

Inbreng van VOS/ABB voor het advies van de Onderwijsraad over onderwijsbesturen

VOS/ABB geeft vanuit haar ervaring en rijke achterban richting mee ten behoeve van de beantwoording van de vraag door de Onderwijsraad. VOS/ABB is de vereniging van openbare en algemene toegankelijke scholen in Nederland. Dat betreft circa eenderde van alle schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs. Daarnaast zijn ook gemeenten, samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs en administratiekantoren aangesloten bij VOS/ABB.

De Onderwijsraad zal in haar advies antwoord geven op de volgende vraag:

Wat is nodig om ervoor te zorgen dat onderwijsbesturen hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken?

VOS/ABB is van mening dat *rust, reinheid* en *regelmaat* vanuit de centrale overheid nodig is om besturen in staat te stellen hun verantwoordelijkheid waar te maken. Deze drieslag wordt doorgaans gebruikt in de context van de opvoeding van kinderen, maar kenmerkt wat nodig is om schoolbesturen in staat te stellen daadwerkelijk kwaliteitsslagen te maken.

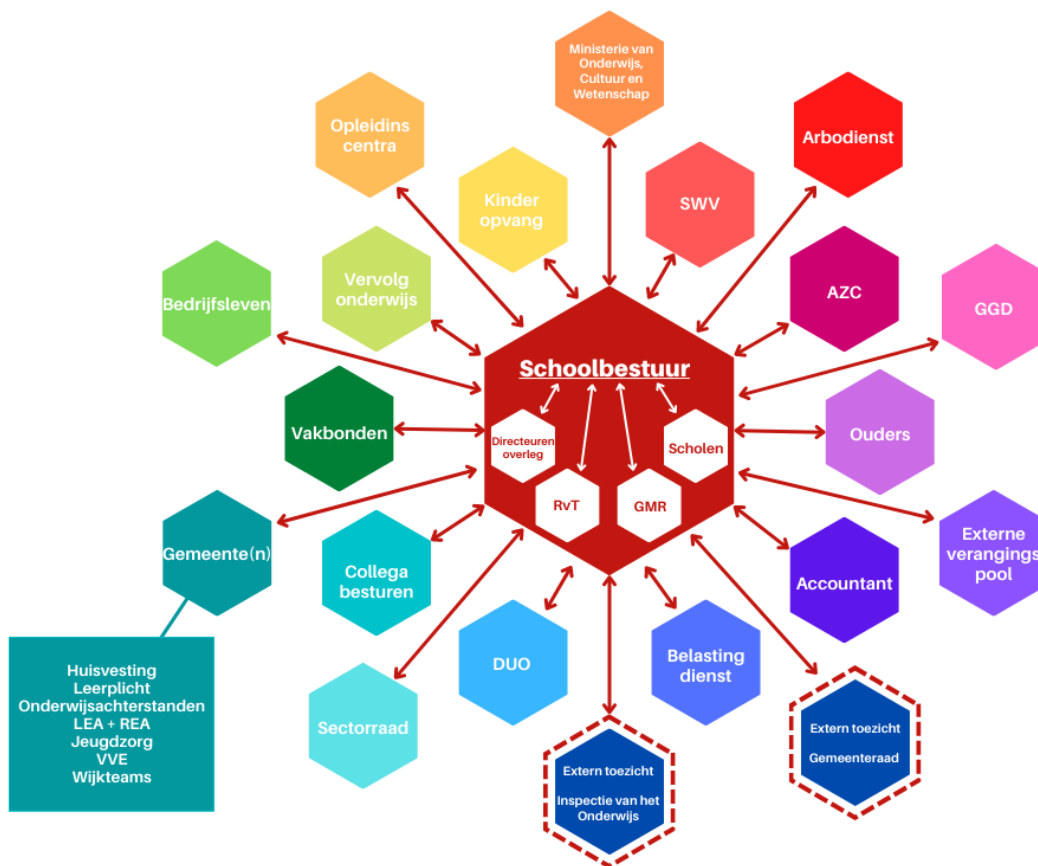
Schoolbesturen opereren intern en extern vanuit een positie die vraagt om veelzijdigheid, verbinding, openheid, daadkracht en samenwerking. Ze hebben een spilfunctie waarin ze intern de verschillende geledingen, scholen en functiegroepen met elkaar moeten verbinden om kwaliteit te (kunnen) leveren. Extern zijn ze verbindend naar externe toezichthouder(s), bekostiger(s), samenwerkingspartners en andere belanghebbenden. De spilfunctie die een bestuurder heeft, werkt als hitteschild. De bestuurder wikt en weegt, maakt keuzes om bepaalde zaken te doen en andere te laten in het belang van de stichting. De medewerkers in de scholen worden daardoor zodanig afgeschermd, dat zij zich kunnen focussen op het primaire proces: lesgeven en leerlingen tot ontwikkeling brengen.

De bestuurlijke drukte waarmee de bestuurder in de spilfunctie en als hitteschild mee te maken krijgt, is evident. Ook wat we gemakshalve de 'geografische' complexiteit noemen, is een factor. Schoolbestuurders hebben soms met meerdere gemeenten te maken en/of met meerdere samenwerkingsverbanden. Dat leidt tot veel overleg, veel afstemming en af en toe tot irritatie vanwege lokale verschillen in interpretatie en toepassing van wet- en regelgeving. Minder nadruk leggen we hier op zaken als invoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), verplichting tot Europese aanbestedingen en andere zaken die een beroep doen op de deskundigheid van de bestuurder en/of de staf, maar niet

rechtstreeks de kwaliteit van het onderwijs raken. Het moet wel allemaal gebeuren en ook daarvoor zijn bestuurders verantwoordelijk.

Om alle die wensen, eisen en invloeden goed te kunnen kanaliseren, is het van belang dat een schoolbestuur regie heeft over eigen handelen. Dit ten behoeve van de verwezenlijking van de opdracht: goed onderwijs.

Die spilfunctie is hieronder schematisch weergegeven:



Het onderwijsbestuur is eindverantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit en het financieel beheer van zijn scholen, zo [stelt](#) de Inspectie voor het Onderwijs (hierna: Inspectie) ook voor de nieuwe aanpak die zij gaat hanteren voor de versterking van het toezicht. Daarbij stelt de Inspectie het volgende: "de nieuwe aanpak zal passen bij een betere balans tussen het toezicht op school-, bestuurs- en stelselniveau en de gewenste versterking van de integraliteit van ons toezicht". Deze contradictie, met aan de ene kant een duidelijke eindverantwoordelijkheid bij het bestuur, en aan de andere kant een beter uitbalanceerde

visie vanuit de integraliteit van de niveaus (school, bestuur en stelsel) is sprekend voor de penibele rol van bestuurder in het onderwijsstelsel. De huidige vormgeving en rolverdeling van het systeem met het bestuur als spil kan goed werken, zolang het bestuur daadwerkelijk regie heeft over die zaken waarvoor het verantwoording moet afleggen richting al die actoren. Dat mist nu, vooral door de rol die de centrale overheid jegens het schoolbestuur pakt.

Verantwoordelijkheid en bevoegdheid dienen hand in hand te gaan.

Sturing

Het onderwijsbestuur is verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit en krijgt vanuit de overheid bekostiging om die taak naar behoren uit te voeren. De laatste jaren is een trend te zien van toenemende invulling van de uitvoering door de bekostiging aan allerlei voorwaarden te verbinden. Die voorwaarden maken het bestuur vleugellam in de uitvoering van zijn taak, waardoor het niet vanuit de spilfunctie dat kan doen wat nodig is.

De politiek, het ministerie en diens uitvoeringsorganisaties stellen meer eisen en leggen meer opdrachten op aan het bestuur aangaande de onderwijskwaliteit. Toch is die kwaliteit de afgelopen jaren afgenomen, waardoor de overheid (op verzoek van het parlement) nog meer grip wil op de besteding van de bekostiging. Vanuit de wetenschap zijn de afgelopen 15 jaar verschillende onderzoeken gedaan waaruit juist naar voren kwam dat het bestuur handelingsruimte moet worden geboden. Vanuit de lumpsumsystematiek krijgt de bestuurder de 'vrijheid' om de middelen aan te wenden waar dat nodig wordt geacht. Elke school, elk schoolteam, elke wijk, elke stad, elk bestuur, etc. is anders, dus daarop past niet één oplossing. De lumpsumsystematiek past naadloos op de spilfunctie van het bestuur.

Overheid en samenleving hebben additionele verwachtingen en formuleren aanvullende ambities voor het onderwijs (boven op de basis van goed onderwijs). Dit alles vaak zonder passende middelen en met meer sturing via bekostiging. Het bestuur wordt hierdoor geëld door de bekostiging, die ook nog eens vaak ineens komt. Het primaire doel is het verwerken van de bekostiging, daar waar juist de professionele ruimte zou moeten worden gepakt om te sturen op duurzame verbetering van de onderwijskwaliteit vanuit de expertise van het bestuur. Dit zorgt ervoor dat het bestuur niet vanuit ruimte en kracht naar ervaring en expertise stuurt, maar slechts uitvoert wat van bovenaf gesteld wordt. Het kromme is dat het bestuur daar vervolgens wel verantwoording over af moet leggen en als het niet blijkt te werken kritiek over zich heen krijgt. Een voorbeeld is de *Regeling bijzondere en aanvullende bekostiging jonge leerkrachten* uit 2013.¹ De minister geeft in de toelichting aan:

¹ Zie: <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/stcrt-2013-29508.html>.

*“Daarom zal ik de komende jaren additionele middelen beschikbaar stellen om vooral jonge leraren aan het werk te houden. Met deze regeling wordt in 2013 (te besteden in 2014) een **incidenteel bedrag** van € 150 mln. beschikbaar gesteld om in het primair en voortgezet onderwijs de instellingen in de gelegenheid te stellen jonge leraren in dienst te houden en te nemen. **Hiermee wordt extra werkgelegenheid gecreëerd** voor 3000 jonge leraren als overbrugging naar het jaar 2015, waarin de oploop van de intensiveringsmiddelen hieraan vervolgens dekking biedt.”*

Personeel kun je niet jarenlang in dienst houden met eenmalig geld. Toch werd het verwijt richting de besturen in de jaren erna gemaakt, dat zij wel geld hadden gekregen, maar er niet meer jonge leerkrachten waren aangetrokken. Wij willen benadrukken dat de middelen moeten passen bij het doel waarvoor ze gegeven worden.

Dit voorbeeld staat niet op zichzelf. De laatste jaren is er steeds meer doelfinanciering gekomen, waarbij er meer sturing is op de uitvoering door het bestuur, los van de problematiek bij scholen die wellicht een andere aanpak vereist. Zo'n voorbeeld is de arbeidsmarkttoelage in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs. Die [regeling](#) leidde tot spanning tussen scholen onderling, binnen teams en tussen school en bestuur. De regeling liet na het bestuur het bovenschools op te laten lossen, omdat het geld een bepaald doel had en voor specifieke scholen was bedoeld. Of die scholen daadwerkelijk een personeelstekort hadden, of dat er daadwerkelijk achterstanden waren, stond los van uitvoering van de regeling. Zeker een regeling zoals de arbeidsmarkttoelage is een duidelijk voorbeeld van waar een bestuur zijn verantwoording en zorgplicht had kunnen nemen ten behoeve van het doel van de regeling, maar dat het door de voorwaarden aan de financiering daartoe niet gemachtigd was.

We zien de afgelopen jaren dat vanuit verschillende hoeken op wetenschappelijke gronden gepleit wordt om rust, regelmaat en reinheid in handelen van de overheid te betrachten. Dit ten behoeve van de autonomie in handelen van het onderwijsbestuur. Tegelijkertijd is de trend waarneembaar om vanuit de centrale overheid precies het tegenovergestelde te doen. Een greep uit belangwekkende onderzoeken in dit verband:

- **2008:** De overheid zou moeten gaan over het 'wat', dus over de onderwijsinhoud. Het onderwijsveld zou moeten gaan over het 'hoe', dus de inrichting van het onderwijs. Zowel het onderwijsveld als de overheid zou van elkaar die rol moeten (h)erkennen.²
- **2014:** De Onderwijsraad ziet onderwijsbeleid niet als een lineair en centraal aangestuurd proces waarin beleidsontwerp en -uitvoering elkaar opvolgen, maar als een dynamisch en cyclisch proces. Deregulering en autonomievergroting hebben de verhoudingen veranderd: de overheid moet bij nieuw beleid rekening houden met

² Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 6, p. 142-144.

meer en wisselende belanghebbenden.³ Een andere rol van de overheid wordt dan gevraagd.

- **2017:** Onderzoek van Hooge en Waslander laat zien dat het Nederlandse onderwijsstelsel veel verschillende 'sturingsnetwerken' kent die per sector en/of beleidsterrein verschillen. De netwerken zitten tussen de centrale overheid en de onderwijsbesturen in. Het onderzoek laat zien dat de sturing juist beleidsresistentie ontwikkelt bij het veld. Ook creëert het overbelasting van mensen in onderwijsorganisaties. Er ontstaat zo een paradox: onderwijsorganisaties zetten steeds meer capaciteit in om zich af te weren tegen de sturing(sinterventies) van de sturingsnetwerken en de overheid, en de centrale overheid zet steeds meer capaciteit in om krachtiger te sturen.⁴
- **2018:** "Wat de bekostigingssystematiek betreft, beveelt de (Onderwijs)raad aan om te blijven werken met lumpsumbekostiging en om terughoudend te zijn met doelfinanciering. Lumpsumbekostiging doet het meeste recht aan twee belangrijke principes van het Nederlandse onderwijsstelsel: de autonomie van instellingen en stabiele bekostiging."⁵
- **2020:** "Nederlandse scholen zijn over het algemeen uiterst zelfstandig en effectief. Scholen kunnen beter in hun kracht gezet worden in plaats van ingeperkt."⁶

Spil en spin in een vreemd web

De bestuurder heeft zorgplicht en verantwoordelijkheid voor het onderwijs en de kwaliteit daarvan in de eigen regio. De bestuurder doet dat niet alleen, maar in samenwerking met meerder partijen. Natuurlijk zijn daar de scholen zelf, die onder het bestuur vallen. Daarnaast is er een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR), een raad van toezicht en in het geval van het openbaar onderwijs de gemeente die een belangrijke rol speelt. Verder heeft de bestuurder te maken met de Inspectie, het ministerie en samenwerkingsverbanden in de regio. Zodoende is het de taak van het onderwijsbestuur om het netwerk op de juiste manier aan te sturen om tot de gewenste onderwijskwaliteit te komen.

Deze inrichting van het stelsel kan goed werken, maar de bestuurder lijkt tegenwoordig eerder een spin in een vreemd web. De oorzaak hiervan is de toenemende beperking van de handelingsvrijheid van het bestuur. Hierboven is uitgebreid toegelicht hoe de bekostiging

³ Advies van de Onderwijsraad, 'Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem', Den Haag 2014, p. 30-33.

⁴ Waslander, S., Hooge, E.H. & Theisens, H.C., *Zicht op sturingsdynamiek*, Tilburg: TIAS School for Business and Society 2017.

⁵ Advies van de Onderwijsraad, 'Inzicht in en verantwoording van onderwijskosten', Den Haag 2018, p. 7.

⁶ Rapport: 'Een verstevigd fundament voor iedereen. Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet)', McKinsey & Company: 2020, p. 158.

wordt ingezet om de handelingsvrijheid van het bestuur te beperken en dat dit ook gevolgen heeft voor de mogelijkheden voor besturen om hun verantwoordelijkheden waar te maken.

Hoe verder?

Rust, reinheid en regelmaat vanuit de centrale overheid is nodig om besturen in staat te stellen hun verantwoordelijkheid waar te maken. Niet steeds nieuwe verwachtingen en opdrachten voor het veld, maar middelen en ruimte om duurzaam onderwijskundig beleid vorm te geven en uit te voeren. Zo kan het schoolbestuur naar alle interne en externe actoren middels samenwerking zorgen voor de uitvoering van duurzaam en kwalitatief onderwijsbeleid.

Hoe dan ook zijn we gebaat bij stabiele onderwijspolitiek en dito onderwijsbeleid (beleid dat verder gaat dan één kabinetsperiode). Beleid dat getuigt van visie op wat van het funderend onderwijs wordt verwacht. Hoe willen we dat onze toekomst eruitziet? Wat voor maatschappij willen we worden? Welke taak ligt er vervolgens bij het onderwijs? En past output-redenering en het rendementsdenken daar dan nog wel bij?

Meer vertrouwen in het onderwijsbestuur vergroot de mogelijkheid om regie te pakken en verantwoordelijkheid waar te maken. De problematiek vraagt niet om verbreding of verkleining van de rol van het onderwijsbestuur, maar om de juiste handelingsruimte. De ruimte die aansluit bij de inrichting van het stelsel, met het onderwijsbestuur centraal in het netwerk. De onderwijsbestuurder als spil en als hitteschild.

De overheid toont zich vervolgens een betrouwbare partner door haar visie op de rol en functie van het onderwijs meerjarig vast te leggen en de verwachtingen en eisen te ondersteunen met toereikende lumpsumfinanciering.

Woerden, 4 november 2022

