouders. Scholen hebben immers dikwijls te maken met de gezinsproblematiek. Het is aan te bevelen dat scholen schriftelijke afspraken maken met ouders. De ouders zijn als eerste verantwoordelijk voor de opvoeding en mogen die verantwoordelijkheid niet afwentelen op de school. Dergelijke afspraken scheppen duidelijkheid, en school en ouders kunnen elkaar aanspreken op de gemaakte afspraken.

5 *Handel als overheid probleemspecifiek en activeer andere probleemoplossers*

De overheid wordt aanbevolen terughoudend te zijn met het adresseren van maatschappelijke verwachtingen aan scholen. Scholen zouden desgewenst specifieke deskundigheid om problemen te identificeren en handelingsbekwaamheid moeten kunnen inkopen of zelf ontwikkelen. Daarnaast is van belang dat de rijksoverheid in haar benadering rekening houdt met specifieke doelgroepen en lokale omstandigheden.

Zowel de rijksoverheid als de gemeenten zouden andere instanties in de omgeving van de school moeten activeren en hen stimuleren aandacht te besteden aan de (school)problematiek. Zij dienen de school te zien als een relevante partner en te betrekken bij lokaal overleg over de desbetreffende problematiek. Dit geldt zeker in de probleemcumulatiegebieden in de vier grote steden. Voor de scholen in deze gebieden dienen zodanige voorwaarden te worden gecreëerd dat zij nauw en effectief kunnen samenwerken met diverse partners om hun primaire taken te kunnen uitvoeren.

Tot slot

De raad is van mening dat scholen primair hun wettelijke taken betreffende kwalificatie en socialisatie moeten uitvoeren. Het verrichten van extra taken op grond van maatschappelijke verwachtingen of het oppakken van opvoedingsproblemen die met de jongere en oudere leerlingen de school binnenkomen, kan soms voorwaardelijk zijn voor het adequaat uitvoeren van de wettelijke taken. Als de extra takenlast te zwaar wordt, moet de school helder positie kiezen en zichzelf op basis van een verantwoorde afweging beperkingen kunnen opleggen. De overheid moet hiervoor de ruimte bieden; de schoolleider als 'poortwachter' speelt bij de positiebepaling een belangrijke rol.

Uitgangspunt daarbij moet zijn dat lasten niet eenzijdig door de school kunnen worden gedragen. Enerzijds omdat daardoor de uitvoering van de wettelijke taken in het gedrang kan komen en anderzijds omdat in een aantal gevallen sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokken maatschappelijke actoren.

In het algemeen moet de overheid voorzichtig zijn met het treffen van maatregelen voor hele onderwijssectoren en waken voor een te snelle invoering. Maatwerk met inachtneming van plaatselijke of regionale verschillen is geboden. Gelet op de uiteenlopende lokale omstandigheden kunnen gemeenten een actieve rol spelen: agenderend, stimulerend en ondersteunend.

1 Inleiding

Burgerschapsvorming, zorg voor veiligheid, het realiseren van een sluitend onderwijsaanbod voor alle zorgleerlingen, tegengaan van segregatie, en voorkomen van alcoholmisbruik en overgewicht: het zijn voorbeelden van de vele uiteenlopende taken die de afgelopen jaren aan het onderwijs zijn toebedacht. Krijgen scholen niet te veel verantwoordelijkheden op hun schouders geladen? Hoe kunnen scholen verstandig omgaan met de veelheid van maatschappelijke taken en verwachtingen, zonder dat hun primaire taken onder druk komen te staan? Deze vragen staan in dit advies centraal.

1.1 Het probleem: scholen en leraren geconfronteerd met veelheid aan taken en verwachtingen

Veelheid aan taken en verwachtingen

In toenemende mate verwachten samenleving, politiek, ouders en overheid dat scholen aandacht besteden aan een breed scala van onderwerpen.³ Een historisch documentenonderzoek laat zien dat het aantal verwachtingen dat wordt geadresseerd aan scholen de laatste vijftig jaar sterk is toegenomen.⁴ Ook een globale scan van initiatieven en maatregelen die de rijksoverheid de afgelopen vijf jaar nam richting primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs levert een behoorlijke lijst op van nieuwe maatschappelijke taken van scholen.⁵ Deels gaat het hierbij om taken die inmiddels wettelijk zijn verankerd (bijvoorbeeld het bevorderen van actief burgerschap). Deels gaat het om meer concrete invullingen van wettelijke taken (bijvoorbeeld aandacht voor overgewicht als concretisering van het kerndoel 'bevorderen van gezond gedrag'). En tot slot zijn er nieuwe taken bijgekomen, zoals het organiseren van buitenschoolse opvang en het tegengaan van segregatie.

Het is evident dat de toegenomen maatschappelijke druk op gespannen voet staat met een andere wens uit de samenleving, namelijk dat de 'harde' leeropbrengst in het onderwijs omhoog gaat. Gelet op deze spanning brengt de Onderwijsraad op verzoek van de staatssecretarissen over beide kanten van de toegenomen druk op scholen een advies uit: één over de stapeling van maatschappelijke verwachtingen en één over de opbrengstgerichtheid van het onderwijs. Een van de vragen die in dit verband relevant zijn is of het aanpakken van maatschappelijke problemen binnen een school juist voorwaardelijk is voor het kunnen verhogen van de leeropbrengsten. Het advies over leeropbrengsten met als titel *Partners in onderwijsopbrengst* wordt tegelijk met dit advies over

³ In dit hoofdstuk wordt gemakshalve over 'scholen' gesproken waar ook onderwijsinstellingen worden bedoeld.

⁴ B&A Groep, 2008.

⁵ Gekeken is naar wet- en regelgeving, toespraken van de bewindspersonen, en publicaties en initiatieven die mede door het ministerie van OCW zijn ondersteund, zoals projecten, brochures, lespakketten, de oprichting van kennis- en expertisecentra, en websites. Zie bijlage 2.

stapeling van maatschappelijke verwachtingen uitgebracht. In beide adviezen wordt waar nodig aandacht geschonken aan verbanden tussen deze vraagstukken.

De uitbreiding van taken en bijbehorende verwachtingen vanuit de maatschappij roept de vraag op of al deze taken wel op het bordje van het onderwijs horen te liggen. Omdat andere socialiserende instituties en verbanden, zoals het gezin, de kerken en de buurt, zijn verzwakt, komt al snel de school in het vizier. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) plaatste al in 2003 kanttekeningen bij deze ontwikkeling: "Vooral bestaat vaak de neiging om het onderwijs te overvragen (...). Doordat het onderwijs de enige formele institutie is waarin alle jongeren minimaal een jaar of tien van hun vormende levensfase doorbrengen, is het erg aantrekkelijk om van het onderwijs te vragen dat het een bijdrage levert aan de oplossing van zo'n beetje alle problemen die zich later (kunnen) manifesteren. Dit kan echter een steeds sterkere overbelasting van het onderwijs tot gevolg hebben, waardoor het niet alleen weinig bijdraagt aan deze afgeleide taken, maar ook tekort schiet in zijn primaire taken."⁶

Hebben scholen hun handen al niet vol aan hun primaire taken, het bieden van onderwijs en vorming? Deze vraag dringt des te meer wanneer we de huidige situatie in het onderwijs in ogenschouw nemen. Scholen kampen met enkele hardnekkige problemen, zoals het grote aantal voortijdig schoolverlaters en een groeiend aantal leerlingen dat extra zorg behoeft. Daarnaast bestaat breed het beeld dat het niveau van het geboden onderwijs de laatste decennia achteruit is gegaan, gezien de dalende leerprestaties.

Herverdeling nodig

"Laten we stoppen met dramatiseren. De kern is niet dat leerlingen het veel slechter doen, maar dat de eisen van de samenleving steeds hoger worden. Daarom moeten we het niveau van ons taal- en rekenonderwijs verhogen. Dat gaat onvermijdelijk ten koste van de tijd voor maatschappelijke vragen die 'bij scholen over de schutting zijn gedumpt'. Én loverboys én verkeersveiligheid én taal en rekenen, dat lukt niet. Of de onderwijstijd moet omhoog, maar dat willen we niet. Er is dus een herverdeling nodig."

Citaat van Lex van de Haterd van het Meridiaan College in Amersfoort en namens de VO-raad lid van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Reken- en Taalvaardigheid.

Bron: VO Magazine, 2 (7), 24

Geconcludeerd kan worden dat de maatschappelijke druk op scholen groot is, zowel als het gaat om hun onderwijsgevende taak, als om hun vormende taak. In dit advies staat daarom de vraag centraal hoe scholen verstandig kunnen omgaan met deze toegenomen druk. Ofwel: Hoe kunnen scholen komen tot een verstandige afweging waarin ze nieuwe maatschappelijke taken op zich nemen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van hun (andere) primaire taken?

1.2 Om welke taken en verwachtingen gaat het?

In het bovenstaande wordt gesproken over de primaire taken van de school en over (nieuwe) maatschappelijke taken van de school. Enige verheldering van deze begrippen is op zijn plaats, al is een scherpe afbakening niet mogelijk.

De WRR stelt dat instituties (en de bijbehorende organisaties) drie soorten taken vervullen: primaire, secundaire en tertiaire taken. De primaire taken zijn het realiseren van doelen en waarden waarvoor de institutie is opgericht. In het geval van scholen kunnen hier de kwalificerende en socialiserende functie worden genoemd: het overdragen van kennis, vaardigheden en culturele waarden en normen om kinderen en jongeren voor te bereiden op deelname aan het arbeidsleven en de samenleving. De secundaire taken liggen in de voorwaardelijke sfeer: alle zaken (economische, sociale en morele voorwaarden) die nodig zijn om de primaire taak te kunnen uitvoeren. Bijvoorbeeld het zorgen voor een zekere orde en regelmaat binnen de school, zodat leerlingen kunnen leren en leraren onderwijs kunnen geven. Tot slot zijn er de tertiaire taken: "het leveren van een bijdrage aan sociaal gedrag en publieke moraal in andere instituties, door de manieren waarop men die in de eigen institutie onderhoudt en bevordert".⁷ Binnen een school oefenen leerlingen gedragsregels die gelden in de samenleving als geheel en die hen later als burger ook van pas komen.

De extra taken en verwachtingen waarover we hier spreken, hebben betrekking op zowel de primaire als de secundaire en de tertiaire taken. Elk van deze taken roept afbakeningvragen op: wat valt hier wel onder en wat niet meer? Of anders geformuleerd: welke taken dienen scholen in ieder geval te verrichten?

De Onderwijsraad heeft eerder aangegeven dat scholen aan elk van de drie basisfuncties van onderwijs (kwalificeren, socialiseren en selecteren) inhoud dient te geven tot een zeker basisniveau.⁸ De kwalificerende functie is heel goed te concretiseren. De raad vindt dat het basisniveau Nederlands, Engels en wiskunde/rekenen van zo veel mogelijk leerlingen moet voldoen aan vastgestelde leerstandaarden.⁹ Recent zijn voor de basisvakken (taal en rekenen) referentieniveaus voorgesteld.¹⁰ Voor de socialiserende en selecterende functie is het echter lastiger aan te geven wat het gewenste basisniveau inhoudt. De socialiserende functie is immers meer omvattend, en de resultaten zijn niet uit te drukken in objectieve, kwantificeerbare termen. Voor minimale eisen kan worden uitgegaan van de wet- en regelgeving hierover, de kerndoelen en exameneisen die ingaan op maatschappelijke en culturele vorming. Deze regelgeving is echter behoorlijk algemeen en laat scholen veel ruimte voor een eigen invulling. Bovendien zal een meer precieze invulling van de socialiserende functie altijd tijd- en contextgebonden zijn. In zekere zin geldt dit ook voor de kwalificerende functie, die altijd medebepaald wordt door maatschappelijke ontwikkelingen. Daarmee is de invulling van de socialiserende en kwalificerende functie van het onderwijs onderwerp van voortgaande discussie.

Ook de secundaire taken, die verband houden met het scheppen van voorwaarden, roepen lastige afbakeningsvragen op. Hoe ver dienen scholen te gaan in het verzorgen van de voorwaarden? Waar begint en waar eindigt hun verantwoordelijkheid? Een recente

⁷ WRR, 2003.

⁸ Onderwijsraad, 2007a.

⁹ Onderwijsraad, 2007b.

¹⁰ Zie het advies van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Reken- en Taalvaardigheid (2008).

empirische studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) stelt dat scholen hierin soms “erg ver” gaan: “door bijvoorbeeld ontbijt te verstrekken aan kinderen die dat thuis niet krijgen, of tussen de lessen door de vuile kleren van een leerling te wassen”.¹¹ De achterstandsproblematiek onder leerlingen kan groot en omvangrijk zijn, zoals ook duidelijk naar voren kwam in de Kohnstammlezing van de heer P. Winsemius.¹² In deze lezing liep Winsemius vooruit op het in januari 2009 te verschijnen WRR-advies over voortijdig schoolverlaten. Dit probleem doet zich voor in zogenoemde armoedecumulativegebieden, waar de maatschappelijke problemen zich opstapelen. Op scholen in deze gebieden zijn leerlingen te vinden die de WRR de “overbelasten” noemt: leerlingen die worstelen met een opeenstapeling van beperkte vaardigheden en/of uiteenlopende chronische sociale en emotionele problemen in hun directe omgeving: “gebroken gezinnen, weinig positieve voorbeelden, rotte huizen en rotte buurten, drugs, criminaliteit en hoge schulden”. Door de opeenstapeling van problemen zijn deze leerlingen “superkwetsbaar en er is weinig voor nodig om hen te laten ontsporen”. Scholen die met deze overbelasten te maken hebben, komen doorgaans helemaal niet toe aan het bijbrengen van kennis en vaardigheden; zij hebben de handen al vol aan het vervullen van voorwaarden, bijvoorbeeld ervoor zorgen dat leerlingen op tijd op school zijn en orde en structuur aanbrengen in het leven van leerlingen. Geldt er voor deze scholen een andere prioritering in taken?

We noemen hier ook de ‘zorgleerlingen’, die extra zorg en aandacht nodig hebben vanwege leer- of ontwikkelingsproblemen, een handicap, een stoornis of een ziekte. Scholen (in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs) worden geacht deze groep leerlingen een interne zorgstructuur te bieden, maar scholen dienen ook samen te werken met diverse externe zorg- en hulpverleningsinstanties, via Zorg- en Adviesteams (ZAT’s), samenwerkingsverbanden en regionale netwerken.¹³ Net als de overbelasten hebben de zorgleerlingen problemen die zich weliswaar voornamelijk voordoen op school, maar die de scholen niet alleen kunnen oplossen. Scholen dienen hier samen te werken met anderen. In het geval van zorgleerlingen wordt de oplossing gezocht in regionale netwerken. Binnen zo’n netwerk dienen sluitende afspraken te worden gemaakt om elke leerling een passend aanbod te leveren.¹⁴ Hoe de verantwoordelijkheden tussen de scholen en de andere partners verdeeld zullen worden, vormt een punt voor nadere uitwerking.

De raad volstaat hier met een globale aanduiding van wat in dit advies wordt verstaan onder (extra) maatschappelijke taken van en verwachtingen ten aanzien van scholen. Het advies zoomt in op de volgende drie typen taken:

11 *Turkenburg, 2008.*

12 *Winsemius, 2008.*

13 *Voor onderwijsgerelateerde problemen krijgen scholen extra geld, voor andersoortige problematiek zijn de Zorg- en Adviesteams (ZAT’s) opgericht. Dit zijn multidisciplinaire teams waarin professionals uit (speciaal) onderwijs, leerplecht, maatschappelijk werk, jeugdzorg, gezondheidszorg en politie/justitie structureel samenwerken. De samenstelling van de teams varieert per schoolsoort en schoolgrootte. Er zijn zowel ZAT’s op schoolniveau als bovenschoolse ZAT’s. De beoogde werkwijze is dat scholen bij leerlingen vroegtijdig signalen herkennen die erop wijzen dat zij extra zorg of hulpverlening nodig hebben. De ZAT’s zorgen ervoor dat die signalen snel en vakkundig worden beoordeeld. Ook schakelen zij zo snel mogelijk de juiste hulp of ondersteuning in voor de jeugdige, de ouders en de docenten. Regionaal hebben gemeenten een regierol; zij dienen te zorgen voor sluitende afspraken met alle instanties, zodat snelle en passende ondersteuning van kinderen en jongeren tussen 0-23 jaar mogelijk wordt. Bron: ‘Zorg- en Adviesteams: samenwerken voor snelle en goede hulp voor kinderen en jongeren’. Brief van de minister voor J&G en het ministerie van OCW aan de Tweede Kamer, 2008.*

14 *Met ingang van 2011 worden schoolbesturen wettelijk verplicht om voor elke leerling, ook leerlingen met een (ernstige) beperking of problematiek, een onderwijsaanbod te ontwikkelen dat past bij zijn mogelijkheden en beperkingen, de operatie Passend Onderwijs. Een belangrijke doelstelling van Passend Onderwijs is het vereenvoudigen en verbeteren van de huidige zorgstructuur. Er moet meer ruimte voor maatwerk komen, zodat de zorg meer vraaggericht kan worden opgezet. Een nadere uitwerking volgt nog. Een brief aan de Tweede Kamer (Ministerie van OCW, 2007) beschrijft de aanpak op hoofdlijnen.*

- taken die voortvloeien uit onderwerpen die worden toegevoegd aan het lesprogramma van scholen, al dan niet (op termijn) wettelijk verankerd, bijvoorbeeld het leren omgaan met culturele diversiteit en mediawijsheid;
- taken die oorspronkelijk niet behoorden tot de primaire taken van de school, bijvoorbeeld het tegengaan van segregatie, verzorgen van buitenschoolse opvang, aangaan van een kritische dialoog met ouders en omgeving, ter verbetering van het onderwijs; en
- secundaire taken van scholen (verzorgen van voorwaarden om primaire taken te kunnen uitvoeren) die zodanige vormen aannemen dat ze de uitvoering van primaire taken dreigen te verdringen, bijvoorbeeld zwemles, verkeersonderwijs, de zorg voor leerlingen met leer- of gedragsproblemen, en de opvang van leerlingen bij wie diverse problemen zich opstapelen, de overbelasten.

1.3 Hardnekkige problemen bij de uitvoering van taken

Schooluitval

De bezorgdheid over overbelasting van scholen is niet ongegrond. Scholen kampen met enkele omvattende, hardnekkige problemen in de uitvoering van hun huidige taken. We noemen er drie. In de eerste plaats is er een groeiend aantal leerlingen van wie de basisvaardigheden ontoereikend zijn om goed in de samenleving te kunnen functioneren. Ook verlaten nog steeds grote aantallen leerlingen het onderwijs zonder het behalen van een startkwalificatie (in 2005/2006: 53.100 leerlingen in het voortgezet onderwijs en 36.300 leerlingen in het middelbaar beroepsonderwijs). Een deel hiervan heeft wel een vmbo-diploma. Er is sprake van een dalende trend, maar de aantallen zijn nog steeds relatief hoog. Het probleem van voortijdig schoolverlaten doet zich vooral voor in de grote steden en in achterstandswijken. Op de achtergrond spelen tal van andere, dieperliggende factoren, zoals motivatieproblemen van leerlingen, een gebrek aan toekomstperspectief en het gevoel achtergesteld te worden.¹⁵

Toenemend aantal zorgleerlingen

Een tweede hardnekkig probleem vormt het aantal leerlingen dat extra zorg en begeleiding nodig heeft. De overheid streeft ernaar het aantal leerlingen dat naar speciaal onderwijs gaat terug te dringen. Het aantal doorverwijzingen blijft echter al enige jaren stabiel. Zorgelijker is dat het aantal leerlingen dat vanuit het speciaal onderwijs ambulante wordt begeleid, fors is toegenomen. In het basisonderwijs is hun aantal gestegen van 9.600 (2003) naar 21.200 (2007) en in het voortgezet onderwijs van 4.300 (2003) naar 14.400 (2007).¹⁶ Ook het aantal jongeren dat een beroep doet op geestelijke gezondheidszorg is sterk gestegen. Er is vooral een toename van het aantal kinderen met psychiatrische aandoeningen, zoals autisme en ADHD-gerelateerde stoornissen.

¹⁵ Bronneman-Helmers, 2008.

¹⁶ Ministerie van OCW, 2008a.

Geweld en agressief gedrag

Een derde probleem betreft agressief gedrag en pesten op scholen. Het fysieke geweld tussen leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs is de laatste jaren weliswaar niet toegenomen, maar de cijfers zijn desalniettemin behoorlijk hoog. Op de meeste basisscholen doen zich met enige regelmaat uiteenlopende incidenten voor, zoals vechten, schelden en pesten op school, bedreiging van leraren met fysiek geweld en problemen tussen leraren. Op 5% van de basisscholen komen dergelijke incidenten vaak voor.

Bedenk daarbij dat deze percentages zijn gebaseerd op het oordeel van de schoolleiders, die niet van alle incidenten op de hoogte zullen zijn. Uit een onderzoek onder bovenbouwleerlingen blijkt dat 21% van hen minstens twee keer per maand wordt gepest en dat 8% minstens twee keer per maand een ander pest. In het speciaal (basis)onderwijs liggen deze percentages veel hoger.¹⁷ Voor het voortgezet onderwijs geldt dat op bijna 10% van de scholen leerlingen maandelijks of wekelijks in aanraking komen met fysiek geweld. Vooral op scholen met een vmbo-afdeling komt geweld structureel voor. In het voortgezet onderwijs is ongeveer een op de zes leerlingen ontevreden over de sfeer tussen leerlingen onderling en de manier waarop leraren leerlingen behandelen.

Vo-leerlingen voelen zich over het algemeen wel veilig op school.¹⁸

1.4 Huidig overheidsbeleid

Verbeteren van basisvaardigheden

Het huidige overheidsbeleid legt drie accenten. Het eerste accent betreft verbetering van de 'basiskwaliteit', dat wil zeggen de basisvaardigheden van leerlingen met name op het gebied van taal en rekenen/wiskunde. Dit accent op de basiskwaliteit betekent eveneens dat het ministerie terughoudend is in het toedelen van nieuwe taken aan het onderwijs. Ook wordt geïnvesteerd in voorzieningen die een netwerk rondom de school vormen en bedoeld zijn om scholen te ondersteunen in het oplossen van problemen waarvoor scholen niet de expertise in huis hebben.¹⁹

Deze netwerken van voorzieningen zijn bedoeld om scholen te ontlasten zodat deze zich kunnen toeleveren op hun 'kerntaken'. Voorbeelden zijn de ZAT's en de regionale netwerken; het kabinet streeft naar een landelijk dekkend aanbod van deze netwerken.²⁰ Een andere recent voorbeeld is de invoering van een centraal systeem waar vo- en mbo-scholen schoolverzuim en schooluitval kunnen melden en registreren. Ook zijn onlangs mobiele veiligheidsteams ('kwaliteitsteams') ingevoerd. Scholen kunnen zo'n team inschakelen voor tips en adviezen om de sociale veiligheid rondom de school te verbeteren. In

17 *Inspectie van het Onderwijs, 2008a.*

18 *Inspectie van het Onderwijs, 2008a.*

19 *Daartoe tevens aangezet door het rapport van de commissie-Dijsselbloem. Deze commissie pleit voor terughoudendheid als het gaat om nieuwe opdrachten voor het onderwijs. In de beleidsreactie merkt de minister op het hiermee volledig eens te zijn, al wordt wel gewezen op de kwetsbaarheid van het onderwijs: "De school heeft een bijzondere positie in de samenleving. Ieder kind, ieder mens, wordt er voor een deel gevormd. Niet alleen als toekomstige arbeidskracht, maar primair als persoon en als lid van de samenleving met de maatschappelijke en culturele vorming die dat met zich meebrengt. Die rol van de school maakt het voor politici en belangengroeperingen verleidelijk om maatschappelijke dromen via het onderwijs te willen realiseren, en wel onmiddellijk." Bovendien komt de maatschappelijke werkelijkheid via de leerlingen de school wel binnen, zo stelt de minister in de beleidsreactie. Het is echter niet de bedoeling dat scholen al deze problemen ook zelf oplossen; scholen dienen problemen te signaleren en vervolgens door te verwijzen naar bijvoorbeeld een ZAT. Bron: Ministerie van OCW, 2008b.*

20 *In een regionaal netwerk werken de verschillende onderwijssectoren samen: de samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School in het primair onderwijs, de samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs en de regionale expertisecentra voor cluster 3 en 4. Het doel ervan is dat po- en vo-scholen voor regulier en speciaal onderwijs meer gaan samenwerken, dat meer uitwisseling van expertise gaat plaatsvinden en dat er meer flexibele tussenvormen worden ontwikkeld tussen regulier en speciaal onderwijs. Bron: Ministerie van OCW, 2008c.*

de teams zitten veiligheidsdeskundigen uit diverse sectoren, zoals het onderwijs, bureau HALT, jeugdzorg en politie.

Maximaal ontwikkelen van talenten en stimuleren tot excellentie

Het tweede accent betreft de ambitie om talenten van leerlingen maximaal te ontwikkelen en te stimuleren tot excellentie. De *Kwaliteitsagenda VO* (juni 2008) wijst bijvoorbeeld op het belang om jongeren al in het funderend onderwijs te stimuleren tot een ambitieuze houding: "(Beter) aanboren, ontwikkelen en benutten van talenten en het uitblinken daarin zijn dan ook een prioriteit in deze kwaliteitsagenda VO"(p. 18). Concreet betekent dit dat uiteenlopende initiatieven van scholen, zoals begaafdheids- en cultuurprofiel-scholen, technasia, Olympiades en LOOT-scholen, verder zullen worden ondersteund. Ook samenwerking met partners buiten de school (zoals bedrijven en sportverenigingen) wordt gestimuleerd omdat dit kan bijdragen aan het ontplooiën van talenten. De *Kwaliteitsagenda PO* noemt zogeheten plusklassen en Leonardoscholen (onderwijsvormen voor meer begaafde leerlingen) als kansrijke initiatieven. De PO-agenda wijst op het belang van een "rijke leeromgeving", die scholen kunnen realiseren door mee te doen aan innovatieve projecten, door te werken met moderne leermiddelen, of door te kiezen voor het concept van een brede school.

Burgerschapsvorming en sociale integratie

Het derde accent behelst meer aandacht voor burgerschapsvorming (actief burgerschap) en sociale integratie binnen het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. De overheid stimuleert de ontwikkeling van een ondersteuningsaanbod voor scholen op dit terrein, bijvoorbeeld door de Landelijke Pedagogische Centra (LPC) en het Nationaal Expertisecentrum Leerplanontwikkeling SLO. Voor vo-scholen is bovendien de maatschappelijke stage verplicht geworden, waarvoor een invoeringstraject is afgesproken. De *Kwaliteitsagenda PO* wijst op de rol die brede scholen hierin kunnen spelen. Brede scholen zouden goed in staat zijn met maatschappelijke opdrachten om te gaan. In andere beleidsstukken wordt aan brede scholen een rol toegekend in de wijk: ze kunnen bijdragen aan sociale cohesie, en segregatie tegengaan. Voor het middelbaar beroepsonderwijs is het brondocument *Leren, Loopbaan en Burgerschap* opgesteld met kwalificatie-eisen op het gebied van burgerschap, leren en loopbaan van deelnemers.²¹ Mbo-instellingen dienen in overleg met hun omgeving te bepalen wat er op het gebied van leren, loopbaan en burgerschap van deelnemers aan het onderwijs mag worden verwacht. De instellingen zijn met ingang van 1 augustus 2007 verplicht om dit brondocument na te leven.

Het is de vraag hoe de drie genoemde accenten zich tot elkaar verhouden. De *Maatschappelijke Innovatieagenda Onderwijs* (mei 2008) spreekt van een "spanning tussen enerzijds kerntaken van het onderwijs en anderzijds de maatschappelijke rol van het onderwijs", maar vindt dat deze spanning ook kansen biedt. Scholen kunnen bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties meer benutten voor het realiseren van hun primaire proces, door ze in te schakelen voor vernieuwing van hun lesmateriaal of ze een deel van het lesaanbod te laten verzorgen.²²

21 Deze eisen staan naast de eisen die gesteld worden aan deelnemers om in een bepaald beroep aan de slag te kunnen, zoals beschreven in het kwalificatiedossier. Het brondocument en het kwalificatiedossier geven dus samen aan wat verwacht wordt van iemand die een mbo-diploma krijgt.

22 Ministerie van OCW, 2008d.

1.5 Adviesvraag: hoe verstandig en selectief om te gaan met verwachtingen in samenhang met de functies van de school?

De centrale vraag waarop dit advies een antwoord wil geven, luidt: Hoe kunnen scholen verstandig en selectief omgaan met verwachtingen en taken die vanuit de samenleving op hen afkomen, zonder dat dit ten koste gaat van de twee basisfuncties (kwalificeren en socialiseren) van de school? ²³

In de beantwoording wordt ingegaan op de volgende deelvragen:

- (1) Hoe ervaren scholen verwachtingen en taken die vanuit de samenleving op hen afkomen?
- (2) Hoe gaan scholen om met deze taken en verwachtingen?
- (3) Kan een afwegingskader worden ontwikkeld dat overheid en scholen in staat stelt verstandig en selectief om te gaan met deze verwachtingen?

Het advies moet resulteren in aanbevelingen aan de overheid en aan de scholen.²⁴ Zij omvatten onder andere een afwegingskader waarmee scholen (bestuur, schoolleiding en leraren) kunnen nagaan of zij moeten ingaan op een bepaalde maatschappelijke verwachting, bijvoorbeeld door een bepaald thema een plaats te geven in het lesprogramma van de school, of door een aanvullend aanbod te organiseren (bijvoorbeeld naschoolse sportactiviteiten, huiswerkbegeleiding en opvoedondersteuning aan ouders).

Afbakening

De stapeling van maatschappelijke taken geldt voor alle onderwijssectoren, van primair onderwijs tot en met hoger onderwijs. Dit advies beperkt zich tot het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Daar worden scholen namelijk het meest geconfronteerd met toenemende taken en verwachtingen vanuit de samenleving. De nieuwe taken en verwachtingen waarmee het hoger onderwijs te maken heeft, zijn bovendien van een andere aard. Daar gaat het om meer economisch gerelateerde verwachtingen, zoals het bijdragen aan het bereiken van de Lissabon-doelstellingen (kenniseconomie), en het versterken van internationalisering en innovatie.

1.6 Aanpak en leeswijzer

Ter voorbereiding van dit advies zijn de volgende activiteiten ondernomen:

- Er is een inventarisatie gemaakt van de mate waarin scholen maatschappelijke druk ervaren en de wijze waarop scholen daarmee omgaan, door middel van literatuuronderzoek en gesprekken met experts en adviseurs.
- Er is een historische inventarisatie gemaakt van de verwachtingen die de afgelopen vijftig jaar leefden bij diverse groepen van actoren ten aanzien van het onderwijs, aan de hand van vier peiljaren (1957, 1973, 1989 en 2007). Deze inventarisatie is uitgevoerd door de B&A Groep.
- Er zijn uitgebreide gesprekken gevoerd met enkele sleutelfiguren, bestuurders en schoolleiders over hun opvattingen ten aanzien van de problematiek, uitgevoerd door de B&A Groep.

²³ Hier wordt de selectiefunctie van scholen buiten beschouwing gelaten, omdat het probleem van de maatschappelijke druk op scholen niet rechtstreeks gevolgen heeft voor het vervullen van deze functie.

²⁴ Voor de adviesaanvraag: zie bijlage 1.

- Er is op basis van de literatuur een afwegingskader ontwikkeld dat op beperkte schaal is beproefd en op basis van enkele interviews verder is uitgewerkt.
- Er is een enquêteonderzoek uitgevoerd onder leraren (in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs) naar hun beleving van maatschappelijke taken van de school, naar hun manier van omgaan daarmee en naar gewenste oplossingsrichtingen. Dit onderzoek is uitgevoerd door TNS NIPO.
- Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van belangenorganisaties uit het veld.
- Er zijn twee panelbijeenkomsten gehouden met bestuurders en schoolleiders uit het primair en voortgezet onderwijs (per sector een eigen bijeenkomst), in samenwerking met de PO- en de VO-raad. De deelnemers kregen vooraf een beknopte conceptversie van de conclusies en aanbevelingen voorgelegd.
- Aan zes deskundigen op dit terrein is een conceptversie van dit advies voorgelegd met de vraag daarop in de vorm van een mini-essay te reflecteren. Met twee deskundigen zijn de verzamelde mini-essays uitgebreider besproken.

Voor de namen van degenen die in het kader van de voorbereiding van dit advies zijn geraadpleegd wordt verwezen naar de lijst die achterin dit advies is opgenomen.

Het advies is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft de historische context waarbinnen uiteenlopende taken en verwachtingen werden en worden geadresseerd aan scholen. Hoofdstuk 3 beschrijft hoe bestuurders, schoolleiders, leraren en sleutelfiguren denken over maatschappelijke taken van en verwachtingen ten aanzien van scholen, en hoe zij daar in de eigen praktijk mee omgaan. Daarnaast bevat dat hoofdstuk de meningen van een aantal experts die op het vraagstuk hebben gereflecteerd. In hoofdstuk 4 worden de afwegingen en aanbevelingen van de raad geformuleerd inclusief een afwegingskader voor scholen als handreiking voor het maken van keuzen hierin.

2 Historische schets: meer en zwaardere taken en verwachtingen richting onderwijs

Wat de samenleving verwacht van scholen hangt nauw samen met ontwikkelingen binnen die samenleving. Breed bestaat het beeld dat de verwachtingen door de tijd heen sterk zijn toegenomen. Dit hoofdstuk bevat een korte historische beschrijving om nauwkeurig in beeld te brengen welke ontwikkelingen (in de politiek en in de samenleving) zich afspeelden en hoe deze doorwerkten in toegenomen verwachtingen ten aanzien van scholen.

2.1 Inleiding

Verschillende studies geven aan dat de verwachtingen die vanuit de samenleving op scholen afkomen de laatste decennia zijn toegenomen.²⁵ Ter voorbereiding op dit advies is op verschillende manieren geprobeerd om deze constatering nader empirisch te onderbouwen. Een van de stappen betreft een historische analyse van relevante publicaties over onderwijs in de afgelopen vijftig jaar. Deze analyse beoogt een nauwkeurig beeld te geven van de aard en hoeveelheid taken en verwachtingen die in deze periode richting scholen zijn geformuleerd.²⁶ De analyse is gemaakt aan de hand van vier peiljaren: 1957, 1973, 1989 en 2007. Per peiljaar is nagegaan welke actoren (organisaties, verbanden) taken toedeelden en verwachtingen formuleerden richting scholen en in welke publicaties zij dat deden. Deze publicaties zijn bestudeerd om na te gaan welke taken en opdrachten worden genoemd. Ook is op grond hiervan een inschatting gemaakt van de omvang van de taken en verwachtingen.

Hieronder volgt een uitgebreidere beschrijving van de documentenanalyse. Deze wordt aangevuld met een beschrijving van de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context, om duidelijk te maken vanuit welke (normatieve) oriëntaties de actoren optraden. De beschrijving van de context strekt zich uit over meer jaren dan het betreffende peiljaar.²⁷

²⁵ Bronneman-Helmers, 1999; Turkenburg 2005 en 2008.

²⁶ B&A Groep, 2008. In deze inventarisatie is gekeken naar de volgende actoren: overheid op rijks- en gemeentelijk niveau, Tweede en Eerste Kamer, Inspectie van het Onderwijs, adviesraden, bedrijven en maatschappelijke instellingen, maatschappelijke organisaties op onderwijsgebied (voor uiteenlopende doelgroepen, te weten besturen, schoolleiders, leraren, studenten, leerlingen en ouders) en brancheorganisaties.

²⁷ De Vijlder, 2004.

2.2 Historisch beeld aan de hand van vier peiljaren

Peiljaar 1957 (jaren vijftig)

Algemene ontwikkelingen

In de jaren vijftig is de Nederlandse samenleving sterk verzuild. In het denken over opvoeden domineren assimilerende opvoedingsvisies. De kerntaak van opvoeders (ouders, leerkrachten, instituties, overheden) is het inwijden van kinderen en jongeren in de bestaande en als stabiel beschouwde wereld van de volwassenen. Binnen de eigen zuil en klasse gelden algemene waarden en normen die als min of meer vaststaand worden beschouwd. De school vervult een belangrijke rol in het overdragen en bewaken van deze eigen waarden en normen.

Het bijzonder onderwijs breidt zich in deze jaren sterk uit. Daarnaast vindt een institutionele verkaveling plaats naar doelgroep. Naast het lager onderwijs voor kinderen tussen 6 en 12 jaar komt er kleuteronderwijs en er ontstaat "een gedifferentieerd palet van buitengewoon onderwijs in aparte scholen".

De jaren vijftig zijn ook de jaren van de wederopbouw. Met de uitbreiding van het bedrijfsleven neemt het belang van beroepsonderwijs toe. Dit onderwijs (ambachtsscholen en nijverheidsonderwijs) dient leerlingen niet zozeer op te leiden, maar vooral voor te bereiden op een beroep. De ontwikkeling van het beroepsonderwijs volgt de voortschrijdende economische activiteit en de groeiende complexiteit in het arbeidsbestel. Ook het voortgezet onderwijs breidt uit. Er wordt een duidelijke scheiding aangebracht tussen algemeen vormend en beroepsonderwijs.

Politiek-bestuurlijk

In de jaren vijftig is de onderwijspolitiek vooral gericht op een eerlijke verdeling van rechten en middelen. Er is weinig bemoeienis met de inhoud van het onderwijs; het beleid is vooral administratief, juridisch en centralistisch van aard.

In de jaren zestig komt er in het beleid geleidelijk meer aandacht voor de maatschappelijke functie van het onderwijs. De invloed van de nationale overheid neemt toe, ook als het gaat om het beroepsonderwijs. De overheid mengt zich onder andere in de planning van het aanbod van het beroepsonderwijs. Onderwijsvernieuwing wordt vooral gerealiseerd via verandering van de leerstof en het lesmateriaal.

Welke actoren en verwachtingen?

Het zijn vooral de verzuilde instituties (kerken, politieke partijen en maatschappelijke verbanden en organisaties) die maatschappelijke verwachtingen en taken formuleren en kanaliseren richting scholen. Zij wijzen op de vormende taak van scholen in het algemeen en bij het overdragen en bewaken van (binnen de zuil geldende) waarden en normen. Verwachtingen worden niet specifiek op één sector gericht.

In de loop van de jaren zestig gaat de overheid zich meer bemoeien met scholen. Het beroepsonderwijs wordt steeds meer geconfronteerd met vragen vanuit het bedrijfsleven. Onderwijs dient te zorgen voor verbetering van de overgang naar het toekomstig werknemerschap. Universiteiten en andere instellingen voor hoger onderwijs worden

gewezen op de behoefte aan goed opgeleide technici en het belang van kennisuitwisseling en onderzoek.

Peiljaar 1973 (jaren zeventig)

Algemene ontwikkelingen

De ontzuiling en secularisering, ingezet in de jaren zestig, zetten verder door. De invloed van de traditionele socialiserende instituties (kerk, gezin, familie en buurt) neemt sterk af. De gedachte van de maakbare samenleving komt op. Inhoudelijke idealen zijn het streven naar gelijkheid, emancipatie en democratisering. Er heerst een behoorlijk sterk vooruitgangsgeloof. De school wordt een maatschappelijke institutie; de school dient bij te dragen aan de gelijke spreiding van kennis, macht en inkomen en kan een rol spelen in het terugdringen van achterstanden. De economie maakt een omslag. Er vangt een periode aan van economische neergang die zich onder andere uit in een sterk oplopende werkloosheid. Verder worden deze jaren gekenmerkt door de komst van niet-westerse immigranten naar Nederland.

Deze ontwikkelingen werken door in het onderwijs. Een andere generatie leraren treedt aan, met vernieuwende pedagogisch-didactische opvattingen, zoals projectonderwijs en ouderparticipatie, en gericht op emancipatie. Door ontzuiling en secularisering brokkelt de vanzelfsprekende loyaliteit van bijvoorbeeld ouders aan de school af.

Medezeggenschapsmodellen doen hun intrede en ouders beginnen zich geleidelijk te gedragen als kritische consumenten richting de school. Daarnaast doet zich binnen het onderwijs een voortschrijdende rationalisering voor, zowel van de organisatie van het onderwijs (waaronder de inzet van leraren) als van het individuele leerproces. Instituties buiten de school gaan zich steeds meer bemoeien met de processen in de school. Er ontwikkelt zich een uitgebreide verzorgingsstructuur om de scholen heen, in de vorm van pedagogische centra en diensten die school- en leerlingbegeleiding bieden.

Politiek-bestuurlijk

Het onderwijsbeleid is in de jaren zestig en zeventig nog steeds centralistisch, maar veel meer sociologisch gericht en sturend. De overheid ontwikkelt inhoudelijke beleidsprogramma's per onderwijssector. Middels structuurwijzigingen zoals de middenschool probeert men maatschappelijke veranderingen te realiseren. Ook is er meer sturing vanuit de overheid op de inhoud en de inrichting van het onderwijs, bijvoorbeeld via het onderwijsachterstandenbeleid. Nieuw is de gedachte dat het belangrijk is om verschillen te onderkennen, zowel tussen leerlingen (gewichtregeling), als tussen scholen (onderwijsvoorranggebieden). Wat betreft onderwijsontwikkeling en -vernieuwing verschuift de focus van de leerstof en het lesmateriaal naar de docent. Nieuw in deze periode is tot slot de komst van een beleidsinhoudelijk overleg tussen de rijksoverheid en het veld. Daarbij kennen de koepelorganisaties zichzelf een sterke rol toe.

Welke actoren en verwachtingen?

In de jaren zeventig is de overheid zelf actief in het formuleren en adresseren van maatschappelijke verwachtingen. Vergeleken met het peiljaar 1957 is het pakket aanspraken op het onderwijs in 1973 ook aanmerkelijk groter, vooral richting het basis- en voortgezet onderwijs. De verwachtingen richting het middelbaar en hoger beroepsonderwijs blijven relatief beperkt.

Inhoudelijk gezien gaat het om het wegwerken van (taal)achterstanden bij kinderen in achterstandssituaties, aandacht voor emancipatie en individuele ontplooiing, en aandacht voor medezeggenschap van ouders, leerkrachten en studenten. Mede door de economische recessie gaat het ook om zaken als het kiezen van de juiste vervolgopleiding, het belang van een langere schoolloopbaan en het vergroten van de maatschappelijke weerbaarheid en werkgelegenheidskansen van leerlingen. Richting voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs wordt erop gewezen dat leerlingen moeten leren omgaan met nieuwe technologie.

Peiljaar 1989 (jaren tachtig, eerste helft jaren negentig)

Algemene ontwikkelingen

Al genoemde ontwikkelingen als secularisering, individualisering en multiculturalisering zetten door. Binnen de grote steden en wijken van de middelgrote steden begint de achterstandsproblematiek te spelen. Daarnaast worden steden en wijken in toenemende mate geconfronteerd met vormen van ongewenste segregatie; de problematiek van 'zwarte' en 'witte' scholen komt op de agenda.

De economie internationaliseert, mede als gevolg van de sterke opkomst van ict. Op de arbeidsmarkt doen zich ingrijpende ontwikkelingen voor: de aard van de werkgelegenheid verandert (van industrie- naar dienstensector). Dit stelt andere eisen aan werknemers. Goede omgangsvormen en communicatieve vaardigheden worden belangrijker. Daarnaast komt het denken in termen van competenties op.

De onderwijsdeelname groeit sterk: steeds meer jongeren blijven langer onderwijs volgen, waardoor het opleidingsniveau van de bevolking stijgt. Scholen krijgen vaker te maken met hoger opgeleide ouders en daarmee doorgaans ook ouders die zich kritischer opstellen tegenover de school. De eerste gevallen doen zich voor waarbij ouders vanwege een conflict met de school naar de rechter stappen.

Politiek-bestuurlijk

De ideologie van de maakbare samenleving wordt geleidelijk vervangen door de ideologie van de markt. Zakelijke en pragmatische overwegingen voeren de boventoon in het politieke onderwijsdebat. In 1988 verschijnt de notitie *De school op weg naar 2000* van (destijds) minister Deetman, die een fundamentele koerswijziging in het beleid inluidt. In plaats van centrale sturing van bovenaf moet er meer vrijheid komen voor de scholen en daarmee meer ruimte voor differentiatie. Op die manier zijn scholen beter in staat om snel en adequaat in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. De school wordt vanaf nu de eerst verantwoordelijke voor de uitvoering en vernieuwing van het onderwijs, in plaats van onderwijs(vernieuwings)beleid van bovenaf te ontwikkelen en 'uit te rollen'.

Meer autonomie voor de scholen noodzaakt tot nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen overheid, lokale overheid en onderwijsinstellingen. In 1994 worden de belangrijkste richtinggevende uitspraken hierover vastgelegd in het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing. Besloten wordt een 'lumpsum'-besteding in te voeren: scholen krijgen een grotere bestedingsvrijheid en worden als eerste verantwoordelijk gesteld voor de kwaliteit van hun onderwijs. Besturen en schoolleiders dienen in staat te zijn onderwijskundig, financieel en personeelsbeleid te ontwikkelen en uit te voeren. Ook wordt van scholen verwacht dat ze 'omgevingsgericht' zijn, dat ze een beeld hebben van de wensen en

behoefden van hun doelgroepen en daarop kunnen inspelen. In het denken over onderwijsontwikkeling en -vernieuwing staat vanaf nu de school centraal in plaats van de leraar. Veel aandacht gaat daarbij uit naar de rol van de schoolleiding en (het vergroten van) diens professionaliteit. De keuze voor meer autonomie betekent tevens een keuze voor grotere bestuurlijke eenheden. Grotere eenheden zijn immers krachtiger in hun beleidsvoering en doorgaans ook financieel draagkrachtiger.

Halverwege de jaren negentig wordt tevens ingezet op het decentraliseren van bevoegdheden: de gemeenten krijgen meer bevoegdheden op het terrein van onderwijs. Coördinatie binnen en tussen voorzieningen vanuit de centrale overheid maakt geleidelijk plaats voor coördinatievormen waarbij de school zelf verantwoordelijkheden draagt en besluiten moet nemen. "Aldus kristalliseert in de loop van de jaren negentig het beeld uit van de verzelfstandigde school die zelf een visie ontwikkelt op het verzorgen van onderwijs en de relatie met de omgeving."²⁸

Welke actoren en verwachtingen?

In het peiljaar 1989 zijn het vooral de overheid en in toenemende mate diverse maatschappelijke organisaties die maatschappelijke verwachtingen en taken adresseren aan het onderwijs. Vaak gaat het om organisaties uit de directe omgeving van scholen zelf. In vergelijking met 1973 wordt er in 1989 aanzienlijk meer gevraagd van scholen – vooral in het middelbaar beroepsonderwijs.

De verwachtingen lopen steeds meer uiteen. Ze richten zich deels op alle onderwijssectoren en deels specifiek op het primair en voortgezet onderwijs. Belangrijke thema's zijn: omgaan met ict, vrouwenemancipatie, het vergroten van onderwijskansen van allochtonen, het tegengaan van maatschappelijke tweedeling, vredesonderwijs, milieueducatie en het versterken van de betrokkenheid van (allochtone) ouders bij de school. Nieuw is dat scholen ook een rol krijgen toebedeeld in het oplossen van allerlei maatschappelijke problemen, zoals het signaleren van kindermishandeling, seksueel misbruik en incest, het bevorderen van gezond gedrag (primair onderwijs), het terugdringen van jeugdcriminaliteit, het geven van aidsvoorlichting en leerlingen leren omgaan met ongewenste intimiteiten (voortgezet onderwijs).

De overheid ontwikkelt beleid om het groeiende aantal kinderen dat naar het speciaal (basis)onderwijs gaat terug te dringen. Onder de noemer van 'Weer Samen Naar School' worden samenwerkingsverbanden opgericht die moeten bijdragen aan selectievere doorverwijzing en een vergroting van de opvangcapaciteit binnen het reguliere onderwijs.

Daarnaast bepleit het bedrijfsleven meer aandacht voor de economische kwalificatiefunctie van het onderwijs. Dit resulteert in hoge eisen en verwachtingen ten aanzien van het middelbaar beroepsonderwijs. Dit dient sterk uiteenlopende leerlingen en beroepsgroepen een degelijke beroepsoriëntatie te bieden en te zorgen voor een betere aansluiting op het bedrijfsleven. Dit kan vooral door te zorgen voor meer samenhang en flexibiliteit in de opleidingen.

Peiljaar 2007 (tweede helft jaren negentig, begin 21^e eeuw)

Algemene ontwikkelingen

Aan het begin van de 21^e eeuw komt een discussie op over de vraag wat de fundamentele gedeelde waarden zijn van de samenleving. Hierover heerst een groeiende onzekerheid, onder andere als gevolg van het toenemende aantal niet-westerse allochtonen in Nederland. De samenleving wordt opgeschrikt door enkele, soms zeer gewelddadige vormen van intolerantie tegenover andersdenkenden en culturele minderheden. Door deze en eerder genoemde ontwikkelingen als ontzuiling en individualisering is opvoeden complexer en omvattender geworden. Meer dan voorheen worden opvoeders geconfronteerd met vragen als: welke waarden dienen kinderen mee te krijgen? Hoe kunnen kinderen leren omgaan met andere culturen? Hoe zijn extreme vormen van onverdraagzaamheid te voorkomen? Tegelijk worden scholen meer geconfronteerd met de gevolgen van het feit dat de opvoedende rol van andere, vanouds belangrijke socialiserende verbanden is afgenomen. Ook is de arbeidsparticipatie toegenomen, waardoor ouders en burgers minder beschikbaar zijn voor pedagogische en maatschappelijke taken. Inmiddels is het geen punt van discussie meer dat scholen een opvoedende taak hebben, maar gaat de discussie vooral over de vraag hoe ver de opvoedende taak van de school reikt.²⁹ Bij scholen bestaat de indruk dat de opvoeding door ouders nogal eens tekortschiet; sommigen spreken zelfs van 'pedagogische verwaarlozing'.

Niet verwend, maar verwaarloosd

"Kinderen zijn onbeschoft en ouders onbekwaam. Dat vindt ruim driekwart van de ouders die door het tijdschrift *J/M* zijn geënquêteerd. De ouders vinden kinderen van anderen te brutaal, te asociaal en te ongehoorzaam. (...) De etters waar de ouders van *J/M* zich aan ergeren, gedragen zich niet stierlijk vervelend omdat ze te veel mogen, maar omdat ze te weinig kunnen. Zulke kinderen zijn niet verwend, maar verwaarloosd. Op de school De Kraanvogel in de Amsterdamse wijk Transvaal zijn ze begonnen om hun kinderen sociale bijles te geven. Ze willen lastige kinderen niet drillen, maar leren hoe ze zelf een conflict kunnen oplossen. Dat kan alleen als je leert je in anderen te verplaatsen. Dat kan alleen door onder woorden te brengen wat je niet zint, in plaats van erop te timmeren. Oudere kinderen worden opgeleid tot mediators, zodat ze kunnen bemiddelen bij ruzies tussen anderen. Zo moet De Kraanvogel een vreedzame school worden. In de Utrechtse wijk Overvecht werken ook speelplaatsen en buurtcentra mee aan deze aanpak voor een vreedzame wijk. De opdracht is niet om lastige kinderen klein te krijgen, maar om ze groots te maken. Dat klinkt heel soft, maar is veel effectiever dan de knoet."

Bron: Weblog Volkskrant 'Het heilloze verlangen naar de knoet' Geplaatst op 4 september 2007, 12.03 uur, door Pieter Hilhorst in de categorie actualiteit

Ook de verhoudingen tussen overheid en burgers, en tussen instellingen en burgers veranderen. Belanghebbenden, zoals consumenten en samenwerkingspartners, willen gehoord worden door de overheid en instellingen; zij verwachten ook transparantie. Mensen worden kritischer ten aanzien van de overheid en instellingen. Instellingen dienen nadrukkelijker te werken aan hun draagvlak en legitimiteit. Scholen spelen hierop in en positioneren zich in toenemende mate doelbewust in hun maatschappelijke omgeving.

²⁹ *De Wit, 2007.*

Ten slotte noemen we hier de kennisintensivering. De behoefte aan kennis is groter en daarmee ook het belang van kennis. Dat geldt zowel voor individuele leerlingen en ouders (onvoldoende opleiding betekent weinig toekomstperspectief), als voor bedrijven, steden, landen en economische regio's (een onvoldoende opgeleide bevolking betekent weinig economische groei). In hun onderlinge wisselwerking zijn de belangen bij onderwijs steeds groter geworden. Ze worden ook "steeds explicieter in economische termen gearticuleerd". De Vijlder wijst er tevens op dat steeds duidelijker wordt dat er soms behoorlijke spanningen bestaan tussen de belangen van de vragende partijen in het onderwijs.³⁰

Politiek-bestuurlijk

De nieuwe visie op de bestuurlijke verhoudingen in het funderend onderwijs krijgt verder vorm. Scholen en hun besturen krijgen meer ruimte en de overheid stelt zich terughoudender op, vanuit de gedachte dat deze verhoudingen "(...) scholen beter in staat stellen om tegemoet te komen aan de complexe problemen waarmee het onderwijs te maken heeft, en aldus de resultaten van het onderwijs op een hoger niveau te brengen. Door horizontale verantwoording of een dialoog met de omgeving van de school zou deze beter kunnen inspelen op de specifieke wensen van de omgeving".³¹ De nieuwe bestuurlijke verhoudingen zijn onderwerp van veel discussie, al past de ingezette koers wel binnen een breder gevoerd debat over de rol van de overheid. Het streven is om binnen de maatschappelijke dienstverlening de professionals in het veld meer centraal te stellen. Duidelijk wordt dat de nieuwe verhoudingen niet alleen de relatie beïnvloeden tussen overheid en instellingen, maar ook de relatie tussen de instelling en de omgeving en de interne relaties binnen de instelling.

In plaats van te sturen op input, personeel en materieel gaat de overheid sturen op output, de gewenste onderwijsresultaten. Onderwijs wordt vooral gezien als een plaats waar kinderen en jeugdigen zich individueel kunnen ontplooien. Ook het belang van differentiatie en maatwerk wordt benadrukt. Scholen moeten in hun aanbod en werkwijze aansluiten op hun specifieke leerlingenpopulatie en de wijk waarin de school staat. Scholen dienen ook binnen een groep leerlingen meer te differentiëren. Het onderwijs wordt geacht aan te sluiten op het individuele niveau en de eigen leerstijl van leerlingen – ook als die extra zorg nodig hebben.

Het overheidsbeleid richt zich zowel op de kwalificerende als op de socialiserende functie van de school. In beleid wordt gewezen op het belang van een goed kennisniveau, van voldoende basisvaardigheden en – voor het middelbaar beroepsonderwijs – van een goede beroepskwalificatie. Daarnaast verwacht de overheid dat scholen aandacht besteden aan burgerschapsvorming en sociale integratie. Een ander aandachtspunt vormen de opvang en begeleiding van leerlingen met leer- en/of gedragsproblemen. Er worden stappen gezet die moeten leiden tot verdere inperking van het voormalige speciaal onderwijs. Aangemoedigd door overheidsbeleid ontstaan er interne zorgstructuren binnen scholen en samenwerkingsverbanden met externen, om zorgleerlingen en leerlingen met specifieke problemen te kunnen opvangen. De overheid stimuleert de ontwikkeling van

30 *De Vijlder (2004) onderscheidt vier vragende partijen die elk een eigen belang hebben. Ten eerste ouders en leerlingen of deelnemers. Zij hebben belang bij het volgen van een opleiding en het ontvangen van vorming. Ten tweede individuele burgers; zij hebben belang bij een prettige leefomgeving en daarom bij het voldoende gevormd zijn van andere leden van de samenleving. Ten derde bedrijven en arbeidsorganisaties; zij hebben belang bij voldoende en goed opgeleid personeel. Ten vierde overheden en politici. Zij willen zich legitimeren voor hun handelen en hun prestaties wat betreft onderwijsbeleid.*

31 *Turkenburg, 2008, p. 22.*

brede scholen vanwege hun potentie in te spelen op uiteenlopende maatschappelijke verwachtingen en hun bijdrage aan het versterken van wijken (sociale integratie). Ook wordt aandacht gevraagd voor het terugdringen van segregatie (zwarte en witte scholen).

Welke actoren en verwachtingen waarover?

Verwachtingen en taken richting de scholen worden geformuleerd door de overheid en door verbanden en instellingen nabij scholen, zoals belangenbehartigende en ondersteunende onderwijsorganisaties. Ook diverse belangengroepen wenden zich steeds vaker tot scholen.

Het aantal taken dat scholen in het primair onderwijs krijgen toebedeeld stijgt behoorlijk. Ze worden ook bij steeds meer onderwerpen betrokken: bij het tegengaan van agressief gedrag, het bevorderen van de veiligheid op school, het tegengaan van cyberpesten, het organiseren van overblijven en naschoolse opvang en het wegwerken van onderwijsachterstanden via voor- en vroegschoolse educatie (vve) en verlengde schooldagen. Ook de rol en positie van ouders is een issue: de medezeggenschap en betrokkenheid van ouders dienen vergroot te worden, en scholen in achterstandswijken wordt gevraagd ouders opvoedingsondersteuning te bieden. Vragen en verwachtingen die vo- en mbo-scholen op zich af zien komen, gaan over de volgende thema's: terugdringen en voorkomen van schooluitval, een betere aansluiting op de arbeidsmarkt, veiligheid op school, tegengaan van cyberpesten en voorkomen of terugdringen van alcoholgebruik.

2.3 Druk is van alle tijden, wel meer en tegenstrijdiger verwachtingen

Wanneer we de afgelopen vijftig jaar overzien blijkt dat in elk van de vier peiljaren druk werd uitgeoefend op scholen om hun taken te verbreden. Deze druk is dus in zekere zin van alle tijden. Een logische uitkomst, aangezien scholen per definitie een maatschappelijke taak hebben en daarmee deels afhankelijk zijn van maatschappelijke ontwikkelingen. Het historisch overzicht laat echter ook zien dat vanaf de jaren negentig de druk op scholen is toegenomen als gevolg van een samenloop van demografische, economische, maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Vanaf circa 1990 groeit bovendien de neiging om meer privégerelateerde problemen en onderwerpen onder de aandacht van scholen te brengen. Voorbeelden zijn alcoholmisbruik, digitaal pesten, ongezond gedrag en omgaan met geld. Verder zijn de wensen en verwachtingen die uitgaan richting scholen in de loop der jaren steeds diverser geworden. Soms zijn verwachtingen zelfs onderling strijdig. Dit maakt het er voor scholen niet gemakkelijker op, temeer daar de belangen van de verschillende vragende partijen in de huidige kenniseconomie alsmar groter zijn geworden.

Druk is mede gevolg van gekozen bestuurlijke verhoudingen

De discussie over de maatschappelijke taken van de school is niet nieuw: "(...) al jaren worden scholen geconfronteerd met complexe maatschappelijke problematiek, waarbij in toenemende mate van de school wordt verwacht dat deze daar een antwoord of oplossing voor biedt", aldus Turkenburg in een recente studie over schoolbesturen. De toegenomen druk op scholen is daarmee mede een gevolg van doelbewust beleid, i.e. van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen waarvoor is gekozen. "Wat de reikwijdte is van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van scholen en hun besturen, is in dat nieuwe

bestuurlijke arrangement niet vastgelegd. De meer autonome scholen zullen overwegend zelf, in overleg met ouders en hun omgeving, moeten bepalen wat ze wel en niet tot hun maatschappelijke opdracht rekenen.”³²

Is er wel voldoende beleidvoerend vermogen bij scholen?

Een belangrijke vraag is of binnen de scholen wel wordt voldaan aan belangrijke voorwaarden die zijn verondersteld in de nieuwe bestuurlijke verhoudingen. De ingezette koers veronderstelt een ‘positiekiezende school’, die op basis van eigen visie en beleid, en in dialoog met de directe omgeving zijn onderwijsaanbod inricht. Dit vraagt veel van het beleidvoerend vermogen van scholen en daarmee van de professionaliteit van schoolleiders en besturen. Beschikken besturen en schoolleiders hierover wel in voldoende mate? Het eerder genoemde SCP-rapport meldt dat de kleinere schoolbesturen in het primair onderwijs, de ‘éénpitters’, hier knelpunten ervaren. Maar ook worden kritische kanttekeningen geplaatst bij het beleidvoerend vermogen van schoolleiders en bestuurders van andere onderwijssectoren.³³ Het is goed mogelijk dat scholen extra druk en dreigende overbelasting ervaren, omdat het hen ontbreekt aan voldoende beleidvoerend vermogen.

In het volgende hoofdstuk komen bestuurders, schoolleiders en sleutelfiguren uit de drie onderwijssectoren aan het woord. Ervaren zij een toenemende druk als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen? Hoe gaan zij daarmee om? Mogelijk bieden hun reacties ook meer zicht op de rol van het beleidvoerend vermogen van scholen hierbij.

32 *Turkenburg, 2008, p. 23 en 24.*

33 *Zie bijvoorbeeld Coonen, 2008, en Geurts, 2001.*

3 Betrokkenen over maatschappelijke verwachtingen

In dit hoofdstuk komt aan bod hoe betrokkenen, zoals bestuurders, schoolleiders en leraren, de verwachtingen ervaren die vanuit de samenleving op scholen afkomen. Voelen zij toegenomen druk of zien zij eerder uitdagingen? Wat betekent een en ander voor de uitvoering van hun taken en welke oplossingsrichtingen zien zij? In de bespreking van opinies en ervaringen wordt tevens betrokken wat enkele sleutelfiguren uit de drie onderwijssectoren en andere deskundigen hierover hebben opgemerkt. In de vele opmerkingen en opinies heeft de raad een ordening aangebracht. In hoofdlijnen zijn drie clusters te benoemen: ten eerste de relatie tussen de (toegenomen) maatschappelijke druk en (de opvattingen over) de taak van de school, ten tweede de positie en de rol van de school in het omgaan met die druk en ten derde de grenzen aan de taak van de school wat betreft de zorgproblematiek.

Dit hoofdstuk bevat in de eerste plaats de uitkomsten van een onderzoek dat per sector is uitgevoerd onder bestuurders, schoolleiders en sleutelfiguren.³⁴ Daarnaast is de inhoud mede gebaseerd op twee panelbijeenkomsten met bestuurders en schoolleiders uit het primair en voortgezet onderwijs (in samenwerking met de PO- en VO-raad). Verder zijn de resultaten vermeld van een enquête onder leraren naar hun beleving van (nieuwe) maatschappelijke taken van de school, naar de manier waarop zij daarmee omgaan en naar door hen gewenste oplossingsrichtingen.³⁵ Ten slotte bevat dit hoofdstuk de resultaten van reflecties van een aantal experts.³⁶

3.1 Maatschappelijke druk en de taak van de school

Algemeen: meer druk en meer uiteenlopende verwachtingen

De overheersende opvatting is dat er sprake is van een toegenomen druk op scholen vanuit de samenleving. De toegenomen druk weerspiegelt ontwikkelingen in de samenleving en is daarmee ook een gegeven. Sommigen stellen dat deze druk een verschijnsel van alle tijden is, al worden wensen en verwachtingen wel steeds meer divers en complex. De toegenomen druk wordt niet per se als negatief ervaren, maar het is wel lastiger geworden om keuzen te maken.

³⁴ Hierbij zijn individuele interviews afgenomen aan de hand van een gespreksleidraad. Met de geïnterviewden is een vaste lijst van partijen doorgenomen: te weten ouders, organisaties buiten het onderwijs, organisaties binnen het onderwijs, gemeente en landelijke overheid. Wanneer een partij niet door henzelf werd genoemd, werd deze ter sprake gebracht.

³⁵ In de enquête is gebruik gemaakt van een vooraf opgestelde lijst van elf (extra) maatschappelijke taken (zie figuur 1). Deze lijst is gebaseerd op eerder uitgevoerde studies naar maatschappelijke taken en verwachtingen ten aanzien van onderwijs, zoals *Scholen onder druk* (2005) en *De school bestuurd* (2008) van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

³⁶ Aan zes experts zijn conceptversies van de hoofdstukken 1 tot en met 3 voorgelegd met de vraag hierop te reflecteren, allereerst schriftelijk en in tweede instantie mondeling op basis van de gezamenlijke reflecties.

Onder leraren lopen de meningen ook uiteen. Sommigen zien bepaalde taken of verwachtingen als nieuwe of extra taken, terwijl anderen deze beschouwen als reguliere taken.

Wanneer leraren uit het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs gevraagd wordt met welke taken of verwachtingen zij regelmatig te maken hebben tijdens hun werk in de klas, noemen zij de volgende vier taken/verwachtingen het meest:

- (1) bijbrengen van waarden en normen (83%);
- (2) inspelen op grote verschillen in niveaus (81%);
- (3) zorg voor leerlingen met leer- en/of gedragsproblemen of extra getalenteerde leerlingen (80%); en
- (4) zorg voor veiligheid (67%).



Wel zijn er verschillen tussen de onderwijssectoren. Leraren in het basisonderwijs noemen 'zorg voor veiligheid' (78%) en 'zorg voor leerlingen met gedragsproblemen' (94%) aanzienlijk vaker dan mbo-leraren (respectievelijk 47% en 58%) en havo/vwo-leraren (55% en 58%). Leraren uit het middelbaar beroepsonderwijs noemen 'leerlingen helpen omgaan met verschillende culturen' relatief vaker (64%) dan leraren uit de andere onderwijstypen.

In het algemeen heeft men moeite met de soms tegenstrijdige boodschappen die de overheid uitzendt naar scholen. Bijvoorbeeld het belang dat momenteel wordt gehecht aan meer aandacht voor taal- en rekenonderwijs, en tegelijk de verplichting voor scholen om voor- en naschoolse opvang te organiseren.

Welke verwachtingen en van wie?

Alle gesprekspartners merken dat in toenemende mate een beroep wordt gedaan op scholen om bij te dragen aan opvoedingstaken, een taak die primair bij de ouders ligt. Ouders zelf verwachten dat scholen een grotere bijdrage leveren aan de opvoeding, maar het toenemende beroep op scholen is tevens een gevolg van andere maatschappelijke ontwikkelingen. Scholen worden bijvoorbeeld steeds meer geconfronteerd met leerlingen die bepaalde problemen met zich meebrengen. Een bestuurder vertelt tijdens het interview dat een van zijn pas aangestelde directeuren verzuchtte dat hij nog geen dag bezig was geweest met onderwijs, maar vooral met echtscheidingen van ouders, met politie, justitie en zorg.

De deelnemers aan de panelbijeenkomst uit het primair onderwijs zeggen veel belang te hechten aan de pedagogische taak van de school. De school heeft de taak ervoor te zorgen dat wordt voldaan aan belangrijke pedagogische voorwaarden. Een van de deelnemers: "Het primair onderwijs staat het dichtst bij de gezinnen, waardoor leerkrachten doorgaans als een van de eersten problemen in de thuissituatie opmerken, bijvoorbeeld door het gedrag van een kind. Dat levert voor leerkrachten soms een dilemma op: wat moet ik doen? Moet ik me met de problemen bemoeien of niet? Hoever ga ik?"

Een andere deelnemer vindt de pedagogische taak van de school ook belangrijk en waardevol: "Je hebt als school een pedagogische opdracht, ik vind dat een groot goed. (...) Ik kijk liever naar de totale ontwikkeling van het kind, dan alleen naar taal en rekenen. Je doet jezelf als school tekort wanneer je je alleen richt op taal en rekenen. Het gaat ook om burgerschap. En het hoort ook bij de taak van een school om na te denken over wat goed is voor de ontwikkeling van het kind. Daar kun je vervolgens partners bij betrekken, maar als school heb je hierin de eindregie."

Vastgesteld wordt dat ouders mondiger en kritischer zijn geworden. Ze willen meer inspraak in zaken die behoren tot het primaire proces binnen de school, zoals het onderwijsprogramma, de doorstroming van leerlingen, en de beoordeling van prestaties. Dat kan negatieve gevolgen hebben, bijvoorbeeld toenemende discussies over rapportcijfers en Cito-scores, omdat ouders het daarmee niet eens zijn. Soms trekken ouders de deskundigheid van leerkrachten in twijfel.

Ook zijn er steeds meer kinderen die een veelheid aan (gezins)problemen meebrengen naar school. De school moet daardoor veelvuldig contact onderhouden met jeugdzorg en/of politie en justitie. En dan zijn er de tweeverdienende en alleenstaande ouders die zitten te springen om voor- en naschoolse opvang. Over de vraag of voor- en naschoolse opvang een verantwoordelijkheid is van de school, zijn de meningen in het panel verdeeld.

Sommigen vinden dat buitenschoolse opvang en de zorg voor een sluitend dagarrangement ten onrechte op het bordje van scholen worden gelegd. Het gaat volgens hen om een logistiek probleem waarvoor ouders in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn en oplossingen moeten vinden. Het is te gemakkelijk om deze taak bij de school te leggen en daarmee in feite een deel van de opvoedingstaken naar het onderwijs door te schuiven. Dit standpunt leeft vooral binnen het bijzonder onderwijs en dan met name binnen het protestants-christelijk onderwijs.

Anderen hebben er geen bezwaar tegen dat de school reageert op het maatschappelijke verschijnsel van grotere arbeidsparticipatie, diversiteit van leefvormen en achtergronden,

en behoefte aan opvang buiten schooluren. Zij zien het aanbieden van een sluitend dagarrangement aan leerlingen als uitdaging. Daarmee is de school goed in staat kinderen aan te spreken op hun talenten en in te spelen op de verwachtingen die ouders, kinderen en de samenleving als geheel hebben. Maar ook zij vinden dat het organiseren van sluitende dagarrangementen nooit een verantwoordelijkheid kan en mag zijn van scholen alleen.

De gemeente vervult vooral een rol als samenwerkingspartner voor zaken als voor- en vroegschoolse educatie, huisvesting en brede school. De landelijke overheid is vooral degene die wet- en regelgeving verzorgt en middelen toedeelt. Daarnaast zien respondenten de gemeente en de rijksoverheid vooral als partijen waaraan verantwoording moet worden afgelegd.

Tot slot ervaren de geïnterviewden vooral druk door het optreden van de media. De media besteden graag aandacht aan incidenten (bijvoorbeeld steekpartijen) of zetten bij voorkeur een negatief beeld neer over een onderwerp waarover gericht wordt gelobbyd (bijvoorbeeld overgewicht van kinderen, leren omgaan met geld). Dergelijke incidenten of gerichte lobby's met veel media-aandacht leggen een druk op scholen om aandacht te besteden aan deze thema's. Vaak speelt ook een rol dat scholen niet uit de toon willen vallen in vergelijking met andere scholen.

Vershil van mening over taken

Er bestaat bij de geïnterviewden uit het voortgezet onderwijs verschil van mening over de vraag of bepaalde zaken wel of niet behoren tot het takenpakket van een school. Het gaat dan om zaken als aandacht voor loverboys, het aanbieden van een ontbijt op school en het verzorgen van naschoolse opvang. Sommigen vinden dit duidelijk géén taken van de school. Zij vinden het eerder gemakzuchtig van andere partijen om de school hiermee op te zadelen. Anderen vinden dat het eigen aan scholen is om vragen van de samenleving te volgen; problemen komen met de leerlingen mee de school binnen en de school dient daarmee iets te doen.

Het kost wel meer tijd

“Onze school werkt nu veel meer samen met jeugdzorg dan vroeger. Op zich is dit een goede zaak, maar het brengt wel extra werk met zich mee en het kost extra tijd. Het vraagt ook om een grotere professionaliteit van mensen binnen de school, van zorgcoördinatoren en schoolmaatschappelijk werkers, maar ook van de schoolleiding en leraren.”

Citaat van een schoolleider tijdens de panelbijeenkomst met schoolleiders en bestuurders

Leerlingen brengen problemen 'binnen', belang van samenwerking in de keten

Ouders spelen in het voortgezet onderwijs een minder prominente rol dan in het primair onderwijs. Schoolleiders en besturen merken wel dat ouders kritischer worden en soms hoge eisen stellen aan de school, bijvoorbeeld als het gaat om veiligheid. Ook hebben sommige ouders erg hooggespannen verwachtingen over de leerprestaties van hun kind. Vooral leraren merken de gevolgen van een groeiend aantal jongeren met 'thuis- en gezinsproblemen'.

De gemeente is vooral in beeld als samenwerkingspartner op het terrein van huisvesting en via het programma om schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten terug te dringen ('Aanval op uitval'). Ook contacten met ketenpartners, zoals de jeugdzorg, worden daar-

door intensiever. De bestuurders en schoolleiders zien gemeente en rijksoverheid vooral als partijen waartegenover de scholen zich moeten verantwoorden. De druk die de geïnterviewde schoolleiders en besturen ervaren heeft niet zozeer te maken met het groeiende aantal taken en verwachtingen van overheidswege, maar met de toenemende bureaucratie, bijvoorbeeld rondom indicaties van zorgleerlingen.

Graag helder en consistent overheidsbeleid

In de vo-sector bestaat vooral behoefte aan een helder en consistent beleid van de overheid. De sector wenst een overheid die expliciet aangeeft wat zij verwacht van scholen, zodat scholen op basis hiervan afspraken kunnen maken met partners en kunnen beschikken over geormerkte budgetten. Daarnaast wordt gewezen op de rol van andere maatschappelijke instellingen: ook die zouden taken op zich moeten nemen als het gaat om het oplossen van maatschappelijke problemen.

Deelnemers blijven langer binnen

Wat betreft het middelbaar beroepsonderwijs wijzen de geïnterviewden op drie ontwikkelingen. Ten eerste stellen bedrijven in toenemende mate eisen aan de beroepsopleidingen, een tendens waarmee de bestuurders en schoolleiders overigens geen moeite hebben (zie hierna). Als tweede ontwikkeling zien zij dat roc's (regionale opleidingen centra) toenemend actief zijn in het voorkomen en bestrijden van schooluitval, daartoe mede aangezet door overheidsbeleid. Deelnemers met problemen, die vroeger de opleiding verlieten, blijven nu binnen de opleiding. Dit heeft behoorlijke consequenties, zowel voor de organisatie als voor het lesprogramma. Opleidingen zijn genoodzaakt meer zorg en begeleiding te bieden. Er is inmiddels een discussie gaande over de vraag hoe ver een roc moet gaan met het uitvoeren van deze kostbare opvoedende taken en het bieden van zorg. Als derde ontwikkeling noemen de geïnterviewden dat deelnemers (en hun ouders) kritischer zijn geworden; er leeft onder hen een sterker 'klantbewustzijn'.

Men vindt dat de taken van een roc zwaarder zijn geworden doordat wensen en verwachtingen steeds vaker op gespannen voet met elkaar staan. Een ander knelpunt vormen de achterblijvende financiële middelen. Het laatste knelpunt is volgens de geïnterviewden dat het middelbaar beroepsonderwijs en de roc's een behoorlijk negatief imago hebben. Roc's staan doorgaans vooral bekend als grootschalige, onpersoonlijke en bureaucratische instituten ("leerfabrieken"), waar de kwaliteit van docenten bovendien matig zou zijn. Vanwege de uiteenlopende verwachtingen en wensen is er altijd wel kritiek te leveren, welke keuzen een roc ook maakt.

Inbreng van werkgevers en stagebedrijven is welkom

Werkgevers en stagebedrijven uiten eveneens wensen en verwachtingen richting de roc's. De geïnterviewden vinden dit terechte verwachtingen, waaraan zij zo veel mogelijk tegemoet willen komen. Werkgevers hebben ook formeel inspraak in de totstandkoming van het lesprogramma van opleidingen, en dat vinden de geïnterviewden een goede zaak. Wel blijken wensen en verwachtingen van stage- en afnemende bedrijven uiteen te lopen. Grote bedrijven hechten vooral aan een goede algemene vorming van leerlingen, terwijl kleinere bedrijven vooral behoefte hebben aan mensen die praktijkgericht en direct inzetbaar zijn.

De instellingen hebben naast hun opleidingen een behoorlijk aanbod aan voorzieningen voor de directe omgeving. Veel instellingen zijn actiever geworden in het zichtbaar maken van deze voorzieningen.

Daarnaast zouden de geïnterviewden graag zien dat beleidsmakers en de samenleving (meer) oog krijgen voor het dilemma waarmee mbo-scholen worstelen. Aan de ene kant willen de scholen voldoen aan de eis van een drempelloze toegankelijkheid, en alle toegelaten leerlingen een zo goed mogelijke beroepsvoorbereiding bieden met veel aandacht voor vakkennis en vakvaardigheden. Aan de andere kant worden de scholen geconfronteerd met een toenemende behoefte bij deelnemers aan pedagogische zorg en begeleiding, waar geen adequate bekostiging tegenover staat.

De school of de leraar is als eerste verantwoordelijk voor uitvoering

Leraren vinden van verreweg de meeste taken dat zijzelf of de school deze in eerste instantie dienen op te pakken. Slechts van één taak vindt een overgrote meerderheid (89%) dat een andere partij hiervoor als eerste verantwoordelijk is. Het gaat om het bijbrengen van waarden en normen, waarvoor men de ouders primair verantwoordelijk acht. Van een aantal andere taken vindt ongeveer de helft van de respondenten dat de leraar of de school als eerste verantwoordelijk is, terwijl de andere helft een andere partij (bijvoorbeeld ouders, leerlingen, jeugdzorg, gemeente) als eerste verantwoordelijk houdt. Het gaat om de volgende taken (met tussen haakjes het percentage respondenten dat de school of leraar hiervoor primair verantwoordelijk houdt): omgaan met verschillende culturen (61%), burgerschapsvorming (53%), ondersteunen van ouders bij opvoeding (51%) en inspelen op taalachterstanden (41%).

Leraren vinden zelf dat zij maatschappelijke taken moeten oppakken

De leraren beantwoorden de vraag 'Wie verwacht van u dat u deze taak oppakt?' bij verreweg de meeste taken met: 'ikzelf als leraar'. Leraren vinden dus van zichzelf dat zij de voorlegde taken dienen op te pakken. Daarnaast voelen de leraren doorgaans ook verwachtingen van de kant van de schoolleiding, de ouders en leerlingen en, in mindere mate, de overheid.

Wanneer we specifiek kijken naar de taak 'bijbrengen van waarden en normen' vindt bijna een kwart van de leraren dat hieraan in de lerarenopleiding meer aandacht zou moeten worden besteed. Bijna een derde van de mbo-docenten vindt het in dit verband gewenst opnieuw vast te stellen wat wel en niet valt onder het kerncurriculum van mbo-opleidingen. Dat is een relatief grote groep in vergelijking met de andere onderwijstypen.

Zowel belastend als uitdagend en verrijkend

Hoe zien de leraren de voorgelegde (extra) maatschappelijke taken? Ervaren zij die als een belasting, als een verrijking en uitdaging, of als een vanzelfsprekend onderdeel van hun werk? Het beeld is wisselend. Een meerderheid ervaart de volgende taken als vanzelfsprekend: zorg voor veiligheid (65%), leren omgaan met verschillende culturen (62%), burgerschapsvorming (60%) en bijbrengen van waarden en normen (60%). De taken die door relatief de meeste leraren als uitdagend en verrijkend worden ervaren, zijn: projecten en lesbrieven (33%), aandacht besteden aan leer- en/of gedragsproblemen (33%) en burgerschapsvorming (32%). Geen van de taken wordt door een meerderheid van de leraren als belastend ervaren. De taken die relatief de meeste leraren als belastend ervaren, zijn: ondersteunen van ouders bij opvoeding (43%), inspelen op taalachterstanden (29%), aandacht voor leer- en/of gedragsproblemen (28%), en projecten en lesbrieven (28%). Er blijken geen opvallende verschillen te bestaan tussen de drie onderwijssectoren in de beleving van de bedoelde taken.

Wanneer we meer in detail kijken naar de vier meest genoemde taken valt een aantal zaken op.

Bijbrengen van waarden en normen: vanzelfsprekend, maar ouders verantwoordelijk

De meerderheid van de leraren (60%) ervaart het 'bijbrengen van waarden en normen' als vanzelfsprekend. Bijna een kwart van de vmbo- en mbo-docenten ziet deze taak als een uitdaging of verrijking. De groep die hem als belastend ervaart is relatief het grootst in het basisonderwijs. Alle leraren tezamen noemen voornamelijk zichzelf, de ouders/leerlingen en de schoolleiding als degenen die verwachten dat de leraren deze taak oppakken, maar er is een relatief grote groep mbo-docenten (26%) die aangeeft dat het bedrijfsleven verwacht dat docenten deze taak oppakken. Een relatief grote groep leraren van het basisonderwijs (43%) geeft aan dat de overheid dit verwacht.

Desondanks vinden leraren in meerderheid dat de ouders als eerste verantwoordelijk zijn. Ze wijzen zichzelf aan als tweede verantwoordelijke. Wanneer we kijken naar verschillen tussen onderwijstypen, blijkt dat mbo-docenten zichzelf een grotere verantwoordelijkheid toedichten dan de leraren in andere onderwijstypen. Toch vindt 48% van de leraren dat ouders verantwoordelijk zijn voor het bijbrengen van waarden en normen omdat de kerntaken onder druk komen te staan wanneer leraren deze taak oppakken.

Leraren over het bijbrengen van normen en waarden

De leraren is ook gevraagd voorbeelden te geven van het 'bijbrengen van waarden en normen of ondersteuning bij identiteitsvorming' in de praktijk. Daarbij noemen de docenten respect bijbrengen, discussiëren met leerlingen, het verlenen van extra zorg en het motiveren van leerlingen. Enkele citaten:

“Door de verschillende culturen in de thuissituatie zijn niet alle waarden en normen gelijk. Hierdoor ontstaan nogal eens conflicten.”

(Lerares basisonderwijs, 41 jaar, uit Limburg)

“Algemene fatsoens- en begripsnormen, afspraken nakomen, wie ben ik en wat kun je van mij verwachten, hoe kijken wij vanuit onze identiteit aan tegen sport, seks, homo-seksualiteit, abortus, euthanasie en geloofsaspecten?”

(Leraar middelbaar beroepsonderwijs, 57 jaar, uit Utrecht)

“Eigenlijk alles wat met het mentorschap te maken heeft, dus leerlingen helpen bij het maken van keuzen met betrekking tot het leerproces. Controleren van de opgedragen taken en opdrachten van de verschillende vakken. Vergaderen over de resultaten, enzovoort.”

(Leraar havo/vwo, 61 jaar, uit Gelderland)

Leraren in het basisonderwijs geven vaker dan leraren uit de andere onderwijssectoren aan dat zij de gevolgen merken van “vervagende grenzen”:

“Grenzen vervagen in het dagelijks leven, daar word je continu mee geconfronteerd, je moet als leerkracht heel sterk in je schoenen staan.”

(Lerares basisonderwijs, 29 jaar, uit Overijssel)

Bron: Onderzoek TNS NIPO

Inspelen op grote verschillen in niveaus: hoort bij de taak van een leraar

Ruim de helft van de respondenten ervaart deze taak als vanzelfsprekend. Kijkend naar verschillen tussen onderwijstypen zien we dat een ruime meerderheid van de leraren in het basisonderwijs (60%) en op de havo/vwo (76%) het vanzelfsprekend vindt om als leraar in te spelen op grote verschillen in niveaus. Ongeveer een achtste van deze groepen ervaart het als een belasting. Bij de mbo- en vmbo-docenten vindt ongeveer een derde dit belastend. Een kwart van de mbo-leraren vindt het inspelen op grote verschillen in niveaus vanzelfsprekend. Bij de vmbo-docenten is dit 38%.

De overgrote meerderheid (81%) verwacht van zichzelf dat hij of zij inspeelt op grote verschillen in niveaus. Bij mbo-docenten is dit 50%. Zij geven meer dan collega's in andere onderwijstypen aan dat vooral het bedrijfsleven dit van een docent verwacht. 73% van de docenten zegt dat de schoolleiding dit verwacht.

Wie dient deze taak op te pakken? De meeste leraren vinden het primair hun eigen verantwoordelijkheid omdat het naar hun mening een voorwaarde is voor goed onderwijs (62%) en omdat het de kansen voor leerlingen aanmerkelijk vergroot (52%). Mbo-docenten noemen deze redenen minder vaak. Bijna 61% van alle leraren die het de verantwoordelijkheid van zichzelf en de school vinden, geeft aan dat dit hoort bij hun taak als leraar.

Leraren over inspelen op grote verschillen in niveau

De meest genoemde voorbeelden van 'inspelen op grote verschillen in niveau', zijn het geven van de juiste zorg en ondersteuning en het aanbrengen van variatie en differentiatie in het lesprogramma. Met dit laatste blijken leraren in het basisonderwijs veel meer bezig dan mbo-collega's (respectievelijk 27% en 4%).

Bron: Onderzoek TNS NIPO

Leerlingen met leer- en gedragsproblemen of extra getalenteerde leerlingen zorg bieden: kansen voor leerlingen

Tegen deze taak wordt verschillend aangekeken. Een minderheid ervaart deze als belastend. Dat geldt meer voor havo/vwo-leraren dan voor leraren in andere onderwijssectoren. De helft van de respondenten vindt het vanzelfsprekend dat zij deze taak op zich nemen.

Op de vraag wie verwacht dat leraren deze taak oppakken, antwoorden bijna alle leraren uit het basisonderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs dat zij dit van zichzelf verwachten. In het vmbo en havo/vwo is dit 69%. Ook de ouders, leerlingen en de schoolleiding verwachten dit volgens de respondenten.

Waar het gaat om de gevoelde verantwoordelijkheid vindt de meerderheid van de leraren in het basisonderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs zichzelf als eerste verantwoordelijk voor deze taak. Vmbo- en havo/vwo-docenten denken daar heel anders over. Slechts zo'n 20% deelt de mening van hun collega's. Een derde van de havo/vwo-leraren vindt de schoolinterne leerlingenzorg als eerste verantwoordelijk; 36% van de vmbo-docenten wijst de ouders als eerst verantwoordelijken aan.

Waarom vinden leraren zichzelf of de school verantwoordelijk? De meerderheid vindt dit omdat het een voorwaarde is voor goed onderwijs en omdat het de kansen voor leerlingen aanmerkelijk vergroot (60%). Bijna de helft vindt dat dit hoort bij hun taak als leraar.

Leraren over leerlingen met leer- en gedragsproblemen, en getalenteerde leerlingen

Als voorbeeld van de taak 'zorg voor leerlingen met leer- en/of gedragsproblemen of extra getalenteerde leerlingen' noemen de leraren het geven van de juiste zorg, ondersteuning en/of advies, en het geven of laten volgen van (extra) gerichte lessen of projecten. Daarnaast schrijven leraren handelingsplannen en zoeken zij geschikt materiaal. Enkele citaten:

"De laatste jaren merk ik vooral dat er steeds meer kinderen komen met gedragsproblemen. Deze vragen extra veel aandacht en energie van de leerkracht, vaak ten koste van andere kinderen. Extra getalenteerde leerlingen krijgen vaak niet de extra tijd en aandacht die ze verdienen, onder andere omdat daarvoor vaak geen tijd en energie over is door de gedragsproblemen van andere kinderen."

(Leraar basisonderwijs, 39 jaar, uit Noord-Brabant)

"Ik werk binnen een project voor uitvallers van het vmbo/mbo. Ik denk dat dit (zorg voor leerlingen, red.) de kern is van ons werk. Onze jongeren hebben vaak ingewikkelde thuissituaties, ze hebben weinig zelfvertrouwen en regelmatig gedragsproblemen. Bespreken van gedrag is dagelijkse kost en gebeurt continu. We werken aan identiteitsvorming, vooral door leerlingen op elk klein succesje te wijzen, zodat ze zelfvertrouwen kunnen opbouwen en geleidelijk een beter beeld van zichzelf en hun mogelijkheden krijgen."

(Lerares van het mbo, 37 jaar, uit Utrecht)

Bron: Onderzoek TNS NIPO

Zorg voor veiligheid: vanzelfsprekend, maar ook verantwoordelijkheid van ouders

Bij deze taak gaat het bijvoorbeeld om anti-pestbeleid en maatregelen om verzuim, drugs- of wapenbezit tegen te gaan. Opvallend is dat bijna tweederde van de respondenten deze taak als vanzelfsprekend ervaart. Ongeveer een kwart vindt hem belastend. Bij de mbo-docenten is dat zelfs 40%.

Van de leraren die deze taak als vanzelfsprekend ervaren, geeft 84% aan dat ze dit van zichzelf verwachten en meent eveneens 84% dat de schoolleiding dit van hen verwacht. Dat zo'n hoog percentage de schoolleiding noemt, komt vooral doordat alle havo/vwo-docenten dit denken. Dat de ouders en leerlingen dit verwachten, ervaren mbo-docenten het minst.

Wie zijn volgens de respondenten verantwoordelijk voor de zorg voor veiligheid? Bijna de helft van de leraren vindt dat zijzelf deze taak horen op te pakken. Daarnaast vindt een vijfde de ouders hiervoor verantwoordelijk. Kijken we naar de verschillen tussen onderwijssectoren dan vindt een relatief grote groep leraren uit het basisonderwijs (62%) zichzelf verantwoordelijk. Een in verhouding grote groep havo/vwo-leraren (40%) is van mening dat de ouders verantwoordelijk zijn.

Leraren over zorg voor veiligheid

Als voorbeelden van 'zorg voor veiligheid' noemt bijna de helft van de leraren zorg dragen voor een veilige omgeving. Een kwart van de leraren noemt regels en afspraken maken en (toezien op) navolging. Enkele citaten:

"Als mentor pesten aanpakken, als docent idem. Voorlichting geven en sancties, leerlingen bewust maken."

(Leraar vmbo, 58 jaar, uit Noord-Brabant)

"Er tekent zich een steeds grotere minachting voor gezag af, wat ertoe leidt dat de gemiddelde leerling zich veel meer bewust is van zijn 'rechten' dan van zijn 'plichten'. Dit brengt met zich mee dat iedereen op zijn eigen wijze meent te moeten opkomen voor zijn 'rechten', vaak op een nogal fysieke wijze, daarbij alleen de wet van de sterkste gehoorzamen en verder geen enkele andere wet. De leraar moet dan maar zien hoe hij deze 'mores' ombuigt naar een iets beschaafdere vorm. En hij moet daarbij maar hopen dat er niet vroeg of laat iemand op fataal fysieke wijze zijn 'rechten' komt opeisen."

(Leraar mbo, 55 jaar, uit Gelderland).

Bron: Onderzoek TNS NIPO

3.2 Hoe gaat de school om met de toegenomen druk?

Maak zelf keuzen op basis van een duidelijk onderwijsconcept en communiceer daarover
Organisaties binnen het onderwijs, belangenbehartigende en/of ondersteunende organisaties vervullen volgens de geïnterviewden in het primair onderwijs vooral een rol in het filteren en afschermen van scholen voor een teveel aan verwachtingen. Daarnaast vervullen deze organisaties vooral een rol als vertegenwoordiger en woordvoerder van scholen in het maatschappelijk debat.

Een meerderheid van de geïnterviewden vindt dat scholen niet tegemoet kunnen komen aan alle verwachtingen die op de school afkomen. Scholen moeten hierin zelf keuzen maken. Over gemaakte keuzen dient de school wel helder te communiceren met de buitenwereld. Een minderheid van de respondenten ziet de extra verwachtingen vooral als uitdaging. Zij vinden nieuwe verwachtingen juist goed in verband te brengen met de doelen van de school. Ook deze minderheid onderstreept het belang van goed communiceren hierover met de buitenwereld. Beide groepen vinden het belangrijk dat scholen actief in dialoog gaan met hun directe omgeving. Als voorbeelden van actief inspelen op bepaalde maatschappelijke verwachtingen worden genoemd: het inzetten van Marokkaanse en Turkse klassenassistenten om allochtone ouders bij de school te betrekken, en het aanbieden van opvoedcursussen aan ouders.

De geïnterviewde bestuurders en schoolleiders in het voortgezet onderwijs geven aan zelf een afweging te maken wanneer bepaalde wensen of verwachtingen vanuit de samenleving op hun school of scholen afkomen. Past een bepaald onderwerp of een bepaalde taak binnen de kerndoelen of examenprogramma's? Ook weegt mee of men taken 'terecht' en/of 'legitiem' vindt: ziet men hier redelijkerwijs een verantwoordelijkheid voor de school? De volgende taken pakken de scholen om deze redenen wel op: aandacht hebben voor het gebruik van drugs en alcohol, voorkomen van radicalisering, voorkomen van schooluitval en realiseren van een grotere uitstroom.

Scholen met een duidelijk onderwijsconcept kunnen beter en gemakkelijker keuzen maken; voor hen is duidelijker wat wel en niet past bij hun onderwijsconcept. Eén vmbo-school is brede school en vindt het om deze reden belangrijk burgerschap te bevorderen. Deze school besteedt veel aandacht aan competenties op het gebied van burgerschap en heeft diverse contacten en projecten met partners in de omgeving.

Wensen en oplossingsrichtingen

Welke oplossingen zien de geïnterviewden voor de oplopende maatschappelijke druk op scholen? De reacties zijn onder vier noemers te brengen. Ten eerste zouden scholen (schoolleiding en bestuur) weerbaarder moeten worden; scholen moeten keuzen durven maken en daarbij ook 'nee' durven verkopen bij een bepaalde taak. Tevens dienen scholen in staat te zijn uit te leggen waarom zij bepaalde zaken wel of niet oppakken. Ten tweede bestaat er behoefte aan een wettelijk kader dat duidelijker dan nu aangeeft waar de verantwoordelijkheid van de school ophoudt als het gaat om opvoedende taken en het bieden van zorg en begeleiding. Ten derde moet verder worden nagedacht over alternatieve manieren van werken en 'organisatievormen' waarmee de school beter in staat is om tegemoet te komen aan bepaalde wensen en verwachtingen. Voorbeelden zijn de invoering van meer korte en gespreide vakanties, en de invoering van flexibelere schooltijden. Ten slotte zou kunnen worden nagedacht over een ander 'sturingsmechanisme' van de overheid, waardoor scholen meer ruimte krijgen of meer geprikkeld worden te reageren op maatschappelijke vragen en verwachtingen.

De deelnemers aan de panelbijeenkomst onderstrepen eveneens de meerwaarde van een duidelijke eigen onderwijsvisie. Zij wijzen op de rol van de schoolleiding hierin.

Bombardement van verwachtingen

"Wij hebben de neiging om te denken dat alles even belangrijk is. Maar dan word je als school geconfronteerd met een bombardement aan verwachtingen en takenpakketten. Duidelijk positie kiezen als school is echt van vitaal belang. De schoolleider kan op die manier fungeren als een soort zeef."

"Onze school heeft een duidelijke strategie en we hebben die ook goed gecommuniceerd naar buiten. We merken dat de gemeente daarop vervolgens weer inspeelt."

Citaten van deelnemers aan de panelbijeenkomst met schoolleiders en bestuurders

Tegelijk wijzen de deelnemers aan de panelbijeenkomst erop dat scholen in de praktijk niet altijd zo veel te kiezen hebben. Overheidsbeleid beperkt de keuzeruimte van scholen, zoals de operatie Passend Onderwijs, die scholen verplicht om voor iedere leerling een passend aanbod te (laten) realiseren. Bij toelating van leerlingen 'met een rugzakje' is het vooral de taak van de schoolleider om te waken voor te grote klassen en een al te sterke toename van de werkdruk, aldus een van de schoolleiders. Daarnaast wordt de keuzeruimte van scholen ingeperkt door de vraag wat de concurrenten van de school doen. De concurrentieverhoudingen werken op twee manieren door. Een school kan te maken krijgen met de gevolgen van een sterke profilering van een concurrent. Enerzijds kan dit ertoe leiden dat ouders/leerlingen kiezen voor de concurrent met gevolgen voor de leerlingenaantallen. Anderzijds kan het zijn dat een school in zijn aanbod en activiteiten niet wil onderdoen voor concurrenten wat kan leiden tot overbelasting.

Meest gekozen aanpak: inschakelen van schoolinterne leerlingenzorg

De leraren is gevraagd aan te geven hoe de schoolleiding inspeelt op de (nieuwe) maatschappelijke taken. Daarbij is hen een aantal oplossingen voorgelegd waarvan zij er meerdere konden aankruisen. Het inschakelen van de schoolinterne leerlingenzorg (IB'er, mentor, zorgcoördinator en loopbaanbegeleiding) blijkt een veel gekozen strategie bij maatschappelijke taken. Wanneer het gaat om projecten en lesbrieven en aandacht voor burgerschap kiezen scholen er vaak voor om relevante thema's in te passen in het lesprogramma. Ook worden vaak gesprekken gevoerd met individuele ouders en/of wordt er een ouder- of thema-avond georganiseerd voor ouders. Deze activiteiten ondernemen scholen in verband met verschillende taken: het ondersteunen van de ouders bij de opvoeding, bijbrengen van waarden en normen, zorg dragen voor veiligheid en aandacht besteden aan, en inspelen op leer- en/of gedragsproblemen.

De leraren blijken tevreden te zijn over de meest gebruikte oplossing 'inschakelen van de schoolinterne leerlingenzorg'. Een meerderheid van de leraren (58%) is hierover tevreden, de onderwijskwaliteit neemt hierdoor naar hun mening toe.

Meest geschikte aanpak: bespreken, duidelijker grenzen stellen en belanghebbenden betrekken

De leraren is tevens gevraagd wat zij zien als meest geschikte aanpak om de bedoelde maatschappelijke taken op te pakken. Figuur 2 biedt een overzicht van de antwoorden op een open vraag hierover.

| Maatschappelijke taak | Genoemde aanpakken (open vraag) |
|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bijbrengen van waarden en normen (n=179) | Respect bijbrengen, zaken bespreken, voorbeeldgedrag laten zien (20%) |
| Inspelen op grote verschillen in niveaus (n=174) | Leraren en mentoren ruimte geven om problemen aan te pakken (28%) |
| Aandacht besteden aan, inspelen op leer/gedragsproblemen (n=176) | Uitwisselen, bespreken van ervaringen binnen de klas, samenwerken met collega's (29%) ³⁷ |
| Zorg voor veiligheid (n=94) | Uitwisselen, bespreken van ervaringen binnen de klas, samenwerken met collega's (33%) |
| Omgaan met verschillende culturen (n=84) | Uitwisselen, bespreken van ervaringen binnen de klas, samenwerken (30%) |
| Aandacht besteden aan projecten en lesbrieven (n=75) | Uitwisselen, bespreken van ervaringen binnen de klas, samenwerken (31%) |
| Ondersteunen van ouders bij opvoeding (n=46) | Direct contact onderhouden met ouders (47%) |
| Aandacht besteden aan taalachterstanden (n=62) | Leraren en mentoren ruimte geven om problemen aan te pakken (21%) |
| Burgerschapsvorming (n=41) | Hierop aangepaste methoden en lesmateriaal zoeken of ontwikkelen (31%) |

Bron: TNS NIPO, 2008

37

Bedoeld wordt: uitwisselen en bespreken van ervaringen met leerlingen en/of samenwerken met verschillende partijen, zoals de schoolleiding, overheid, gemeente, andere organisaties, ouders en docenten.

Daarnaast is per taak via twee gesloten vragen nagegaan welke aanpak leraren het meest geschikt vinden. Daarbij kregen de leraren verschillende antwoordcategorieën voorgesteld. Bij de taken 'bijbrengen van waarden en normen', 'zorg voor veiligheid' en 'ondersteunen van ouders bij opvoeding' kiezen de meesten voor het duidelijker afbakenen van de taak van de school. Voor de taken 'aandacht voor leer- en/of gedragsproblemen', 'omgaan met culturele verschillen' en burgerschapsvorming, zien de leraren als meest geschikte aanpak het actief betrekken van relevante anderen bij schoolbeleid. Bij de taken 'inspelen op grote niveauverschillen', 'aandacht voor projecten en lesbrieven' en 'aandacht voor taalachterstanden' vinden leraren het (laten) ontwikkelen van aangepaste methoden en/of lesmateriaal het meest geschikt.

Toegespitst op de vier afzonderlijk taken valt het volgende op.

Bijbrengen van waarden en normen

Op de gesloten vraag naar wat de schoolleiding doet om deze taak te vervullen antwoordt 60% dat de schoolleiding hiervoor de schoolinterne leerlingenzorg inschakelt. De meeste leraren zijn hierover wel tevreden en de meerderheid daarvan denkt dat de onderwijskwaliteit erdoor toeneemt. Niettemin hebben leraren eigen ideeën over hoe je deze taak het best kunt aanpakken. In een open en twee gesloten vragen is hiernaar geïnformeerd. In de open vraag geeft 20% aan dat 'respect bijbrengen, bespreken en tonen' een geschikte manier is. Daarnaast noemt bijna een vijfde het 'uitwisselen, bespreken van ervaringen en samenwerken' en het 'geven van (extra) gerichte lessen/aandacht'. Bij de eerste van de twee gesloten vragen kiest 40% voor de oplossing 'duidelijker afbakenen van zorg en begeleiding van leerlingen'.³⁸ Bijna een kwart vindt dat er ook meer aandacht voor dit soort taken moet komen in de lerarenopleiding.

Wanneer we kijken naar verschillen tussen onderwijstypen, valt op dat bijna een derde van de mbo-docenten 'een herformulering van het kerncurriculum van scholen en docenten' een geschikte oplossing vindt. Dat is een relatief grote groep vergeleken met de andere onderwijstypen. 27% van de havo/vwo-docenten vindt het een geschikte oplossing aangepaste methoden of lesmateriaal te ontwikkelen.

Inspelen op grote verschillen in niveaus

Over de door de schoolleiding meest gebruikte oplossing, 'inschakelen van de schoolinterne leerlingenzorg', is 62% van de leraren tevreden. Daarvan zegt driekwart tevreden te zijn over de oplossing van de schoolleiding omdat de onderwijskwaliteit hierdoor toeneemt. Onder de mbo-docenten is dat maar 33%. Zij geven aan tevreden te zijn met de oplossing omdat het hun werk boeiender en uitdagender maakt.

Op de (open) vraag wat zij zelf de beste oplossing vinden, antwoordt 28% meer ondersteuning en ruimte nodig te hebben. In het basisonderwijs leeft deze overtuiging nog sterker.

Uit de eerste gesloten vraag blijkt dat 43% vindt dat aangepaste methoden en lesmateriaal moeten worden ontwikkeld. Leraren uit het primair, voorgezet en middelbaar beroepsonderwijs denken verschillend over geschikte oplossingen voor dit probleem. Zo denkt 56% van de vmbo-docenten dat het duidelijker afbakenen van de zorgtaken een

³⁸ Bij het doorvragen over de top-4 van taken zijn twee gesloten vragen gesteld. De eerste vraag heeft meer betrekking op de school en de leraar. De tweede bevat oplossingen die andere (maatschappelijke) organisaties kunnen initiëren.

geschikte oplossing is. Dit is een relatief grote groep vergeleken met de andere onderwijstypen. Een in verhouding grote groep van de po-leraren (28%) vindt dat er meer specialisten moeten worden aangesteld.

Zorg voor leerlingen met leer- en gedragsproblemen of extra getalenteerde leerlingen

Tegen deze taak wordt heel verschillend aangekeken. Een minderheid ervaart deze als een belasting. Dat geldt meer voor havo/vwo-leraren dan voor leraren in andere onderwijssectoren. De helft van de respondenten vindt het vanzelfsprekend dat ze deze taak op zich nemen.

Op de vraag wie verwacht dat leraren deze taak oppakken, antwoorden bijna alle leraren uit het basisonderwijs en het mbo dat zij dit van zichzelf verwachten. In het vmbo en havo/vwo is dit 69%. Ook de ouders, leerlingen en de schoolleiding verwachten dit volgens de respondenten.

Waar het gaat om de gevoelde verantwoordelijkheid vindt de meerderheid van de leraren in het basisonderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs zichzelf als eerste verantwoordelijk voor deze taak. Vmbo- en havo/vwo-docenten denken daar heel anders over. Slechts ongeveer 20% deelt de mening van hun collega's. Een derde van de havo/vwo-leraren vindt de schoolinterne leerlingenzorg als eerste verantwoordelijk; 36% van de vmbo-docenten wijst de ouders als eerst verantwoordelijken aan.

Waarom vinden respondenten het de verantwoordelijkheid van de leraar of de school? De meeste leraren zien het als een voorwaarde voor goed onderwijs en vinden dat het de kansen voor leerlingen aanmerkelijk vergroot (60%). Bijna de helft van hen geeft aan dat dit hoort bij hun taak als leraar.

In antwoord op de (gesloten) vraag hoe de schoolleiding deze taak concreet oppakt, zegt 80% van de leraren dat de leiding daarvoor schoolinterne leerlingenzorg inschakelt. Vooral leraren uit havo/vwo (88%) noemen daarnaast gesprekken met ouders, het organiseren van sociale vaardigheidstrainingen of schoolinterne opvangklassen, en het inschakelen van een schoolinterne orthopedagoog, psycholoog of maatschappelijk werker. Ongeveer driekwart van de leraren is tevreden over de oplossing die de schoolleiding biedt, met name over het inschakelen van schoolinterne leerlingenzorg en het in gesprek gaan met ouders.

Wat vinden de leraren zelf de beste manier om deze taak op te pakken? Uit de antwoorden op de (open) vraag blijkt dat meer dan de helft van de mbo-docenten van mening is dat er voldoende aangepast materiaal aanwezig moet zijn.

Zorg voor veiligheid

Wat doet de schoolleiding? 68% van de leraren zegt dat hun schoolleiding schoolinterne leerlingenzorg inschakelt, en 66% zegt dat de leiding in gesprek gaat met de ouders. Het percentage mbo-docenten dat deze activiteiten noemt is minder groot. Het basisonderwijs kiest relatief vaker voor het inpassen van relevante thema's of projecten in de dagelijkse praktijk. Overigens is in het algemeen een grote meerderheid van de respondenten tevreden over de inzet van de schoolleiding.

3.3 Grenzen aan de zorgtaak van de school

Leerlingen met een stapeling van problemen

Voorals roc's hebben volgens de geïnterviewden steeds vaker te maken met leerlingen die worstelen met een opeenstapeling van problemen. Het gaat om jongeren die wonen in achterstandswijken en van huis uit nauwelijks iets meekrijgen aan opvoeding en vorming. De opleidingen zijn hierdoor genoodzaakt om meer aandacht te besteden aan opvoedende taken en/of het bieden van gedragstrainingen. Om dezelfde reden werken de instellingen ook samen met jeugdzorg, woningcorporaties, bijvoorbeeld voor de opvang van zwerfjongeren, en het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), bijvoorbeeld voor hulp en begeleiding van tienermoeders.

Van diverse kanten worden initiatieven genomen om een oplossing te vinden voor de toenemende problemen onder leerlingen, en voortijdig schoolverlaten tegen te gaan.

Op initiatief van de overheid zijn in het najaar van 2008 diverse experimenten gestart onder de noemer 'Leergang vmbo-mbo niveau 2', kortweg vm2-scholen. De experimenten zijn ontstaan vanuit de overtuiging dat schooluitval voor een belangrijk deel te voorkomen is door de overgang van vmbo (basisberoepsgerichte leerweg) naar mbo niveau 2 te versoepelen. Dit probeert men te bereiken door de vmbo- en de mbo-opleiding op één locatie aan te bieden, en door te werken met dezelfde docenten, en dezelfde pedagogisch-didactische aanpak te hanteren.

Op 8 oktober 2008 hebben de gemeente Rotterdam, de Rotterdamse scholen voor beroepsonderwijs en de betrokken bewindslieden bestuurlijke afspraken gemaakt om (dreigende) maatschappelijke uitval van jongeren tegen te gaan.³⁹ Afgesproken is dat een gezamenlijke werkgroep inzichtelijk gaat maken welke bestuurlijke, regeltechnische en/of financiële belemmeringen moeten worden opgelost om te komen tot goede samenwerking en een effectief aanbod dat is afgestemd op de doelgroep.

Het idee van een topschool wordt verder uitgewerkt voor een experiment waarin leerlingen de associate degree kunnen behalen binnen het middelbaar beroepsonderwijs onder verantwoordelijkheid van het hoger beroepsonderwijs.

Met het concept van de wijksschool zal worden geëxperimenteerd in een 'pilot'. De betrokken ministeries financieren 200 plaatsen voor in totaal 5,6 miljoen euro. Het doel van de pilot is om de effectiviteit van de wijksschool vast te stellen.

39 *Ministerie van OCW, 2008e.*

Rotterdam: vak-, top- en wijkscholen

De Rotterdamse roc's Zadkine en het Albeda College hebben relatief veel deelnemers met behoorlijke problemen. Om alle deelnemers de zorg en begeleiding te bieden die zij nodig hebben, moeten de roc's veel kosten maken.

Daarnaast hebben de beide roc's samen met het schoolbestuur van LMC Voortgezet Onderwijs geconstateerd dat er drie nieuwe pedagogisch-didactische concepten nodig zijn om alle doelgroepen binnen het vmbo en mbo zo adequaat mogelijk te bedienen, te weten vakscholen, topscholen en wijkscholen.

- In de **vakschool** staat de aansluiting vmbo–mbo–bedrijfsleven centraal. De vakschool is bedoeld voor leerlingen die in het vmbo al voor een bepaald vak hebben gekozen. Bij deze opleiding zal het (regionale) bedrijfsleven nadrukkelijk worden betrokken; deze zal ook een deel van het leerplan mede gaan bepalen.
- In de **topschool** staat de ontwikkeling van talenten van vmbo- en mbo-leerlingen centraal. Het streven is vooral hiermee zorgvuldiger om te gaan, zodat ook onbenut talent tot ontwikkeling komt. Binnen de opleiding is er extra aandacht voor de aansluiting tussen vmbo (gemengde en theoretische leerweg) en mbo-niveau 3/4. Ook wordt gestreefd naar een soepele doorstroom naar het hbo. Deelnemers op mbo-niveau 3/4 kunnen doorstromen naar hbo om daar een 'associate degree' te behalen. In de toekomst moet het mogelijk zijn om deze binnen het mbo te behalen, onder de verantwoordelijkheid van het hbo.
- In de **wijkschool** staat de ontwikkeling van de arbeidsidentiteit van deelnemers centraal. De wijkschool is bedoeld voor overbelaste jongeren, die zeer veel behoefte hebben aan structuur en betrokkenheid.⁴⁰ De school is de hele dag (van 8 tot 8) geopend, het hele jaar door (52 weken). Leerlingen werken in kleine groepen en er is veel extra zorg en begeleiding. Leerlingen stromen uit op minimaal niveau 1.

Het fundament van de wijkschool is arbeidsidentiteit; daarop worden de structuren van onderwijs, zorg, loopbaancoaching, begeleiding en ondersteuning gebouwd. Werk vormt in deze opleiding zowel doel als middel. Het opdoen van werkervaring vormt een wezenlijk onderdeel van het reguliere curriculum. Deelnemers zijn echt aan het werk voor bedrijven en instellingen in de wijk. Ze doen werkervaring op, niet in simulaties, maar in 'echte' praktijksituaties. Werk geeft structuur aan hun dag en hun leven, het vergroot hun perspectief en het creëert betrokkenheid. Dit draagt allemaal bij aan het ontwikkelen van meer eigenwaarde en een gevoel van autonomie. Deelnemers raken betrokken bij collega's, klanten en bazen, en dat versterkt weer hun motivatie om zich te scholen en hun talenten te ontwikkelen.

Gesprek met Ria van Daalen, coördinerend beleidsmedewerker LMC Voortgezet Onderwijs

Waar liggen grenzen aan zorg van een roc?

Binnen het middelbaar beroepsonderwijs is een discussie gaande over de vraag hoeveel zorg en opvoeding een roc kan bieden. Er is inmiddels een behoorlijk uitgebreide zorgstructuur opgebouwd. De roc's beschikken over een uitgebreid vangnet van voorzieningen, zoals zorg- en adviesteams (ZAT's), schoolmaatschappelijk werk, orthopedagogen en (loopbaan)coaches. De geïnterviewden vragen zich af of niet al een grens is bereikt in het bieden van extra zorg binnen een roc. Bij deze discussie spelen twee zaken. Ten eerste de sterk oplopende kosten van het aanbieden van extra zorg. Er is geen vorm van extra financiering die rekening houdt met de locatie van scholen in bepaalde regio's (bijvoorbeeld een probleemcumulatiegebied) of met het aantal deelnemers dat extra zorg nodig heeft. Roc's in bepaalde regio's kampen daardoor met oplopende tekorten.⁴¹ Ten tweede kunnen bepaalde hardnekkige problemen, zoals voortijdig schoolverlaten, niet worden opgelost door de roc's of het onderwijs alleen.

Graag meer geld en minder verkokering

De geïnterviewden hebben negatieve ervaringen met de voortzetting van nieuwe, succesvol gebleken samenwerkingsvormen of vernieuwende initiatieven. Als een project goede resultaten boekt en ook financieel succesvol blijkt te zijn, ligt voortzetting van dat initiatief voor de hand. Maar in veel gevallen lopen de scholen dan op tegen onduidelijkheden over de financiering en tegen verkokerde regelgeving en aansturing: er zijn verschillende ministeries en overheden bij een project betrokken, regels spreken elkaar soms tegen en ook de verantwoordingsplichten kunnen behoorlijk uiteenlopen. In zulke situaties zou men aanzienlijk meer bewegingsruimte wensen.

Bestuurders en sleutelfiguren in regio's waar de problematiek ernstig is, hebben behoefte aan aanpassingen in de financiering van roc's, waarbij meer rekening wordt gehouden met de regio en/of de omvang en zwaarte van de problemen van deelnemers.⁴² Verder hameren zij op het belang van een structurele en meer integrale aanpak van hardnekkige problemen als voortijdig schoolverlaten, verslaving en criminaliteit. Op dit moment wordt de oplossing van de problemen te veel gezocht in allerlei projecten. Projecten zijn echter per definitie tijdelijk en doorgaans gericht op één specifiek probleem, waardoor een integrale aanpak wordt bemoeilijkt.

Verantwoordelijkheidsgevoel reikt ver; er is bereidheid om aan te pakken maar wel graag helderheid

Ook bij leraren reikt het verantwoordelijkheidsgevoel ver. De geïnterviewde leraren zijn in het algemeen tevreden over de aanpak die de school(leiding) heeft gekozen. Maar ze zien ook veel heil in het duidelijker afbakenen van de verantwoordelijkheden van de school bij het bieden van extra zorg en begeleiding. Daarnaast verwachten zij veel van het betrekken van andere relevante partijen (ouders, gemeente, bedrijven) bij het beleid van de school. Met deze voorkeuren (duidelijker afbakening en anderen betrekken) zitten de leraren grotendeels op dezelfde lijn als de schoolleiders en bestuurders.

Wanneer we kijken naar de vier afzonderlijke taken geeft dit het volgende beeld.

⁴¹ Roc's zijn wettelijk verplicht om iedereen toegang te geven tot een opleiding.

⁴² Het verschil tussen wat aan zorg geboden kan worden aan leerlingen in het vmbo en aan leerlingen in het mbo is groot, als gevolg van verschillen in beschikbare extra middelen. De vergoeding voor een vmbo-leerling met een indicatie voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en leerplusgeld bedraagt gemiddeld ongeveer 11.000 euro. Voor een AKA (Arbeidsmarktgekwificeerd Assistent)-leerling is dat gemiddeld ongeveer 6.500 euro.

Bijbrengen van waarden en normen

Wanneer docenten gevraagd wordt welke oplossingen andere (maatschappelijke) organisaties kunnen initiëren, ziet 40% veel in 'het actief betrekken van direct belanghebbenden bij het beleid van de school'. 30% vindt dat investeren in het communiceren en samenwerken met ouders een goede manier is om deze taak aan te pakken. Bij de havo/vwo-docenten ligt dat percentage nog hoger (44%).

Inspelen op grote verschillen in niveaus

Bij deze taak vindt 36% van de docenten dat de direct belanghebbenden actief betrokken moeten worden bij het beleid van de school. Als tweede geschikte mogelijkheid noemen de respondenten het meer investeren in het communiceren en samenwerken met ouders. Iets meer dan een kwart van de mbo-docenten vindt dat andere partijen zoals de gemeente meer zorg moeten dragen voor deze taak. 30% van de basisonderwijsleraren vindt dat er meer geïnvesteerd moet worden in het communiceren met ouders. Slechts 4% van de mbo-docenten is het hiermee eens.

Van de vmbo-docenten vindt 56% het duidelijker afbakenen van de zorgtaken een geschikte oplossing. Dit is een relatief grote groep vergeleken met de andere onderwijstypen.

Zorg voor leerlingen met leer- en gedragsproblemen of extra getalenteerde leerlingen

Ook hier vindt 40% van de docenten dat de taak van scholen duidelijker afgebakend moet worden. 39% van de mbo-docenten wil meer aandacht in de lerarenopleiding voor maatschappelijke problemen. 43% van alle respondenten vindt dat direct belanghebbenden actief betrokken moeten worden bij het beleid van de school. 82% van de mbo-docenten wil meer investeren in communicatie en samenwerking met de ouders.

Zorg voor veiligheid

Hier vindt zelfs 60% van de docenten dat de taak van scholen duidelijker afgebakend moet worden. Eenzelfde percentage kiest voor het betrekken van direct belanghebbenden bij het beleid van de school. Een derde van de docenten wil meer ervaringen uitwisselen, bespreken en samenwerken. Daarnaast vindt bijna 40% dat er meer moet worden geïnvesteerd in het samenwerken en communiceren met de ouders. Een relatief grote groep mbo-docenten (42%) kiest voor een oplossing in de vorm van een discussie over en zo nodig herformulering en bijstelling van de huidige missie van de school.

3.4 Mening experts

Bij de afweging van de hiervoor gegeven overzichten heeft de raad een aantal experts geconsulteerd.⁴³ Zij wijzen erop dat publieke instellingen zoals scholen maar tot op zekere hoogte zelf hun doelen kunnen bepalen. Het zijn immers publieke instellingen, oftewel van en voor de samenleving. "De 'wat'-vraag wordt uiteindelijk beantwoord door het publieke bestuur en niet door organisaties zelf", aldus een van de experts. Dit betekent niet dat publieke instellingen zijn overgeleverd aan maatschappelijke wensen en ontwikkelingen: "Wel kunnen zelfbewuste uitvoeringsorganisaties de 'wat'-vraag beter sturen, en daarmee het terrein van maatschappelijke verwachtingen." Dit vraagt om een zelfbewuste houding. Scholen moeten beschikken over een heldere visie en strategie (waarvoor

43

Zie voor de namen de lijst van geraadpleegde deskundigen achterin dit advies.

staat de organisatie?). Daarbij moeten scholen beschikken over een goede interne sturing en organisatie. Het gaat dan om zaken als: hoe wordt de dienstverlening georganiseerd, hoe worden opbrengsten gemeten en hoe worden verbeteringen aangebracht. “Worden die vragen goed beantwoord – niet zozeer op papier maar in de praktijk – dan kunnen scholen de maatschappij beter tegemoet treden.” Hierbij tekenen de deskundigen wel aan dat we geen overspannen verwachtingen moeten hebben van de mogelijkheden van scholen. “De school heeft zeker een rol als het gaat om socialisering, met inbegrip van burgerschapsvorming. Dit is van alle tijden. Maar het is evenzeer van belang te beseffen dat die rol beperkt is: ‘peer group’-beïnvloeding, gezin en/of straat alsmede media zijn in het algemeen belangrijker.”

Ten tweede zijn de experts het eens met de opvatting dat scholen zelf, op basis van hun eigen visie keuzen dienen te maken over het wel of niet oppakken van maatschappelijke taken. Enkelen wijzen erop dat de keuzemogelijkheden van scholen niet onbeperkt zijn; ook de schoolleiders uit het panel wezen hierop. Concurrentieverhoudingen op de lokale onderwijsmarkt spelen een belangrijke rol bij het maken van afwegingen: “De functiebreedte van de school wordt niet alleen bepaald door vrije keuze, maar tevens door de marktverhoudingen (wat doet de sterke buurman?) die nu eenmaal ook eigen zijn aan het huidige voorgezet onderwijs”, aldus een expert. “Functiebreedte hangt dus ook samen met de concurrentieverhoudingen op de lokale onderwijsmarkt. Mede afhankelijk daarvan bepalen directies/besturen vaak of en in hoeverre zij ‘gehoor’ geven aan (nood-)kreten van leraren over andere leer- en gedragstijlen van leerlingen, toenemende eisen van ouders, oplopende zorgvragen, enzovoort.’

De experts achten professionalisering van leraren en schoolleiders cruciaal om maatschappelijke verwachtingen en leeropbrengsten op elkaar te kunnen afstemmen. Daar waar krachtig management ontbreekt, zal dus geïnvesteerd moeten worden in slimme en snelle investeringsstrategieën. Ze bevelen aan te investeren in scholing en ontwikkeling van professionals en te beginnen bij de lerarenopleidingen. Volgens een van de experts zou onderzoeksmatige ondersteuning, zowel voor docenten als op managementniveau, hierbij behulpzaam kunnen zijn.

Om verschillende redenen (leerlingen die problemen met zich meebrengen, en concurrentieverhoudingen), kan de school nieuwe maatschappelijke vragen niet zomaar laten liggen. Tegelijk hebben scholen slechts beperkte ruimte om aan maatschappelijke verwachtingen tegemoet te komen. Een expert vindt dat scholen bij het maken van een keuze in ieder geval drie zaken moeten meenemen. Ten eerste de capaciteiten die binnen de school aanwezig zijn om maatschappelijke taken op te pakken, ten tweede het type problemen en vraagstukken waarmee de school wordt geconfronteerd en ten derde de potentiële hulpbronnen die beschikbaar zijn in de omgeving van de school. Het zou bovendien goed zijn wanneer scholen hier proactief optreden en niet wachten met hun afwegingsproces tot zich problemen of vragen voordoen. Scholen moeten dus op een zelf gekozen moment in contact treden met relevante partners, om te inventariseren welke problemen en vraagstukken er spelen en om te komen tot afspraken over een onderlinge taakverdeling.

De experts waarschuwen ervoor bij het oplossen van problemen niet alleen naar scholen te kijken. Ook andere partijen dienen hun steentje bij te dragen. Zij geven daarvoor andere argumenten dan de schoolleiders en bestuurder, zoals: hebben alle inspanningen

van scholen tot nu toe zo veel resultaat? Een expert: “Heeft de uitvoering van maatschappelijke taken van scholen in het verleden aantoonbaar bijgedragen aan de oplossing of vermindering van maatschappelijke problemen? Het lijkt wel of er meer verwachtingen op het onderwijs afkomen, dan dat er oude problemen ‘opgelost’ worden.” Daarnaast wijzen de experts erop dat de beschikbare onderwijstijd beperkt is: “Ik ben het eens met de Onderwijsraad dat de oplossing voor maatschappelijke problemen niet alleen door de scholen kan worden aangedragen. Enerzijds omdat het gemeenschappelijke problemen zijn (ook het lerarentekort kan niet alleen door het ministerie van Onderwijs worden opgelost), anderzijds omdat de beschikbare onderwijstijd het niet toelaat veel extra taken uit te voeren.” De overheid heeft redelijk duidelijk omschreven hoeveel onderwijstijd een kind in de leerplichtige leeftijd dient te krijgen en wat er binnen die tijd moet worden geleerd. Binnen het ‘wat’ kunnen scholen nog wel enige keuzen maken, maar er is weinig variatie in de tijd die een kind op school doorbrengt. In het voortgezet onderwijs heeft men zelfs moeite om aan de minimumnorm te voldoen. De vraag is hoeveel lesstof een leerling in de beschikbare onderwijstijd tot zich kan nemen. Bovendien komen er allerlei verschillende maatschappelijke taken op de scholen af. Een andere expert wijst op het gevaar van de aanzuigende werking die kan uitgaan van het bieden van zorg: “Zorgaanbod is soms nodig waar andere actoren (in de eerste plaats het gezin, maar daarnaast de geëigende instituten) steken laten vallen, omdat anders de primaire taak – het bieden van onderwijs – in het gedrang komt. Periodiek moet de school (ook via externe visitaties) echter controleren of dit zorgaanbod niet (ongemerkt) toeneemt. De school is weliswaar de natuurlijke verzamelplaats van jongeren, maar daarmee nog niet de natuurlijke verzorger.”

De experts wijzen er ook op dat in dit advies niet het beeld moet worden opgeroepen dat scholen er momenteel helemaal alleen voor staan: “Veel maatschappelijke taken worden allang opgepakt in multidisciplinaire teams van professionals uit het onderwijs en de zorg (bijvoorbeeld de zorg- en adviesteams, ZAT's, in de samenwerkingsverbanden), in samenwerking met instellingen in de buurt of wijk (brede scholen), en met toekomstige werkgevers en vervolgopleidingen. Het besef groeit dat maatschappelijke problemen de gezamenlijke verantwoordelijkheid zijn van de verschillende leefmilieus van het kind, waarbij er ook meer afstemming tussen de milieus moet zijn. Die praktijk zou moeten worden uitgebreid en verbeterd”. Een van de experts vindt wel dat we moeten zorgen voor meer helderheid over de taakverdeling: “Welke taken kan de school zelf uitvoeren, welke taken kan de school in samenwerking met anderen vervullen en welke taken kan de school uitbesteden?”

Wat betreft de samenwerking van scholen met andere partijen noemt een expert een nieuw knelpunt, namelijk het ontbreken van een lokale regisseur. Wanneer we ervan uitgaan dat scholen zelf beslissen hoe breed zij hun functie en hun taken definiëren, roept dit de behoefte op aan een lokale coördinator en regisseur. “Een duidelijke lokale regisseur op de ‘keuzen’ voor functiebreedte die scholen maken, is anno 2008 niet aanwezig. (...) De gemeente is als sturende, regisserende instantie niet (meer) aan zet. Dat betekent dat het op de wijsheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid van vo-besturen aankomt of en in hoeverre de ‘keuzen’ voor bepaalde functiebreedten van hun scholen op elkaar worden gecoördineerd. En het kan dus zo maar zijn dat in een bepaalde regio die wijsheid en verantwoordelijkheid in een bepaalde periode minder dan optimaal aanwezig is, waardoor het risico ontstaat dat ‘gaten’ vallen in de functiebreedte van het onderwijsaanbod.”

3.5 Conclusie

Maatschappelijke druk en de taak van de school

De geïnterviewden die over het primair onderwijs spreken, laten zich het meest kritisch uit over de toegenomen maatschappelijke druk op scholen. De geïnterviewden uit de mbo-sector zijn het minst kritisch. Het verantwoordelijkheidsbesef van scholen en leraren reikt in het algemeen ver. Er is bij bestuurders, schoolleiders en leraren een grote bereidheid met anderen samen te werken om specifieke problemen aan te pakken en op te lossen. Schoolleiders en bestuurders lijken niet bang te zijn dat door een toename van maatschappelijke taken de uitvoering van hun primaire taken in de knel komt. Dat wil niet zeggen dat daarvan dus geen sprake is. Regelmatig komen er immers signalen van met name leraren dat zij zich in dit opzicht beperkt voelen. Volgens de raad verdient dit aspect bijzondere aandacht.

Leraren vinden vooral zelf dat zij (nieuwe) maatschappelijke taken moeten oppakken. Maar zij ervaren ook druk door verwachtingen van de schoolleiding, ouders en leerlingen, en in mindere mate van de overheid. De leraren kijken verschillend tegen de taken aan; deels ervaren ze deze als verrijkend en uitdagend, deels als belastend. Zij zijn in het algemeen wel tevreden over de aanpak die de school(leiding) gekozen heeft.

Afgezien van accentverschillen spelen enkele zaken in elk van de drie sectoren. Ten eerste ervaren alle geïnterviewden een toegenomen mondigheid en meer klantbewustzijn onder ouders en leerlingen of deelnemers. Ten tweede worden de instellingen in alle drie de sectoren geconfronteerd met tegenstrijdige belangen van stakeholders. Ten derde is de houding van de geïnterviewden ambivalent: aan de ene kant zijn de scholen en onderwijsinstellingen zeer bereid tot samenwerking of netwerkvorming om op die manier passende zorg voor diverse leerlingen te realiseren. Aan de andere kant wil men dat de overheid de taken en verantwoordelijkheden van de school duidelijker afbakent.

Hoe gaat de school om met maatschappelijke druk?

Vooraf bestuurders en schoolleiders uit het voortgezet en middelbaar onderwijs voelen zich voldoende in staat zelf afwegingen en keuzen te maken bij 'nieuwe' taken en verwachtingen. Dat geldt in mindere mate voor schoolleiders en bestuurders uit het primair onderwijs. Bij het maken van afwegingen spelen wettelijke eisen, maar ook de eigen visie een belangrijke rol. Tevens is van belang of men taken en verwachtingen 'terecht' of legitiem vindt: ziet men hier redelijkerwijs een verantwoordelijkheid voor de school? De geïnterviewde schoolleiders en bestuurders noemen nog een oorzaak voor de toegenomen druk die scholen ervaren, namelijk het overheidsbeleid dat regelmatig overkomt als verkokerd en inconsistent. Scholen worden geacht in grote mate autonoom te zijn, maar worden tegelijk geconfronteerd met van bovenaf opgelegde taken en verplichtingen. Recente voorbeelden zijn de operatie rondom Passend Onderwijs en de invoering van de verplichte maatschappelijke stage. Deze wettelijke verplichtingen kunnen op gespannen voet staan met de eigen visie en strategie van de school, en kunnen die strategie zelfs doorkruisen.

Het lijkt erop dat beleidsmakers er te veel van zijn uitgegaan dat het beleidvoerend vermogen van scholen zich 'als vanzelf' zou versterken. Terwijl vooral de relatief kleine poscholen en -besturen hier problemen ondervinden.⁴⁴ Uit de bijdragen van de experts

44 *Turkenburg, 2008.*

blijkt de noodzaak van een heldere visie en een goede interne organisatie van een school om de vraagstukken te kunnen oplossen. Dit is des te meer noodzakelijk omdat in de ontwikkeling naar meer autonomie voor scholen rekening moet worden gehouden met een complex samenspel tussen overheid en scholen. In dit samenspel zijn niet alleen opvattingen bepalend, maar ook cultuur- en gedragsaspecten, zowel bij de overheid als bij de instellingen. De complexiteit van de overstap naar meer autonomie voor de scholen was ook te zien in de mbo- en hbo-sector, waar de autonomie in een eerder stadium werd vergroot. Dit leert ons tevens dat we er niet te snel van moeten uitgaan dat het beleidvoerend vermogen van scholen in orde is.

Ter illustratie wordt hier kort de opvatting aangehaald van J. Geurts, lector pedagogiek van de beroepsvorming. Hij merkte in 2001 over hbo- en bve-instellingen het volgende op: "Scholen hebben grote moeite om de stap te maken van uitvoerder van overheidsbeleid naar vormgever van eigen beleid. Het gevolg is dat men zo tussen twee stoelen valt. Men ondervindt de nadelen van de overheidsafstand zonder de vruchten te kunnen plukken van eigen ontwerpruimte. Er moet zelfs rekening gehouden worden met een groeiende behoefte aan aanmaak van nieuwe regels." (p. 7) Het zal volgens hem een "tour de force zijn om de weg te gaan van een school waarin regels en procedures de baas zijn, naar een school met een eigen visie op de kerntaken". Het maken van deze omslag vraagt volgens Geurts om andere vormen van leiderschap waarbij scholen veel meer vanuit eigen "kernbekwaamheden" zullen moeten denken. Het ontwikkelen van die kernbekwaamheden zou bovendien moeten gebeuren met veel gevoel voor de vraagkant. Scholen moeten over "marktintelligentie" beschikken: het vermogen om betrekkingen aan te knopen met de omgeving, die wederzijds voordeel opleveren. Tot slot is samenwerken met andere partijen volgens Geurts essentieel; het gaat juist mis wanneer schoolleiders menen volledig autonoom te zijn: "En dat is natuurlijk geen enkele school. Een centraal kenmerk is juist de afhankelijkheid van zowel externe als interne actoren. (...) In samenspraak met anderen moeten scholen in de regio de problemen oplossen en zorgen voor een adequate kennisinfrastructuur. Zo zijn bve- en hbo-instellingen formeel wel een organisatie, maar feitelijk gaat het om scholen in een samenwerkingsverband of netwerk."⁴⁵

Al met al doet zich de situatie voor dat aan de ene kant van scholen wordt verwacht dat zij zich vanuit een eigen visie sterk positioneren en zelf afwegingen maken ten aanzien van het aanpakken van nieuwe maatschappelijke taken. Veel bestuurders en schoolleiders zijn het daarmee eens. Anderzijds klinkt van vele kanten toch de roep om helderheid vanuit de overheid over de grenzen aan de verantwoordelijkheid van de school. Bovendien is het de vraag of het beleidvoerend vermogen van besturen en schoolleiders toereikend is. Ook bij dit vraagstuk wil de raad aandacht vragen voor zijn opvattingen over de positie van de school, en een handreiking doen bij de implementatie daarvan.

Grenzen aan de zorgtaak van scholen

Bestuurders en schoolleiders in het middelbaar beroepsonderwijs ervaren vooral een verzwaring van taken door het toenemende aantal problemen waarmee leerlingen kampen. Binnen het middelbaar beroepsonderwijs is men ook het meest gevorderd in het samenwerken met partners (bedrijven, jeugdzorg) en het aanbieden van extra zorg en begeleiding aan deelnemers. Tevens blijkt dat juist in het middelbaar beroepsonderwijs leerlingen met zware problemen zitten. Bestuurders en schoolleiders uit deze sector worden

verder geconfronteerd met onderling strijdige belangen, bijvoorbeeld alle leerlingen opleiden tot een sterkwalificatie én extra zorg en begeleiding bieden. In de praktijk ondervinden zij belemmeringen door de verkokerde werkwijze van de overheid en vooral door onvoldoende financiële middelen. Zij wensen een financiering die meer rekening houdt met de problemen in bepaalde regio's en/of de omvang en zwaarte van de problematiek onder deelnemers.

Als de school, om welke reden dan ook, als enige partij overblijft om hulp of zorg te bieden, dringt zich een lastig dilemma op. De school kan bijvoorbeeld besluiten om ontbijt op school aan te bieden, omdat anders de desbetreffende leerlingen tekortkomen. Maar daarmee normaliseert de school een ongewone, grensoverschrijdende taakverdeling. Bovendien bestaat het risico van een aanzuigende werking: ouders gaan dan bijvoorbeeld verwachten dat de school ook andere primaire opvoedingstaken overneemt. Het alternatief is om als school geen extra hulp/zorg te bieden. Bepaalde leerling(en) komen daardoor tekort. Wel markeert de school hiermee duidelijk wat behoort tot de taken en verantwoordelijkheden van de school en wat niet. Dat kan helpen andere partijen te doordringen van de noodzaak zich in te zetten en mee te werken aan een oplossing.

Leraren zien veel heil in het duidelijker afbakenen van de verantwoordelijkheden van de school in het bieden van extra zorg en begeleiding. Daarnaast verwachten zij veel van het betrekken van andere relevante partijen (ouders, gemeente, bedrijven) bij het beleid van de school. Met deze voorkeuren (duidelijkere grenzen en anderen betrekken) zitten de leraren grotendeels op dezelfde lijn als de schoolleiders en bestuurders.

Er bestaan inmiddels diverse vormen van samenwerking tussen scholen en andere partners, om taken als specifieke zorg, begeleiding en opvang op te kunnen pakken. Tegelijk hebben de scholen behoefte aan een duidelijker afbakening van de taken en verantwoordelijkheden van de school. Maar het is de vraag of deze afbakening in algemene zin (van bovenaf) wel mogelijk is. Dit kan waarschijnlijk alleen op lokaal niveau gebeuren.

4 Afwegingen en aanbevelingen

Wat behoort tot de taak van de school? Wordt met alle taken en verwachtingen die scholen tegenwoordig op zich af zien komen, niet een grens overschreden? Hoe kunnen scholen, gegeven de veelheid aan taken, daarmee verstandig en selectief omgaan?

De raad stelt voorop dat kwalificeren én socialiseren de hoofdfuncties van iedere school vormen. Deze moeten op een bepaald basisniveau worden uitgevoerd. Alle overige taken en verwachtingen zijn in beginsel aanvullend. Scholen zouden de ruimte moeten krijgen om zelf te bepalen of ze zich beperken tot kerntaken en -functies, dan wel hun taken en functies verbreden. Het wel of niet oppakken van aanvullende taken en verantwoordelijkheden dienen scholen zorgvuldig te toetsen aan de eigen onderwijsvisie, de schoolomgeving en beschikbare mogelijkheden en middelen. De raad biedt daarvoor een handreiking. Van de overheid vraagt de raad grote terughoudendheid in het toekennen van nieuwe taken aan scholen. Daarnaast dient de (lokale) overheid zo nodig specifiek probleemgerichte instanties in de omgeving van de school te activeren.

Uit hetgeen in de vorige hoofdstukken aan feiten en opvattingen is vermeld en uit eigen beraadslagingen destilleert de raad vijf hoofdzaken.

- (1) De hoofdfuncties van een school dienen in alle gevallen behouden te blijven.
- (2) Er is niet één schoolmodel dat alle vragen rondom maatschappelijke verwachtingen oplost: scholen verschillen en omstandigheden verschillen. Het overheidsbeleid respecteert deze verschillen tussen scholen, en de verschillende keuzen die ze maken.
- (3) Scholen kunnen hun afwegingen om taken wel of niet te accepteren beter structureren. De raad geeft hiertoe een hulpmiddel in de vorm van een afwegingssystematiek.
- (4) De schoolleider en de locatiemanager zijn onmiskenbaar poortwachters die hier een cruciale rol spelen. Zij laten leerlingen met problemen wel of niet toe en/of zoeken met externe partners naar oplossingen.
- (5) De overheid dient probleemspecifiek te handelen en andere probleemoplossers te activeren. Ze dient scholen in staat te stellen om zo nodig probleemspecifieke deskundigheid en visie te ontwikkelen. Vooral de minister kan hier een belangrijke bijdrage leveren. Maar scholen hoeven niet alles zelf te doen. Het gaat erom dat de landelijke en ook de gemeentelijke overheid andere instanties activeren om scholen te hulp te schieten. De gemeenten spannen zich in om de externe partners 'schooldienstbaar' te maken, zeker in zogenoemde probleemcumulatiegebieden.

4.1 De hoofdfuncties van een school dienen in alle gevallen behouden te blijven

Helderheid over het gewenste aanbod en de te bereiken resultaten

Kwalificeren én socialiseren vormen de basisfuncties van het onderwijs en ze behoren daarmee tot de primaire taken van iedere school.⁴⁶ Dit geldt zowel voor algemeen voortgezet onderwijs als voor (voorbereidend) beroepsonderwijs, al zal de nadere invulling van beide functies per sector verschillen. Elke school dient leerlingen voor te bereiden op vervolgonderwijs en/of toekomstige arbeid door de daarvoor benodigde kennis en vaardigheden over te dragen (kwalificerende functie). Scholen hebben daarnaast een socialiserende functie; ze zijn tevens opgericht om leerlingen voor te bereiden op deelname aan de samenleving, door hen te vormen in waarden, normen en de attitudes die daarvoor nodig zijn. Beide functies dienen op een zeker 'basisniveau' geborgd te zijn, oftewel de uitvoering dient aan een bepaald basisniveau te voldoen. Dat vraagt om een nadere uitwerking van dit basisniveau. Daarvoor kan gekeken worden naar regelgeving waarin is beschreven wat scholen *in ieder geval* zouden moeten aanbieden en realiseren als het gaat om beide hoofdfuncties.

Bij de *kwalificerende* functie bestaat hierover voldoende helderheid. De eisen zijn beschreven in de kerndoelen, exameneisen en kwalificatiedossiers.⁴⁷ Deze zullen bovendien in de nabije toekomst voor po- en vo-scholen nog concreter worden met de invoering van referentieniveaus als brug naar leerstandaarden met drie niveaus.⁴⁸

Voor de *socialiserende* functie van scholen zijn de eisen en criteria minder concreet, en beperkter, zowel voor het gewenste aanbod als voor te bereiken resultaten. Daarvoor zijn goede redenen te geven.⁴⁹ Er bestaat inmiddels wel enige regelgeving over een onderdeel van de socialiserende functie van scholen, namelijk over het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie.^{50, 51} Beide thema's zijn voor het onderwijs in de diverse sectoren uitgewerkt en er zijn instrumenten ontwikkeld waarmee scholen kunnen nagaan wat zij aanbieden op dit terrein en waar mogelijke witte plekken zitten. Er ligt hier nog een behoorlijke ontwikkelingstaak.⁵² Het lijkt erop dat de regelgeving voor scholen omtrent burgerschapsvorming enkel toeneemt en zich verder uitbreidt. Zo heeft

46 Zoals eerder aanbevolen in het advies *Sturen van vernieuwende onderwijspraktijken (2007)*. Hierin stelt de raad dat de drie functies van onderwijs (kwalificeren, socialiseren en selecteren) op een zeker basisniveau dienen te zijn geborgd. Een vernieuwende onderwijspraktijk mag er niet toe leiden dat een van de drie basisfuncties beneden het gewenste basisniveau komt.

47 Deze kerndoelen, exameneisen en kwalificatiedossiers gelden alleen voor het reguliere onderwijs, niet voor het speciaal basisonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs.

48 Zoals aanbevolen door de Expertgroep *Doorlopende Leerlijnen Reken- en Taalvaardigheid (Commissie Meijerink, 2008)*.

49 Hier past terughoudendheid van de overheid, omdat de socialiserende functie aanzienlijk meer normatief geladen is. Het is van belang om als overheid ruimte te laten voor diverse invullingen van socialiseren. Voorkomen moet worden een bepaalde invulling voor te schrijven, of al dan niet onbedoeld te bevoordelen.

50 'Actief burgerschap' verwijst naar de bereidheid en het vermogen deel uit te maken van de gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren. Onder 'sociale integratie' wordt verstaan het ingroeien van mensen in hun (nieuwe) culturele omgeving. In het onderwijs gaat het dan om de bevordering van sociale competenties, om aandacht voor de samenleving, maatschappelijke diversiteit, bevordering van deelname en betrokkenheid, en bevordering van basiswaarden en van kennis en vaardigheden die in een democratische samenleving belangrijk zijn (*Inspectie van het Onderwijs, 2006*).

51 Scholen (primair en voortgezet onderwijs, expertisecentra en middelbaar beroepsonderwijs) zijn sinds 2006 verplicht om aandacht te besteden aan burgerschap en het bevorderen van sociale cohesie, zie artikel 8 van de WPO, artikel 11 van de WEC, en artikel 17 van de WVO. In de wetsartikelen is de volgende passage opgenomen: "Het onderwijs: a. gaat er mede vanuit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving; b. is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie; en c. is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten." Voor het middelbaar beroepsonderwijs zijn burgerschapscompetenties opgenomen in de landelijke kwalificatiedossiers. Hier is het brondocument *Leren, Loopbaan en Burgerschap* opgesteld, waarin de kwalificatie-eisen zijn beschreven op het gebied van burgerschap, leren en loopbaan van deelnemers. De bve-instellingen zijn per 1 augustus 2007 verplicht om dit brondocument uit te voeren.

52 Voorbeelden: Ledoux e.a., 2008.

de Onderwijsinspectie inmiddels een toetsingskader voor burgerschapsvorming ontwikkeld. Daarnaast komen er waarschijnlijk richtlijnen voor scholen waarin is beschreven welke resultaten zij zouden moeten bereiken met burgerschapsvorming en het bevorderen van sociale integratie.⁵³ De overheid zal hier enkel een bepaalde kern kunnen vaststellen en veel aan de scholen moeten overlaten.

Wel graag dynamische en flexibele eisen

Enige helderheid is dus gewenst over wat scholen in ieder geval moeten aanbieden en realiseren als het gaat om kwalificeren en socialiseren. Tegelijk moeten deze eisen en criteria voldoende flexibel zijn en ook voldoende ruimte laten. Dat geldt zeker voor de meer normatief gekleurde socialiserende functie van het onderwijs. Daarnaast zijn nog twee argumenten te geven.

Ten eerste heeft de school per definitie een maatschappelijke en daarmee veranderlijke functie. Het historisch overzicht uit hoofdstuk 2 laat zien hoe door de tijd heen wisselende accenten zijn gelegd bij de invulling van beide hoofdfuncties. Ook huidige opvattingen over de taken en functies van de school lopen behoorlijk uiteen, zo blijkt uit hoofdstuk 3. Opvattingen over onderwijsinhoud en werkwijzen veranderen daardoor eveneens. Als voorbeeld: een onderwerp dat volgens velen anno 2009 niet kan ontbreken in het lesprogramma van scholen is 'kennis van en kunnen omgaan met nieuwe media en ict'. Twintig jaar geleden zouden waarschijnlijk slechts enkelen dit een belangrijk programma-onderdeel hebben gevonden.

Ten tweede stelt eigen ruimte scholen in staat om schoolspecifieke keuzen te maken en die ook consistent uit te werken binnen de eigen schoolorganisatie. Oftewel om hun onderwijsaanbod en manier van werken af te stemmen op de eigen leerlingen en de schoolspecifieke context – de hoofdgedachte van de ingezette koers naar meer autonomie voor de scholen. Gedetailleerde eisen en criteria ten aanzien van onderwijsinhouden en te bereiken resultaten staan op gespannen voet met deze autonomie.⁵⁴

Bij onvoldoende resultaten een tijdelijk accent op een van beide functies

Scholen dienen beide functies te vervullen tot een zeker basisniveau, hier opgevat als voldoen aan wettelijk vastgelegde eisen ten aanzien van onderwijsinhoud en te bereiken resultaten. De raad hecht daarbij altijd aan voldoende ruimte voor scholen om eigen accenten te leggen. Bijvoorbeeld een keuze voor een focus op maximale leerprestaties van leerlingen (vooral de kwalificerende functie), of een keuze om zich als 'vreedzame school' te ontwikkelen (vooral de socialiserende functie). Wel geldt dat wanneer een school voor de kwalificerende functie niet voldoet aan de wettelijke eisen, dit noodzaakt tot een tijdelijk accent op deze functie. Een school die bijvoorbeeld door de Inspectie wordt beoordeeld als 'zeer zwakke school', zal tijdelijk alle tijd en energie moeten richten op het verhogen van de leeropbrengsten.

Onderscheid maken tussen taken die nodig zijn en 'aanvullende' taken

Alle taken die niet direct voortvloeien uit of samenhangen met taken die nodig zijn om beide hoofdfuncties tot een zeker basisniveau te vervullen, zijn in beginsel 'aanvullend'. Daarvoor geldt dat scholen idealiter bewust en zorgvuldig zouden moeten nadenken of

53 De Inspectie gaat op korte termijn een onderzoek starten naar mogelijke invullingen van toezicht op de sociale en maatschappelijke opbrengsten van scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2008b).

54 Dit laat zien dat het onderscheid tussen het 'hoe' en het 'wat' zeer betrekkelijk is. Hoe concreter de eisen ten aanzien van te bereiken resultaten (het 'wat'), des te sturender dat is voor het 'hoe'.

en in hoeverre zij deze taken oppakken. Van een werkelijke keuze is in de praktijk niet altijd sprake. Leerlingen nemen immers bepaalde problemen mee, de school staat in een bepaalde buurt en heeft te maken met een bepaalde populatie leerlingen, met ouders en concurrerende scholen. Desondanks is het zinvol als de school zich bewust is van het onderscheid tussen taken die direct nodig zijn om te voldoen aan beide basisfuncties en aanvullende taken. Met dit onderscheid voor ogen zullen scholen zich namelijk ook nadrukkelijker de vraag stellen of zij een bepaalde taak of verwachting willen en kunnen oppakken. De raad is van mening dat scholen bij alle taken die niet direct voorvloeien uit beide hoofdfuncties⁵⁵ een zorgvuldige afweging dienen te maken. Daarbij komen onder meer de volgende vragen aan bod.

- Is het vervullen van de taak noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de beide hoofdfuncties tot het gewenste basisniveau?
- Komt met het oppakken van extra taken het voldoen aan basiseisen voor kwalificeren en socialiseren niet in het gedrang?
- Past de taak binnen de eigen onderwijsvisie en het leerplan?
- Beschikt de school/instelling voor de uitvoering van de taak over de benodigde competenties, tijd en middelen? Zijn de middelen te verwerven?

4.2 Drie varianten van scholen: scholen kiezen zelf

Er is niet één schoolmodel dat alle vragen omtrent maatschappelijke verantwoordelijkheden oplost: scholen en omstandigheden verschillen. Het overheidsbeleid dient deze verschillen tussen scholen, en de verschillende keuzen die zij maken te respecteren.

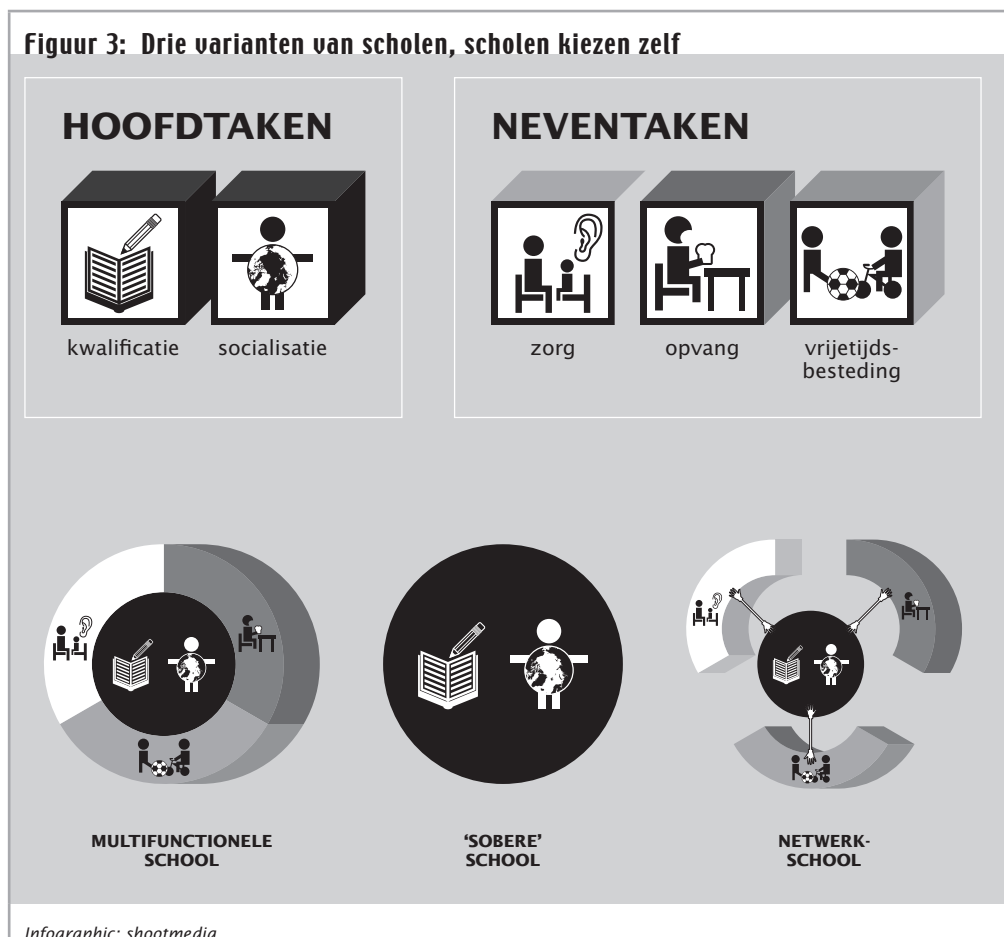
De raad bepleit dat scholen de ruimte krijgen om eigen accenten te leggen in het vervullen van de twee hoofdfuncties, kwalificeren en socialiseren. In het verlengde hiervan is de raad ervoor dat scholen de vrijheid hebben om zelf te bepalen hoe actief zij reageren op maatschappelijke verwachtingen. Deze vrijheid legt ook druk op scholen. Dit zal ongetwijfeld leiden tot een roep om duidelijker regels en grenzen (wat wel, wat niet). Beleidsmakers moeten daaraan echter geen gehoor geven. Er is destijds bewust gekozen voor een grotere autonomie van de scholen, juist om hen in staat te stellen sneller en beter in te spelen op specifieke verwachtingen en omstandigheden in hun omgeving. Bovendien is dit schoolspecifieke inspelen op vragen en problemen alsmaar belangrijker geworden, gezien de gevarieerde en soms ook complexe vragen en problemen waarmee scholen worden geconfronteerd. Algemeen geldende, meer concrete eisen en richtlijnen zijn nauwelijks te formuleren. En als ze dat wel zijn, is het zeer onwaarschijnlijk dat ze de gevoelde druk op scholen kunnen verminderen.

De raad hecht er dus aan scholen voldoende ruimte te laten om zelf te bepalen hoe responsief zij zich opstellen tegenover nieuwe, maatschappelijke taken. Hierna worden drie schoolvarianten geschetst, opzettelijk met enige scherpte, zodat ze verhelderend kunnen zijn bij het voeren van een meer fundamentele discussie over de vraag wat voor school men wil zijn en voor wie.⁵⁶ Twee varianten vormen de uiteinden van een continuüm, de derde is een 'tussenvariant'. De maximumvariant is een school die taken en functies ver-

⁵⁵ Deze taken kunnen van uiteenlopende aard zijn: ze kunnen vallen onder de kwalificerende, de socialiserende of de selecterende functie, maar ook onder een nieuwe functie (bijvoorbeeld maatschappelijke dienstverlening).

⁵⁶ De drie varianten zijn mede gebaseerd op een ordening van vernieuwende onderwijspraktijken, aan de hand van twee dimensies (Onderwijsraad, 2007).

breedt, de minimumvariant een school die zijn functies en taken beperkt tot het voorgeschreven basisniveau. Figuur 3 toont de drie varianten.



De multifunctionele, de sobere en de netwerkschool

De maximumvariant noemen we gemakshalve 'de multifunctionele school'. Deze school verbreedt doelen, doelgroepen en werkwijzen en pakt naast de twee hoofdfuncties ook andere functies en bijbehorende taken op, zoals het bieden van ontspanning en vrijetijdsbesteding, het aanbieden van opvang en ondersteuning aan ouders, en het bieden van diverse ontplooiingsmogelijkheden.⁵⁷ Nieuwe functies en taken brengt de school onder in de eigen schoolorganisatie, desgewenst als aparte eenheden. De multifunctionele school wordt daarmee een brede maatschappelijke instelling die naast onderwijs en vorming ook zorg, opvang en vrijetijdsbesteding biedt.

De minimumvariant noemen we de 'sobere' variant. Deze school concentreert zich in functies en taken op wat wettelijk is voorgeschreven als het gaat om kwalificeren en socialiseren, en wat nodig is om deze functies tot een bepaald basisniveau te vervullen.

57

Men kan hier denken aan een brede school. Deze term wordt hier vermeden omdat daarmee zeer uiteenlopende scholen worden aangeduid.

In de praktijk kan deze minimumvariant overigens veel extra werk met zich meebrengen. Een school met relatief veel probleemleerlingen zal veel extra zorg en begeleiding moeten bieden om het gewenste basisniveau te halen. Een school kan om verschillende redenen voor deze variant kiezen, bijvoorbeeld als reactie op de profilering van concurrenten, of omdat de doelgroepen zo'n profiel wensen. Ook kan het nodig zijn om in geval het (nog) niet lukt om aanvullende functies en taken op te pakken, tijdelijk te focussen op de wettelijk voorgeschreven taken.

De derde variant is een tussenvariant, de netwerkschool.⁵⁸ Deze school breidt zijn doelen en taken uit, maar schakelt voor de uitvoering andere partijen in of werkt daarmee samen. Een voorbeeld zijn scholen die een contract afsluiten met een huiswerkinstituut voor 'rugzakleerlingen' of met een sportclub, voor naschoolse activiteiten. De netwerkschool staat dus welwillend tegenover nieuwe taken maar laat de uitvoering daarvan aan anderen over.

De drie ideaaltypische varianten staan los van een bepaalde onderwijssector of schoolomgeving. Voor basisscholen en scholen in achterstandswijken ligt niet noodzakelijk de multifunctionele variant voor de hand. Wel speelt de context van de school uiteraard een belangrijke rol in het afwegingsproces. Daarbij moeten zaken als onderwijssector, leerlingenpopulatie en profilering ten opzichte van concurrenten meegenomen worden. Een school in een zwakke achterstandswijk kan goede motieven hebben om te kiezen voor de multifunctionele variant, bijvoorbeeld omdat de leerlingen veel problemen meebrengen en in hun thuissituatie veel missen. Het is echter ook denkbaar dat zo'n school vanwege taal- en leerachterstanden van de leerlingen ervoor kiest zich vooreerst te concentreren op de wettelijk voorgeschreven taken.

Kansen en risico's van de drie varianten

Aan elke variant zijn kansen en risico's verbonden.

De *multifunctionele school* staat in nauw contact met de samenleving, in die zin dat de school zoekt naar verbindingen met andere organisaties. Dit biedt kansen om de socialisatiefunctie van de school te versterken. De multifunctionele school heeft veel in huis om in te spelen op specifieke zorg- of hulpbehoeften van leerlingen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van taken ligt bij de school, waardoor activiteiten goed kunnen worden afgestemd op andere taken van de school. De school neemt ook het voortouw bij het vormgeven van zorgarrangementen, waardoor de school zelf de meest geschikte partners kan kiezen. De verbreding van doelen en taken kan, mede door de komst van specialisten, helpen de eigen blik van de school te verruimen.

Risico's zijn er ook. De multifunctionele school verbreedt doelen, functies en activiteiten, waardoor het moeilijker wordt focus en lijn aan te brengen in alle activiteiten. Wanneer de samenhang ontbreekt, gaan leerlingen minder presteren omdat ze (onbedoeld) dubbele boodschappen meekrijgen.⁵⁹ Een ander risico vormt de aanzuigende werking van bijvoorbeeld opvoedende taken. Als de school nieuwe taken en functies oppakt, worden er al gauw méér taken toegeschoven waardoor de school overbelast raakt. De multifunctionele school voert alle functies en taken zelf uit. Het risico bestaat dat de school zich

58 Dit is eerder beschreven in *Sturen van vernieuwende onderwijspraktijken* (Onderwijsraad, 2007). De netwerkschool mag overigens niet worden verward met het concept van de 'netwerkschool' van F. Kalshoven e.a.

59 Waslander, 2007.

daaraan vertilt omdat er onvoldoende specialistische kennis en expertise in huis is. Een laatste risico is dat veel tijd en energie verloren gaat door onduidelijkheid over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld tussen onderwijsgevend personeel en meer specialistisch personeel.

De *sobere school* heeft een duidelijke focus, namelijk aanbieden en realiseren wat scholen volgens de wet in ieder geval moeten aanbieden en realiseren. Een duidelijke focus zorgt voor coherentie en stelt de school in staat een schoolorganisatie in te richten die voldoet aan belangrijke voorwaarden om leerlingen tot maximale talentontwikkeling te brengen.⁶⁰ Omdat vooral voor de kwalificerende functie is uitgewerkt aan welke eisen scholen moeten voldoen, zal een sobere school zich in de praktijk vaak vooral richten op kwalificeren. De school kan zo alle aandacht richten op het aanleren van basisvaardigheden als taal en rekenen/wiskunde. Over te bereiken resultaten kunnen heldere afspraken worden gemaakt, waardoor programma's goed op elkaar kunnen worden afgestemd en de doorstroom naar vervolgopleidingen verbetert.

Risico's van de sobere variant hebben te maken met een sterk accent op het aanleren van cognitieve kennis en vaardigheden. Dit kan leiden tot een (te) ver doorgevoerde standaardisatie die weinig ruimte laat voor individuele leertrajecten. Het kan ook resulteren in onderwijs dat enkel gericht is op de directe inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Een ander risico is dat de school onvoldoende aandacht besteedt aan de sociale en sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen. Maatschappelijke omstandigheden of problemen van leerlingen kunnen ten onrechte buiten de deur worden gehouden, met als gevolg ernstige motivatieproblemen, schooluitval en (op termijn) een selecterend mechanisme waarbij de school geen leerlingen meer trekt die veel problemen meebrengen.

De *netwerkschool* is een variant die potentie heeft om de sterke kanten van beide andere varianten te combineren. Binnen deze school is er voldoende aandacht voor het vervullen van kwalificerende en socialiserende taken, in ieder geval tot het gewenste basisniveau. Samenwerking met anderen, zoals bedrijven en instellingen voor zorg en welzijn, biedt mogelijkheden om binnen het onderwijs te werken met betekenisvolle, authentieke opdrachten waarmee leerlingen levensecht kunnen oefenen. Dit kan hun motivatie en verantwoordelijkheidsbesef aanmerkelijk versterken. De school neemt ook verantwoordelijkheid voor maatschappelijke vragen en problemen, al dan niet verbonden met de eigen leerlingenpopulatie. Andere organisaties dan de school nemen de uitvoering voor hun rekening, waardoor de school zelf een heldere focus kan houden en niet overbelast raakt. Andere organisaties (hulp, naschoolse sport- of culturele activiteiten) zijn mogelijk beter dan de school in staat hun aanbod af te stemmen op specifieke groepen kinderen of jongeren. Het contact en de samenwerking met andere instanties en partijen kunnen voor de mensen binnen de school een verrijking zijn (vanwege de blikverruiming en kennisvermeerdering).

Een risico van de netwerkschool is dat contacten en samenwerking met andere partijen veel tijd en energie kosten, bijvoorbeeld vanwege onduidelijke afspraken, meningsverschillen of een achterliggende competentiestrijd. Dit vergroot de kans op verlies aan focus en overbelasting van mensen binnen de school.

Vooralsnog bestaat er onvoldoende inzicht in de effecten van de drie varianten op leerprestaties en op de sociale vorming van leerlingen en jongeren. Ook ontbreekt het aan inzicht in de vraag welke variant onder welke omstandigheden, bij welke leerlingpopulatie het meest effectief is.

Het landelijk beleid kan niet bepalen welke oplossing voor welke school in welke omstandigheden het meest geschikt is. Het kan wel aangeven dat scholen een keuze maken die bij hen past en daarnaar handelen. Geen van de drie varianten zou bedoeld of onbedoeld in beleid gestimuleerd moeten worden. Het is belangrijk dat de overheid scholen en onderwijsinstellingen ruimte laat om zelf te bepalen of zij functies en doelen verbreden of niet. Scholen zouden dan ook, wanneer zij kiezen voor verbreding, ruimte moeten krijgen om een eigen tempo aan te houden. Vragen, verwachtingen en problemen waarmee scholen worden geconfronteerd zijn dermate gevarieerd en lokaal gekleurd, dat niet de suggestie moet worden gewekt dat algemeen geldende beleidsmaatregelen hiervoor een oplossing kunnen bieden.

De raad hecht er daarom aan dat de overheid vertrouwen uitstraalt richting scholen door ervan uit te gaan dat scholen voldoende professioneel zijn om gelet op hun eigen context heldere keuzen te maken (wat voor school zijn we en voor wie). Vertrouwen in de professionaliteit van scholen betekent ook dat van scholen mag worden gevraagd dat ze zich over gemaakte keuzen en achterliggende redenen helder verantwoorden, onder meer in het schoolplan en de schoolgids. Wanneer deze verantwoording ontbreekt en ouders of toezichthouders merken dat de school problemen ondervindt bij het maken van keuzen, zal er kritisch moeten worden gekeken naar het beleidvoerend vermogen van bestuur en schoolleiding. Zijn bestuur en schoolleiding in staat op basis van een beeld van de huidige en gewenste situatie keuzen te maken en daarop de eigen organisatie en de samenwerking met anderen in te richten?

4.3 Scholen kunnen de afwegingen bij het al dan niet aannemen van taken beter vormgeven

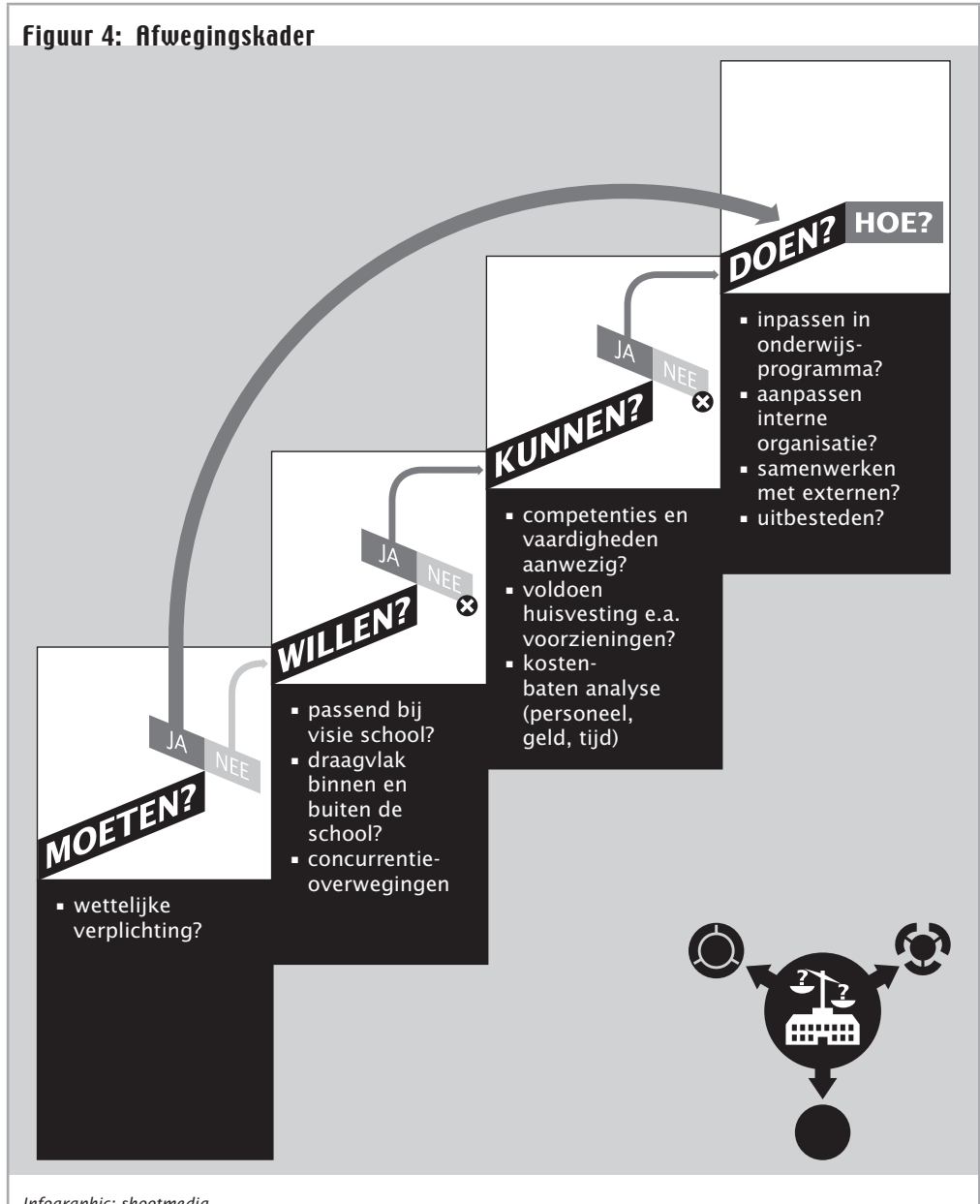
Scholen maken een zorgvuldige afweging bij nieuwe taken

Scholen dienen zorgvuldig en zelfbewust om te gaan met de vraag of ze nieuwe taken wel of niet aannemen. Om scholen in staat te stellen dit afwegingsproces op een beredeneerde en enigszins transparante manier te doorlopen, heeft de raad een afwegingskader laten ontwikkelen (figuur 4). Het betreft een vereenvoudigde beslisboom die is geïnspireerd op meer geavanceerde besluitvormingsmodellen.⁶¹ In het afwegingskader staan vier hoofdvragen centraal:

- (1) *Moet* de school op grond van een (wettelijke) verplichting aan de desbetreffende maatschappelijke verwachting tegemoetkomen?
- Zo ja, dan volgen nieuwe vragen en afwegingen.
- Zo nee >
- (2) *Wil* de school aan deze verwachting tegemoet komen? Zo ja >
- (3) *Kan* de school aan deze verwachting tegemoet komen? Zo ja >
- (4) *Hoe* gaat de school dat precies doen?

⁶¹ Een voorbeeld van een meer geavanceerd besluitvormingsmodel is het Analytic Hierarchy Process (AHP), dat is ontwikkeld om in een complexe situatie een beslissingsproces te doorlopen op een meer systematische, gestructureerde manier. Het gaat om situaties waarbij meer opties mogelijk zijn en min of meer subjectieve zaken tegen elkaar moeten worden afgewogen (Saaty, 2005).

Deze afweging wordt bij voorkeur gemaakt zowel door diverse betrokkenen *binnen* de school (bestuur, schoolleiding, leraren en onderwijsondersteunend personeel), als in samenspraak met belanghebbenden en partners buiten de school, zoals ouders, afnemend onderwijs en (stage)bedrijven en -instellingen.



Als een school wordt geconfronteerd met een maatschappelijke vraag/verwachting verdient het aanbeveling eerst feitelijke informatie daarover te verzamelen, bijvoorbeeld aan de hand van de volgende vragen.

- Hoe is de maatschappelijke vraag/verwachting tot stand gekomen? Ligt de oorzaak binnen of buiten de school? Speelt disfunctioneren van andere partijen een rol?
- Verwachten vooral andere partijen dat de school deze taak oppakt, of komt het initiatief hiertoe vooral vanuit de school zelf?
- Hangt de maatschappelijke vraag/verwachting samen met de leerlingenpopulatie van de school?
- Hoe verhoudt de maatschappelijke taak zich tot het primaire proces, leren en onderwijzen?
- Past de taak/verwachting bij andere vragen die op de school afkomen of is deze daarmee strijdig?)

Wat is de aard van de taak en van wie is deze afkomstig?

Allereerst dient de aard van de maatschappelijke taak of verwachting te worden vastgesteld. Gaat het om een wettelijk verplichte taak of niet? Daarnaast zal een veel lastiger afweging moeten worden gemaakt: is het vervullen van deze taak noodzakelijk om te kunnen (blijven) voldoen aan het vereiste basisniveau ten aanzien van kwalificeren en socialiseren? Hierbij valt te denken aan het bieden van extra zorg of hulp aan leerlingen met problemen. Bij een bevestigend antwoord op een van beide vragen is duidelijk dat de school de taak zal moeten oppakken. Bij een ontkennend antwoord zal de school moeten nagegaan om wat voor aanvullende taak of verwachting het dan wél gaat en wie verwacht dat de school deze taak oppakt.

Afweging: willen?

Nadat de aard van de taak of verwachting duidelijk is, bepaalt de school of hij aan de verwachting(en) tegemoet wil komen. De belangrijkste vraag hierbij is of het oppakken van de taak past bij de visie/missie en bij de identiteit en profilering van de school. Mogelijk wijst de eigen identiteit of visie al in de richting van een bepaald type taken, of staat het oppakken van bepaalde taken juist op gespannen voet met de profilering van de school. Daarnaast is het belangrijk na te gaan wat betrokken partijen vinden of verwachten: dringen zij aan op oppakken van de taak of ontraden zij dit juist? De schoolleiding zou ook moeten nagaan hoe de leraren denken over de taak of verwachting. Bestaat er draagvlak bij de leraren voor het oppakken of afwijzen ervan? Het is zaak om als schoolleiding helder te zijn over haar motieven om een bepaalde taak wel of niet op te pakken. Leraren blijken nogal eens verkeerde beelden hiervan te hebben en dat roept weerstand op. Ze denken dan bijvoorbeeld dat de schoolleiding vooral wordt gedreven door de wens voldoende leerlingen binnen te krijgen. Tot slot dient de school na te denken over mogelijke consequenties van het wel en niet oppakken van de taak. Wat zijn de consequenties voor het uitvoeren van de reguliere taken van de school? Wat betekent oppakken van een taak voor de werkdruk van docenten? Wat betekent dit voor het pedagogisch klimaat binnen de school? En wat zijn de consequenties van het wel en niet oppakken voor de profilering en de concurrentiepositie van de school?

Afweging: kunnen?

Als de school heeft besloten een bepaalde taak op te pakken, komt de vraag aan de orde of de school hiervoor voldoende is toegerust. De wil en motivatie zijn aanwezig, maar is het ook mogelijk, kijkend naar het personeel en naar de beschikbare tijd, middelen en huisvesting? Allereerst is het belangrijk om na te gaan of de benodigde competenties en vaardigheden aanwezig zijn bij de schoolleiding en bij het onderwijzend en onderwijs-ondersteunend personeel. Kan desgewenst een beroep worden gedaan op specialisten, externe partijen of een netwerk buiten de school? Ook zal bekeken moeten worden of

het personeel over voldoende draagkracht beschikt. Wordt door het oppakken van nieuwe taken de last voor personeelsleden niet te groot? En daarnaast: hoeveel tijd kost uitvoering van nieuwe taken? Is er voldoende formatie beschikbaar voor uitvoering? Welke kosten zijn ermee gemoeid? Mogelijk zal ook gekeken moeten worden naar ruimten en huisvesting. Indien de school deze taak oppakt, wat vergt dat dan aan aanpassing in ruimten/lokalen en/of voorzieningen? Het is zinvol de totale kosten af te zetten tegen verwachte baten. Mogelijk zijn andere partijen beter in staat een bepaalde taak op te pakken en ook tegen geringere kosten.

Praktische uitwerking: hoe gaan we het doen?

Wanneer duidelijk is dat de school de nieuwe taak wil oppakken en daarvoor ook de mogelijkheden heeft, komt de praktische uitvoering aan de orde: hoe wordt een en ander concreet uitgevoerd, door wie en wanneer? Hierna volgen enkele voorbeeldvragen. Niet alle vragen zijn altijd even relevant; dit zal mede afhangen van de taak of verwachting.

- *Onderwijsinhoudelijk*: is de nieuwe taak uitvoerbaar binnen het reguliere onderwijsprogramma, in het verplichte deel of binnen de 'vrije ruimte', bijvoorbeeld via een project of extra vak?
- *Organisatorisch (1)*: kan de taak worden uitgevoerd door op een of andere manier te differentiëren, bijvoorbeeld:
 - taakdifferentiatie: door leraren speciale taken (en bijbehorende uren) toe te kennen, waarbij bijvoorbeeld één leraar als extra taak heeft contacten met ouders en buurt te onderhouden;
 - functiedifferentiatie: door nieuwe meer specialistische functies in te voeren, bijvoorbeeld een specialist voor begeleiden van leerlingen met leerproblemen, een onderwijsassistent voor toezicht (huiswerk, tussenuren) en surveilleren bij examens;
 - organisatorische differentiatie: door een aparte afdeling binnen de school/instelling te creëren die een specifiek onderwijs- of begeleidingsaanbod verzorgt;
 - programmatische differentiatie: door een andere planning van de lessen in te voeren, bijvoorbeeld onderwijs in dagdelen, invoering van keuzewerktijd, en periodisering van het onderwijs, waardoor meer flexibiliteit in het rooster ontstaat en daarmee ruimte voor leraren voor nieuwe taken.
- *Organisatorisch (2)*: kan de taak worden uitgevoerd door samen te werken met externe partijen (bijvoorbeeld een bovenschools ZAT, jeugdzorg, Centrum voor J&G, gemeente, politie). Daarbij dient gekeken te worden naar de volgende zaken:
 - hoe liggen de verantwoordelijkheden als het gaat om kosten en regievoering?
 - heeft de school het voortouw?
 - hoe worden de kosten verdeeld?
 - zijn (financiële) faciliteiten beschikbaar, ook wanneer de school uitsluitend een coördinerende rol vervult?
 - wie voert de regie op een zodanige manier dat de samenwerking niet vrijblijvend is?

Het doorlopen van de vragen uit het afwegingskader heeft verschillende functies. Het kader zelf biedt structuur bij het voeren van gesprekken hierover met partijen binnen en

buiten de school. Het doorlopen van het proces stimuleert het bewustzijn binnen de school en zet aan tot nadenken over relevante vragen. Bijvoorbeeld: hoe zien we de maatschappelijke taak van de school en hoe kan de school op een zinvolle en werkbare manier tegemoetkomen aan bepaalde verwachtingen? Het zorgvuldig doorlopen van het afwegingsproces kan zo bijdragen aan het aanscherpen van de eigen visie en daarmee aan een stevige, zelfbewuste positionering ten opzichte van andere partijen.

4.4 Waardeer en versterk de rol van poortwachter

De schoolleider en de locatiemanager zijn onmiskenbaar poortwachters die hier een cruciale rol spelen. Zij pakken bewust problemen op, werpen barrières op tegen het opdringen van taken en verantwoordelijkheden, en zoeken met externe partners naar oplossingen.

Hoe ver moeten scholen gaan in het verzorgen van de voorwaarden die nodig zijn om hun primaire taken te vervullen? Hoever moeten scholen gaan met het aanbieden van hulp en begeleiding of in het voorzien in leef- of opvoedingsbehoeften? De raad stelde eerder dat scholen de kwalificerende en socialiserende taak tot een bepaald basisniveau dienen te vervullen, maar is dat wel houdbaar voor *alle* scholen? Geldt deze eis ook voor scholen voor speciaal onderwijs en voor scholen met een relatief groot aantal leerlingen met uiteenlopende problemen of beperkingen? Ook op deze vragen is geen definitief antwoord te geven. Ook hier zijn geen scherpe en eenduidige grenzen te trekken. Hieronder wordt ingegaan op een aantal zaken die richtinggevend kunnen zijn.

Ten eerste vormt de school, als een van de weinige instituties, nog steeds een plaats waar kinderen en jongeren gedurende een groot aantal jaren een deel van hun dag doorbrengen. De school is daarmee een belangrijke plek waar uiteenlopende (maatschappelijke) problemen samenkomen. Het is legitiem om van dat gegeven gebruik te maken. Zo mag van scholen in ieder geval een signalerende en verwijzende rol worden verwacht. Dat betekent dat het tot de reguliere taak en verantwoordelijkheid van een leraar behoort om specifieke problemen en behoeften bij leerlingen en jongeren te signaleren en hen zo nodig door te verwijzen. Leraren zullen daarom moeten beschikken over enige kennis van voorkomende problemen en van de sociale kaart. Het betrekken van scholen in de aanpak van maatschappelijke problemen is daarmee in het belang van de samenleving. Het is echter zaak hierbij voortdurend alert te blijven – als overheid maar ook als school. Verlies van focus en grensoverschrijding liggen namelijk op de loer.

Voor de overheid en de samenleving is de verleiding groot om via scholen maatschappelijke problemen grootschalig en vroegtijdig aan te pakken. Scholen worden dan ook benaderd met tal van lespakketten, educaties en voorlichtingscampagnes. Het gaat hierbij doorgaans om nastrevenswaardige doelen; vaak een probleem (bijvoorbeeld overgewicht, discriminatie of schuldenproblematiek) waarvan terugdringing in ieders belang is. Bovendien geldt: voorkomen is beter dan genezen. Toch past hier grote terughoudendheid, in de eerste plaats van de kant van de overheid. De veelheid aan lespakketten en educaties kan scholen namelijk afleiden van hun hoofdoelen. Het kan leiden tot een verlies aan focus en belemmert scholen daarmee in het creëren van belangrijke randvoorwaarden. Uit onderzoek naar effectieve scholen blijkt keer op keer dat het leren het meest gebaat is bij duidelijke en hoge eisen, vanuit een sterke focus op leren, en vooral ook gebaat is bij samenhang en consistentie binnen de school, zodat leerlingen niet met

dubbele boodschappen worden geconfronteerd.⁶² Schoolleiders zelf hebben hier uiteraard ook een belangrijke rol. Zij staan voor de uitdaging een heldere, gedeelde visie te ontwikkelen en vervolgens lijn en samenhang aan te brengen in de veelheid van activiteiten binnen de school. Dit betekent onder andere dat de schoolleider de rol van 'poortwachter' vervult: hij houdt buiten de poort wat niet past bij de visie, en stelt grenzen aan wat de school binnen komt en wat aan 'extra' taken wordt opgepakt.

De samenleving mag een beroep doen op de signalerende en verwijzende rol van scholen en leraren. Dat betekent dat scholen in ieder geval moeten overleggen en afstemmen met ouders en andere partijen. In de praktijk doen zich hier vaak lastige dilemma's voor. De school wil geen opvoedingsverantwoordelijkheid van ouders overnemen, maar waar liggen de grenzen in de praktijk? Om grensoverschrijdingen van ieders verantwoordelijkheid te voorkomen is de volgende vuistregel mogelijk bruikbaar. De insteek van de school zou altijd moeten zijn dat de leerloopbaan van de leerling voorop staat. Overleg en samenwerking met ouders en andere partijen staan idealiter in dienst van die leerloopbaan. Wanneer het belang van de ouders (of van de leraar of hulpverleners) bedoeld of onbedoeld op de eerste plaats komt te staan, is er waarschijnlijk sprake van grensoverschrijding. Ook de ouders oefenen soms druk uit op de school om opvoedingstaken over te nemen. Vooral ouders van leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs staan immers vaak zelf onder druk. Bijvoorbeeld omdat zij werk en zorgtaken moeten combineren of omdat de school een groot beroep op hen doet wat betreft ouderbetrokkenheid.

Om dergelijke grensoverschrijdingen te voorkomen in de omgang met ouders kunnen scholen (voor primair en voortgezet onderwijs) met ouders een overeenkomst sluiten. Daarin leggen ze schriftelijk vast dat ouders de eerst verantwoordelijken zijn voor de opvoeding van hun kind en formuleren ze wat beide partijen precies van elkaar verwachten. Het zal duidelijk zijn dat het hier niet om een juridische overeenkomst gaat met sanctiemogelijkheden. Het doel ervan is vooral duidelijkheid bieden en indien nodig elkaar kunnen aanspreken op gemaakte afspraken.

4.5 Handel als overheid probleemspecifiek en activeer andere probleemoplossers

Stel scholen in staat om zo nodig een probleemspecifieke deskundigheid en visie te ontwikkelen. Vooral de minister kan hier een belangrijke bijdrage leveren. Bij bepaalde problemen is er bij scholen een soort handelingsverlegenheid. De raad is van mening dat de minister een rol kan spelen bij de identificatie en handelingsbekwaamheid ten aanzien van bepaalde problemen. Denkbaar is bijvoorbeeld dat de minister jaarlijks bij de begroting een overzicht geeft van opkomende problemen, aangeeft welke problemen hij binnen dan wel buiten het bereik van scholen vindt liggen en hoe hij aankijkt tegen de benodigde instrumenten voor scholen. In deze zin fungeert de minister als 'poortwachter' op landelijk niveau.

De raad meent verder dat scholen niet alles zelf hoeven te doen. De landelijke en de gemeentelijke overheid kunnen andere instanties activeren om scholen te hulp te schie-

ten. De gemeenten spannen zich dan in om de externe partners 'schooldienstbaar' te maken, zeker in probleemcumulatiegebieden.

Ouders dienen bij tekortschieten in zorg of opvoeding allereerst op hun opvoedingsverantwoordelijkheid te worden aangesproken. Maar wat als ouders structureel tekortschieten of de school te maken heeft met veel leerlingen van wie de ouders door eigen problemen niet in staat zijn hun opvoedingstaken uit te voeren? Bovendien gaat het hier vaak om leerlingen met een veelheid aan problemen, waarvan slechts een deel samenhangt met de school.

Op een aantal scholen – vooral die voor voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs in de probleemcumulatiegebieden in de vier grote gemeenten – zijn de problemen niet met de gewone onderwijsinzet op te lossen. Ze hebben leerlingen met zodanige problemen dat deze scholen in een aparte categorie vallen. In de probleemcumulatiegebieden is het zaak zodanige voorwaarden te creëren dat deze scholen nauw en effectief kunnen samenwerken met diverse partners. Want de scholen kunnen hun primaire taken zeker niet in hun eentje vervullen. Ze zijn aangewezen op samenwerking met derden om hun leerlingen en deelnemers de benodigde opvang, onderwijs en zorg te bieden,

Maar ook in minder problematische situaties is het zaak dat de rijksoverheid enige experimenteerruimte geeft aan de scholen om de samenwerkingsvormen (verder) te ontwikkelen. Hier dient de lokale overheid, i.e. de gemeente, een belangrijke rol te vervullen, agenderend, stimulerend en ondersteunend. De gemeente ziet er dan bijvoorbeeld op toe dat scholen bij voor hen relevant gemeentelijk overleg worden betrokken. Ook ziet de gemeente erop toe dat andere sectoren en instanties zich voldoende actief en dienstbaar aan scholen opstellen. Ook wijkverenigingen, sportclubs en buurthuizen kunnen hun steentje bijdragen.

4.6 Tot slot

De raad is van mening dat scholen primair hun wettelijke taken betreffende kwalificatie en socialisatie moeten uitvoeren. Het verrichten van extra taken op grond van maatschappelijke verwachtingen of het oppakken van opvoedingsproblemen die met de jongere en oudere leerlingen de school binnenkomen, kan soms voorwaardelijk zijn voor het adequaat uitvoeren van de wettelijke taken. Als de extra takenlast te zwaar wordt, moet de school helder positie kiezen en zichzelf op basis van een verantwoorde afweging beperkingen kunnen opleggen. De overheid moet hiervoor de ruimte bieden; de schoolleider als 'poortwachter' speelt bij de positiebepaling een belangrijke rol. Uitgangspunt daarbij moet zijn dat lasten niet eenzijdig door de school kunnen worden gedragen. Enerzijds omdat daardoor de uitvoering van de wettelijke taken in het gedrang kan komen en anderzijds omdat in een aantal gevallen sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokken maatschappelijke actoren.

In het algemeen moet de overheid voorzichtig zijn met het treffen van maatregelen voor hele onderwijssectoren en waken voor een te snelle invoering. Maatwerk met inachtneming van plaatselijke of regionale verschillen is geboden. Gelet op de uiteenlopende lokale omstandigheden kunnen gemeenten een actieve rol spelen: agenderend, stimulerend en ondersteunend.

Afkortingen

| | |
|-------|-------------------------------------------------|
| ADHD | Attention Deficit Hyperactivity Disorder |
| AHP | Analytic Hierarchy Process |
| bve | beroepsonderwijs en volwasseneneducatie |
| HALT | Het ALternatief |
| havo | hoger algemeen voortgezet onderwijs |
| hbo | hoger beroepsonderwijs |
| IB'er | intern begeleider |
| J&G | Jeugd en Gezin |
| LOOT | Landelijk Overleg Onderwijs en Topsport |
| LPC | Landelijke Pedagogische Centra |
| lwoo | leerwegondersteunend onderwijs |
| mbo | middelbaar beroepsonderwijs |
| OCW | Onderwijs, Cultuur en Wetenschap |
| po | primair onderwijs |
| roc | regionaal opleidingen centrum |
| SCP | Sociaal en Cultureel Planbureau |
| SLO | Stichting Leerplanontwikkeling |
| SZW | Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Vm-2 | Leergang vmbo-mbo niveau 2 |
| vmbo | voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs |
| vo | voortgezet onderwijs |
| vwo | voorbereidend wetenschappelijk onderwijs |
| WEC | Wet op de expertisecentra |
| wo | wetenschappelijk onderwijs |
| WPO | Wet op het primair onderwijs |
| WRR | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid |
| WVO | Wet op het voortgezet onderwijs |
| ZAT | Zorg- en Adviesteam |

Figurenlijst

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figuur 1: Antwoorden van docenten in het primair, voortgezet en middelbaar beroeps- onderwijs op de vraag met welke van de voorgelegde taken zij regelmatig te maken hebben in de klas | 33 |
| Figuur 2: Wat is volgens docenten de meest geschikte manier om taken op te pakken? | 43 |
| Figuur 3: Drie varianten van scholen, scholen kiezen zelf | 59 |
| Figuur 4: Afwegingskader | 63 |

Literatuur

- B&A Groep (2008). *Maatschappelijke verwachtingen aan het onderwijs*. Den Haag: B&A Groep.
- Bronneman-Helmers, H.M. (1999). *Scholen onder druk*. Den Haag: SCP.
- Bronneman-Helmers, H.M. (2008). *Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland*. Een beleids-analytische studie ten behoeve van het parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen. TK 2007-2008, 31007, nr. 7.
- Coonen, H. (2008). Professioneel leraarschap en onderwijsinnovatie. *TH&MA, Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management*, 3.
- Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Reken- en Taalvaardigheid (2008). *Over de drempels met taal en rekenen*. Enschede: SLO.
- Gemeenschappelijk Procesmanagement Competentiegericht Beroepsonderwijs (2007). *Brondocument Leren, Loopbaan en Burgerschap*. Zoetermeer: Colo.
- Geurts, J. (2001). Inspirerend schoolleiderschap. De juiste balans tussen externe eisen en interne ambities en competenties. *TH&MA, Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management*, 3.
- Inspectie van het Onderwijs (2006). *Toezichtskader actief burgerschap en sociale integratie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008b). *Concept Jaarwerkplan 2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Koele, P., Pligt, J. & Pligt, J. van der (redactie) (1999). *Beslissen en beoordelen*. Amsterdam: Boom.
- Ledoux, G., Reumerman, R., Geijsel, F. & Dam, G. ten (2008). *Burgerschapscompetenties van leerlingen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs*. Amsterdam: UvA/Instituut voor de Lerarenopleiding, SCO Kohnstamm Instituut.
- Ministerie voor Jeugd en Gezin & ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008). Brief aan de Tweede Kamer d.d. 19 juni 2008, VO/S&O/23278. Den Haag: ministerie voor J&G en van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004a). *Koers Primair Onderwijs. Ruimte voor de school*. Den Haag: ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en wetenschap (2004b). *Koers Voortgezet Onderwijs. De leerling geboeid, de school ontketend*. Den Haag: ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007). *Uitwerking passend onderwijs*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 25 juni 2007, PO/ZO/07/26259. Den Haag: ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008a). *Kerncijfers 2003 – 2007*. Den Haag: ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008b). Brief aan de Tweede Kamer d.d. 30 mei 2008, inzake beleidsreactie op het rapport *Tijd voor onderwijs* van de Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen. TK 2007-2008, 31007, nr. 17.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008c). Brief aan de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland over bijdragen leerlinggebonden financiering d.d. 13 mei 2008 (PO/ZO/7769). Den Haag: ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008d). *Aanpak project Maatschappelijke*

Innovatieagenda Onderwijs. Den Haag: ministerie van OCW.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008e). Brief van de staatssecretaris van OCW, mw. Van Bijsterveldt, aan de Tweede Kamer d.d. 9 oktober 2008, inzake bestuurlijke afspraken met Rotterdam over aanpak (dreigende) uitval van jongeren (BVE/I&I/64276). Den Haag: ministerie van OCW.
- Onderwijsraad (2007a). *Sturen van vernieuwende onderwijspraktijken*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007b). *Versteviging van kennis in het onderwijs II*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Saaty, Th. L. (2005). *Fundamentals of Decision Making and Priority Theory With the Analytic Hierarchy Process*. Pittsburgh (VS): RWS Publications.
- TNS Nipo (2008). *Maatschappelijke taken in het onderwijs*. Rapport F2486 d.d. 13 augustus 2008. Amsterdam: TNS Nipo.
- Turkenburg, M. (2005). *Grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vijlder, F. de (2004). Onderwijs. In: Dijkstra, H., Meurs, P.L. & Schrijvers, E.K. (redactie). *Maatschappelijke dienstverlening: een onderzoek naar vijf sectoren*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Waslander, S. (2007). *Leren van innoveren*. Overzichtsstudie van wetenschappelijk onderzoek naar duurzaam vernieuwen in het voortgezet onderwijs. Utrecht: VO-raad.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Den Haag: WRR.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Maatschappelijke dienstverlening: een onderzoek naar vijf sectoren*. Den Haag: WRR.
- Winsemius, P. (2008). *Niemand houdt van ze*. Kohnstammlezing 2008. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wit, C. de (redactie) (2007). *Maatschappelijk en pedagogisch bij de tijd. De school voor voortgezet onderwijs en haar maatschappelijke en pedagogische opdracht*. Den Bosch: KPC Groep.

Geraadpleegde deskundigen

Bij de totstandkoming van dit advies zijn de volgende deskundigen geraadpleegd:

In het kader van het B&A onderzoek

- Vanuit het primair onderwijs

De heer P. van Adrichem, Stichting Katholiek Onderwijs, Pijnacker
De heer J. Berens, Basisschool Het Blokhuus, Hoevelaken
De heer H. Blume, CNV Onderwijs, Utrecht
De heer J. de Bruijn, KS Fectio, Houten
Mevrouw S. Frankhuizen, Teldersschool, Leiden
Mevrouw L. ter Meer, Joannes 23 school, Leidschendam
Mevrouw Th. Meijer, Stichting Openbaar Primair Onderwijs, Utrecht
De heer R. de Moor, Stichting Proceon, Hilversum
De heer F. van der Poll, Nutsschool M.M. Boldingh, Den Haag
Mevrouw N. Roek, VSO De Weerklank, Leiden
De heer L. Roosjen, VSO De Weerklank, Leiden

- Vanuit het voortgezet onderwijs

De heer W. Balsma, De Vrije School, Den Haag
De heer H. van Blijswijk, Lucas Onderwijs, Den Haag
De heer C. van Daalen, Interconfessionele Scholengroep Westland, Naaldwijk
De heer B. Engbers, Vader Rijn College, Utrecht
De heer W. Littooi, Christelijk Voortgezet Onderwijs, Rotterdam
De heer A. van Ommeren, Bonhoeffer College, Enschede
De heer R. Rigter, Amsterdamse Stichtingen voor Katholiek Onderwijs, Amsterdam
De heer S. Slagter, VO-raad, Utrecht
De heer E. van der Veer, Vathorst College, Hooglanderveen
Mevrouw S. Walvisch, Almeerse Scholen Groep, Almere
Mevrouw A.G. Zandbergen-Beishuizen, Lauwers College, Buitenpost

- Vanuit het middelbaar beroepsonderwijs

De heer P. Boekhoud, Albeda College, Rotterdam
Mevrouw A. Konings, ROC Mondriaan Onderwijsgroep, Den Haag
Mevrouw J. Leenhouts, ROC Mondriaan Onderwijsgroep, Den Haag
Mevrouw C. Reijmerink, ROC Mondriaan Onderwijsgroep, Den Haag
De heer D. ter Wee, ROC Landstede, Harderwijk
Mevrouw T. Wubs, ROC van Amsterdam

- Vanuit het hoger beroepsonderwijs

De heer W. Boomkamp, Saxion Hogescholen, Enschede
De heer P. Breebaart, Haagse Hogeschool

De heer J. Knigge, Hogeschool van Amsterdam
De heer L. Labruyere, Hogeschool INHOLLAND, Den Haag

- Vanuit het wetenschappelijk onderwijs
De heer H. Adriaansens, Roosevelt Academy, Middelburg
Mevrouw M. van Dam, Universiteit Leiden
De heer F. van der Duyn Schouten, Universiteit van Tilburg

- Andere deskundigen
De heer F. Brekelmans, Algemene Onderwijsbond, Utrecht
Mevrouw R. Bronneman, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag
De heer J. Giesbers, emeritus Radboud Universiteit Nijmegen
De heer P. Jungbluth, ITS, Nijmegen
De heer J. Leune, emeritus Erasmus Universiteit Rotterdam
De heer W. Meijnen, emeritus Universiteit van Amsterdam

Panel in samenwerking met de PO-Raad op 8 oktober 2008

De heer J. Berens, Raad van Toezicht PO-Raad/Basisschool Het Blokhuus, Hoevelaken
De heer T. Hoedemaker, ATO-scholenkring, Den Bosch
De heer W. Kaizer, Stichting Katholiek Onderwijs INOS, Breda
Mevrouw C. Kervezee, PO-Raad, Utrecht
De heer W. Peeks, Onderwijscentrum Zuid Gelderland, Nijmegen/WEC Raad
De heer K. van Putten, Lucas Onderwijs, Den Haag
De heer H. Vleerbos, Almeerse Scholen Groep, Almere
De heer J. de Vos, Proloog, Leeuwarden
Mevrouw S. Walvisch, PO-Raad, Utrecht
De heer W. Wever, Vivente, Zwolle

Panel in samenwerking met de VO-raad op 23 september 2008

De heer D. van Bennekom, Alliantie Voortgezet Onderwijs voor Nijmegen en het Land van Maas en Waal, Nijmegen
Mevrouw A. Haijkens, VO-raad, Utrecht
Mevrouw D. Hoekstra-de Jong, Rythovius College, Tilburg
Mevrouw M. de Jonge, RSG Simon Vestdijk, Harlingen
De heer L. Scholtus, VMBO Greijdanus College, Meppel
De heer S. Slagter, VO-raad, Utrecht
Mevrouw M. Smits, Bestuurscommissie Voortgezet Openbaar Onderwijs, Apeldoorn
De heer L. Spelt, Marnix College, Ede
De heer C. Vreugdenhil, SG De Nieuwe Veste, Coevorden en Hardenberg
De heer J. Langbroek, CSG Het Noordik, Almelo

Extern schriftelijk commentaar

Mevrouw F. Geijssel, Universiteit van Amsterdam
De heer R. Martens, Open Universiteit/Universiteit Leiden
De heer J. Scheerens, Universiteit Twente
Mevrouw R. van Schoonhoven, Actis Advies, Rotterdam
Mevrouw L. Sontag, IVA, Tilburg
De heer M. Wilke, Sociaal-Economische Raad, Den Haag/BMC Advies Management, Amersfoort

Interviews

Mevrouw R. van Daalen, LMC Voortgezet Onderwijs, Rotterdam

De heer J. Groos, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag

De heer W. van Katwijk, OUDERS & COO, Leersum

De heer F. Lambriks, Onderwijsgemeenschap Venlo & Omstreken

Mevrouw S. Scholten, CPS onderwijsontwikkeling en advies, Amersfoort

De heer P. de Vries, CPS onderwijsontwikkeling en advies, Amersfoort

De heer P. Winsemius, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag

De heer M. de Winter, Universiteit Utrecht

De heer C. de Wit, KPC Groep, Den Bosch

Bijlage 1

Adviesaanvraag

Aan de voorzitter van de Onderwijsraad
de heer prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Nassaulaan 6
2514 JS DEN HAAG

O N D E R
N O C S I M
L T U U R
N E T E M
S C H A P

Den Haag

Ons kenmerk

10 DEC. 2008

JOZ/08/77871

Onderwerp
aanvraag advies
thema maatschappelijke verwachtingen

Geachte heer Van Wieringen,

Scholen worden geconfronteerd met een scala aan maatschappelijke problemen. Het kan gaan om problemen die de leerlingen met zich mee de school in brengen, zoals bijvoorbeeld opvoedings- en gedragsproblemen. Soms kan het gaan om leerling-gebonden problemen die niet tot de kerntaken van het onderwijs kunnen worden gerekend, maar die scholen wél ernstig kunnen belemmeren bij het uitvoeren van hun kerntaken, zoals bijvoorbeeld alcohol- of drugsgebruik, of wanneer leerlingen zonder ontbijt naar school komen.

Daarnaast zijn er de eisen, wensen en verwachtingen waarmee scholen worden overstelpt vanuit de politiek, de overheid en de maatschappij, en die niet kunnen worden gerekend tot de kerntaken van de school. Er wordt van scholen gevraagd aandacht te besteden aan allerlei maatschappelijke thema's als bijvoorbeeld veiligheid, ondernemerschap en omgaan met media.

Het zijn de scholen en de leraren die uiteindelijk de keuze maken welke problemen zij aanpakken en aan welke wensen zij voldoen. Daarbij moeten zij een afweging maken en voldoende aandacht blijven besteden aan basisvaardigheden, zodat de onderwijskwaliteit gegarandeerd blijft.

Ik verzoek u in aansluiting hierop een advies uit te brengen dat ingaat op de vraag:
Hoe kunnen scholen verstandig en selectief omgaan met verwachtingen en taken die vanuit de samenleving op hen afkomen, zonder dat dit ten koste gaat van de drie basisfuncties van de school?

Deelvragen hierbij zijn:
Hoe ervaren scholen verwachtingen en taken die vanuit de samenleving op hen afkomen?
Hoe gaan scholen om met deze vragen en verwachtingen?

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Rijnstraat 50, Postbus 16375, 2500 BJ Den Haag T +31-70-412 3456 F +31-70-412 3450 W www.minocw.nl
Contactpersoon: E.P.G. Hagenaar T +31-70-412 2093 IPC 2400 e.p.g.hagenaar@minocw.nl

Verder verzoek ik u in het advies een afwegingskader te ontwikkelen dat overheid en scholen in staat stelt verstandig en selectief om te gaan met deze verwachtingen.

In het verlengde van deze vragen ligt een kwestie die in de media en de Tweede Kamer de afgelopen tijd aan de orde is geweest, namelijk de rol die de overheid al dan niet zou moeten spelen bij het ontwikkelen van lespakketten over maatschappelijke kwesties. Ik verzoek u in uw advies zo mogelijk ook aan deze rol aandacht te besteden.

Ik verzoek u het advies over bovenstaande vragen in het vierde kwartaal van 2008 uit te brengen.

Met vriendelijke groet,

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart

Bijlage 2

'Nieuwe' taken 2003 – 2008

Overzicht van ‘nieuwe’ taken, door landelijke overheid geadresseerd aan scholen (primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) tussen circa 2003 en 2008

Bronnen:

- wet- en regelgeving;
- toespraken bewindspersonen, reacties op kamervragen, website OCW (daar genoemde initiatieven, projecten en brochures).

Wet en regelgeving:

- bevorderen van sociale redzaamheid en gezond gedrag (in kerndoelen PO, 2006); bevorderen van lichamelijke en psychische gezondheid (in kerndoelen onderbouw VO, 2006);
- bevorderen van leren over zorg en leren zorgen voor zichzelf, anderen en de omgeving, en hoe de veiligheid van zichzelf en anderen in verschillende leef-situaties (wonen, leren, werken, uitgaan, verkeer) positief beïnvloed kan worden (in kerndoelen onderbouw VO, 2006);
- bevorderen van actief burgerschap en sociale cohesie (toegevoegd aan WPO en WVO, 2006); voortgezet onderwijs: invoering maatschappelijke stage (2007);
- zorg voor veiligheid, plicht tot veiligheidsplan of veiligheidsbeleid (hoe waarborgt de school fysieke en sociale veiligheid op school) (2006);
- primair onderwijs: leerlingen die extra zorg behoeven binnen de eigen school opvangen (terugdringen van aantal doorverwijzingen naar speciaal onderwijs, ‘Weer Samen Naar School’);
- primair onderwijs: organiseren van buitenschoolse opvang (2006);
- primair onderwijs: organiseren van tussenschoolse opvang (2006);
- schoolbesturen primair onderwijs: afspraken maken met gemeenten over aanpakken taalachterstand peuters (aanbieden van voor- en vroegschoolse educatie, gewijzigd beleid sinds 2006);
- besturen primair en voortgezet onderwijs: voor iedere leerling een onderwijsaanbod realiseren dat past bij zijn mogelijkheden en beperkingen, door de school zelf of in samenwerking met andere scholen (Passend Onderwijs, invoering vanaf 2011);
- middelbaar beroepsonderwijs: zorgen voor een gestructureerde aanpak van leerachterstanden en lichte gedragsproblemen van risicogroepen, onder andere door samenwerking met zorginstellingen voor jongeren met complexe problemen;
- schoolbesturen: in overleg met gemeente en andere partners een ‘lokale educatieve agenda’ opstellen en afspraken maken over het tegengaan van segregatie en het bevorderen van integratie;
- schoolbesturen: in samenwerking met gemeente en andere partners een ‘lokale educatieve agenda’ opstellen en afspraken maken over maatregelen om voortijdig schoolverlaten terug te dringen dan wel te voorkomen;
- besturen voortgezet en middelbaar onderwijs: in samenwerking met gemeenten een sluitend systeem invoeren voor signaleren, registreren en melden van verzuim en uitval aan gemeenten;
- middelbaar beroepsonderwijs: verzorgen van inburgeringstrajecten.

Overige 'extra' taken door overheid geadresseerd aan scholen voor primair en voortgezet onderwijs:

- aandacht voor Europa, 'European citizenship';
- maatregelen die het onderwijspersoneel kunnen helpen om radicalisering en polarisatie op hun school te verminderen;
- bevorderen van mediawijsheid, digitale geletterdheid (bijvoorbeeld via lespakket SLO en middels expertisecentra Mediawijsheid);
- bevorderen van gezond gedrag, tegengaan van overgewicht, tegengaan van verslaving;
- seksuele voorlichting/seksuele vorming, voorkomen van geslachtsziekten;
- aandacht voor mensenrechten/rechten van het kind;
- omgaan met homoseksualiteit, bevorderen van homovriendelijke attitude (zie handreiking 'Naar een discriminatievrije school', toegezegd door minister Plasterk in zijn brief aan de Tweede Kamer van 1 juli 2008 (DE/24636);
- vergroten van veiligheid op scholen, tegengaan van pesten op school, waaronder digitaal pesten (oprichting centrum School en Veiligheid, ontwikkelen databank, ontwikkelen van aanbod voor docenten, oprichting Kwaliteitsteams Veiligheid);
- organiseren van horizontale dialoog, zich verantwoorden over voorgenomen en gevoerd beleid aan ouders en andere partners uit directe omgeving (Code Goed Bestuur);
- vergroten ouderbetrokkenheid bij de school; vergroten van betrokkenheid van allochtone ouders bij de school (platform allochtone ouders).

Overige 'extra' taken door overheid geadresseerd aan mbo-scholen:

- stimuleren van een zelfstandige en ondernemende houding bij studenten/leerlingen;
- diverse groepen mensen (nieuwkomers, oudkomers, werkzoekenden en gehandicapten) naar de arbeidsmarkt geleiden door middel van een flexibel aanbod;
- bedrijfsleven stimuleren tot innovatie;
- Europese dimensie in het beroepsonderwijs inbrengen, bijdragen aan economische doelstellingen ten aanzien van internationalisering (Programma Internationalisering Beroepsonderwijs, Economische Zaken).

