

In het kort

Een duidelijke positie voor schoolbesturen

Schoolbesturen vormen een onmisbaar knooppunt in het onderwijsbestel tussen school, overheid en de maatschappelijke omgeving. Maar inconsistent handelen van de overheid en diverse, deels tegenstrijdige, verwachtingen en beelden van de rollen en het waartoe van schoolbesturen, maken het moeilijk voor besturen om hun verantwoordelijkheid waar te maken. Tegelijkertijd zijn niet alle schoolbesturen intern goed verbonden met hun school of scholen en werken zij niet altijd extern samen wanneer dat wel nodig is. Om de posities en verhoudingen binnen het onderwijsbestel te verduidelijken en te verbeteren adviseert de raad subsidiariteit en publieke belangen consequent als richtsnoer te hanteren. Zowel de overheid als schoolbesturen moeten dat beter doen.

..raad
wijs
onder

Aanleiding: rol en waartoe van schoolbesturen complex

Regelmatig klinkt de vraag of schoolbesturen hun verantwoordelijkheid wel waarmaken. De verwachtingen vanuit de overheid en de maatschappij zijn nogal eens tegenstrijdig. Schoolbesturen moeten hun verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van het onderwijs door daar gericht op te sturen. Tegelijkertijd moeten ze het onderwijs aan de professionaliteit van leraren laten. Schoolbesturen moeten beter luisteren naar wat leraren en ouders willen en de zeggenschap van schoolleiders en leraren respecteren. Tegelijkertijd moeten ze tegen de wensen van leraren en ouders ingaan als maatschappelijke belangen daarom vragen.

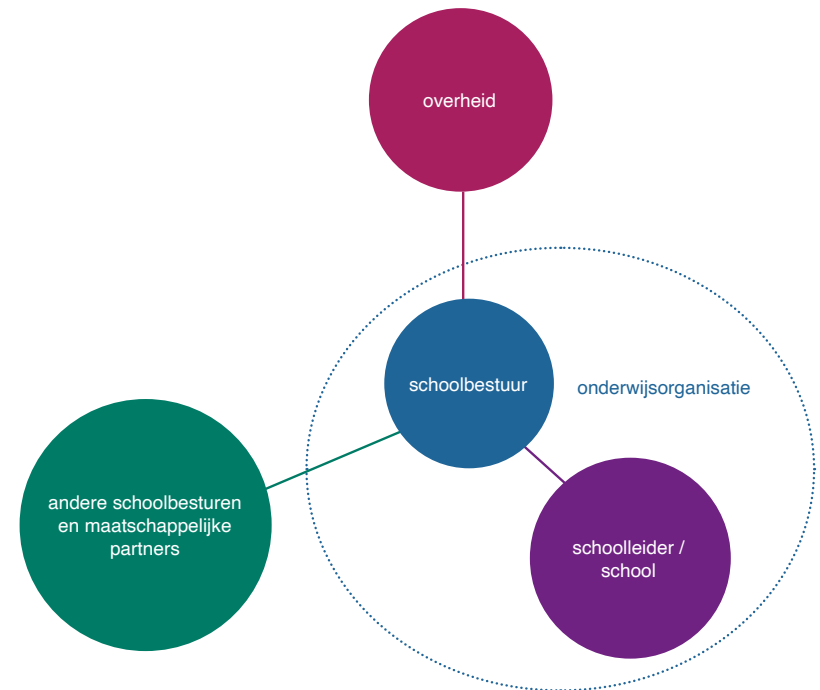
Die dubbelzinnigheid werkt door in een gecompliceerde verhouding tussen de overheid en schoolbesturen. Op papier hebben schoolbesturen een grote mate van autonomie, maar in de praktijk stuurt de overheid regelmatig bij. Daarbij is vaak niet helder wat schoolbesturen echt moeten doen. Ook vertoont het beleid inconsistenties. Zo benadrukt de overheid met een aantal maatregelen dat het schoolbestuur aanspreekbaar is op de onderwijskwaliteit op de eigen school of scholen. Tegelijkertijd richt het overheidsbeleid zich de laatste jaren meer op het schoolniveau in plaats van op het bestuursniveau, waarmee de overheid het schoolbestuur passeert.

De Onderwijsraad ziet in de huidige discussie over de opdracht van schoolbesturen en in recente beleidsvoornemens aanleiding om uit eigen beweging een advies uit te brengen over schoolbesturen. Het advies geeft antwoord op de vraag: Wat is nodig om schoolbesturen de verantwoordelijkheid te laten waarmaken die hoort bij hun positie in het onderwijsbestel? Dit advies gaat over schoolbesturen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs. Eerder bracht de raad adviezen uit over de rol van de schoolleider en over de professionele ruimte van de leraar.

Advies: ga uit van subsidiariteit en publieke belangen om de verhouding tussen school, schoolbestuur en overheid te bepalen

Schoolbesturen vervullen een onmisbare rol in het onderwijsbestel. Ze vormen het knooppunt tussen school, overheid en maatschappelijke partners. In die positie combineren ze eigenstandige verantwoordelijkheden met een rol als verbindende schakel tussen school en overheid en tussen de onderwijsorganisatie en haar maatschappelijke omgeving.

Wat is nodig om schoolbesturen de verantwoordelijkheid te laten waarmaken die hoort bij hun positie in het onderwijsbestel?



Figuur 1: Het schoolbestuur als knooppunt in het onderwijsbestel

Subsidiariteit en publieke belangen als richtsnoer

De raad adviseert om subsidiariteit en publieke belangen als richtsnoer te nemen bij het verbeteren en verduidelijken van de posities en verhoudingen binnen het onderwijsbestel. Zowel de overheid als schoolbesturen moeten dat consistent doen.

Subsidiariteit betekent dat beslissingen worden genomen op een zo laag mogelijk niveau, zo dicht mogelijk bij de onderwijspraktijk. Verplaatsing van verantwoordelijkheid en bevoegdheid naar een hoger niveau behoeft bijzondere rechtvaardiging. De rijksoverheid dient telkens de noodzaak aan te tonen als ze iets naar zich toe wil trekken wat vooralsnog aan de schoolbesturen was. Hetzelfde geldt voor een schoolbestuur als het iets wil centraliseren of standaardiseren waar schoolleiders of leraren op schoolniveau eerder zelf over gingen. Subsidiariteit is daarnaast een toerustingsvraag. Mensen kunnen verantwoordelijkheden en bevoegdheden alleen aan als zij ook adequaat zijn toegerust met voldoende middelen, tijd, kennis en kunde.

Publieke belangen dienen vormt het andere principe om de verhouding tussen school, schoolbestuur en overheid te bepalen. Sommige publieke belangen kunnen beter worden geborgd op een hoger bestuurlijk niveau. Dan is opschalen noodzakelijk. Bijvoorbeeld wanneer het afzonderlijke schoolbesturen niet lukt bepaalde publieke belangen voldoende in het oog te houden, terwijl de rijksoverheid dit wel kan. Denk hier aan vraagstukken van kansengelijkheid en doelmatigheid. Of wanneer op het niveau van individuele scholen bepaalde opgaven niet kunnen worden opgepakt en schoolbesturen dit in samenwerking met maatschappelijke partners wel lukt. Denk hier aan onderwijsvoorzieningen voor minderjarige asielzoekers en passend onderwijs voor kinderen met een ondersteuningsbehoefte.

Overheid: stuur niet centraler maar consistent

De raad beveelt de overheid aan het onderwijs niet centraler, maar wel consistent aan te sturen vanuit het oogpunt van subsidiariteit en borging van publieke belangen. Volgens de raad is het essentieel dat de overheid aansluit bij de positie, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van schoolbesturen in het bestel. De overheid dient de knooppunt positie van schoolbesturen te honoreren, in plaats van besturen te passeren.

Op dit moment is de overheidssturing in het onderwijs niet consistent. De overheid scherpt wettelijke opdrachten aan en introduceert zorgplichten voor schoolbesturen, maar stuurt tegelijkertijd 'om schoolbesturen heen' door op specifieke onderwerpen geld en ondersteuning direct op het schoolniveau te richten. Zij zet daarmee besturen buiten spel, terwijl die wel verantwoordelijk blijven voor de onderwijskwaliteit en de continuïteit van hun organisaties. Daar komt bij dat de overheid voortdurend kortstondige, geïsoleerde beleidsinterventies pleegt op steeds wisselende thema's en prioriteiten. Tegelijkertijd laat de overheid juist na om samenhang in het stelsel te bewaken en dringende stelselvragen op te pakken.

Om beter en consistent te sturen op basis van subsidiariteit en oog voor publieke belangen, geeft de raad de overheid drie aanbevelingen mee.

1. Stel waar nodig wettelijke kaders en respecteer de rol van het schoolbestuur.
2. Bekostig onderwijs zo veel mogelijk structureel, via schoolbesturen, en zet doelsubsidie beperkt in. Zet voor extra investeringen het instrument van aanvullende bekostiging in en demp concurrentieprikkels in de bekostiging.
3. Respecteer in uitingen de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs.

Volgens de raad is het essentieel dat de overheid aansluit bij de positie, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van schoolbesturen in het bestel.

Schoolbesturen: wees intern stevig verbonden en werk extern samen waar nodig

De raad beveelt schoolbesturen aan hun knooppuntfunctie waar te maken door intern stevig verbonden te zijn met hun school of scholen en daarbij het principe van subsidiariteit leidend te laten zijn. En zij moeten extern samenwerken als dat nodig is, bijvoorbeeld om bepaalde publieke belangen te borgen of wanneer het ze in hun eentje niet lukt om in goed en toegankelijk onderwijs te voorzien. Essentieel is dat schoolbesturen coherentie aanbrengen in de twee tegengestelde richtingen van intern stevig verbonden zijn en extern samenwerken. Dit vergt van bestuurders een strategische blik en voortdurend balanceren en afwegingen maken.

Een schoolbestuur zorgt dat het weet wat er speelt op de school of scholen en zicht heeft op de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs. Het zorgt voor interne verbindingen, staat in contact met de ouders, laat ruimte aan schoolleiders en leraren, rust hen zo toe dat zij deze ruimte goed kunnen invullen en zorgt voor samenwerking tussen scholen. Maar de rol ten dienste van de eigen school of scholen is niet de enige. Van besturen wordt ook verwacht dat zij samenwerken als dat nodig is om publieke belangen te dienen.

De raad geeft voor schoolbesturen drie aanbevelingen mee.

1. Houd elkaar aan normen voor goed bestuur.
2. Heb als intern toezicht en medezeggenschap ook oog voor verbondenheid en samenwerking.
3. Stel eisen aan de bekwaamheid van schoolbestuurders.

www.onderwijsraad.nl/duidelijke-positie-schoolbesturen
september, 2023

Een schoolbestuur zorgt dat het weet wat er speelt op de school of scholen en zicht heeft op de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs.

