

## **Position paper voor rondetafelgesprek Sturing – 16 januari 2025**

In het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) Koersen op Kwaliteit en kansengelijkheid (2022) worden op basis van een gedegen analyse van de problemen in ons stelsel, terecht zorgen geuit over onderwijskwaliteit en kansengelijkheid. Daarbij worden ook suggesties gedaan voor aanpassingen in het stelsel die effect kunnen sorteren voor verbetering van de onderwijskwaliteit.

Deze brede stelselvraag wordt in de herijkingsbrief van OCW van d.d. 5 april 2024 echter versmald tot een sturingsvraag. Dat leidt af van de echte problemen en oplossingen en doet geen recht aan de veelzijdigheid van het vraagstuk.

De herijkingsbrief geeft daarmee niet het antwoord op de terechtte vraag vanuit het IBO: hoe te koersen op het verhogen van onderwijskwaliteit en kansengelijkheid. Een gemiste kans om een brede en samenhangende visie op de verbetering van het stelsel als geheel te ontwikkelen.

### **Denk niet in scenario's**

Staatssecretaris Paul schetst in de brief een aantal problemen met mogelijke oplossingen (de zogeheten denkrichtingen ongeacht sturingskeuzes). Maar versmalt deze tot drie scenario's (A, B, C) voor sturing. De discussie verengen tot drie scenario's doet echter geen recht aan de complexe werkelijkheid en rijke variëteit in en tussen onderwijsorganisaties. Dit wekt de indruk dat problemen in het onderwijs aangepakt kunnen worden enkel door de wijze van sturing aan te passen.

### **Sturingsoverload**

In het IBO wordt geconstateerd dat er sprake is van een overload aan sturing. De diverse interventies van de overheid en de politiek spelen hier een belangrijke rol bij. McKinsey (2020) liet bijvoorbeeld zien dat alleen al in de periode 2006-2019 322 additionele opgaven vanuit de overheid en politiek bij de scholen zijn belegd. Het onderwijs heeft vooral behoefte aan focus, heldere doelen, consistentie en flexibiliteit in de uitvoering. Het is belangrijk aldus het IBO – en de VO-raad onderschrijft dit – dat er heldere afspraken komen over de doelen en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen. Met de geschetste scenario's zal de overdaad aan sturing echter eerder toenemen. Er worden nieuwe maatregelen rond met name zeggenschap en bekostiging voorgesteld, die het werken in de praktijk ingewikkelder maken. In plaats van ruimte te scheppen voor leraren, schoolleiders en besturen neemt de sturingsoverload alleen maar toe.

### **Bevoegd gezag blijft nodig**

Welke keuzes er ook gemaakt worden, in alle gevallen blijft er een bevoegd gezag nodig om een integrale afweging te maken tussen de verschillende belangen binnen onderwijsorganisaties. Ook in scenario C: 'Scholen aan zet'. Kiezen voor dit scenario leidt tot ongewenste gevolgen en praktische moeilijkheden in de uitvoering. Bij scenario C gaan we in het funderend onderwijs van 1200 besturen (po en vo samen) naar ruim 8.000 bestuurtjes op vestigingsniveau. Deze moeten allemaal een eigen jaarverslag, toezichthouder, accountant etc. hebben. Deze versnippering bemoeilijkt bovendien samenwerking tussen scholen. Ook zullen de reserves toenemen, want iedere school moet een eigen bufferreserve aanhouden, die bij elkaar opgeteld noodgedwongen hoger zijn dan bij een groter bestuur (risicodeling). Daarnaast zal een aantal kleine scholen sneuvelen, want grote schoolbesturen zijn nu in staat 'niet rendabele' scholen te laten voortbestaan (bijvoorbeeld in het belang van thuisnabij onderwijs). Met name in krimpregio's is verarming van het brede aanbod een groot risico.

## **Denkrichtingen ongeacht sturingskeuzes**

De ‘denkrichtingen ongeacht sturingskeuze’ uit de herijkingsbrief bieden in potentie een goede analyse om te komen tot een goed en werkbaar verbeterprogramma voor het funderend onderwijs. Voorwaarde voor succes is wel dat deze denkrichtingen samen met de sector worden uitgewerkt. Hieronder de aandachtspunten van de VO-raad bij de voorgestelde denkrichtingen:

### **1. “Lijkt wenselijk dat de overheid meer regie neemt.”**

- De overheid helpt scholen door het creëren van goede randvoorwaarden voor het realiseren van goed onderwijs. Consistentie en helderheid zijn daarbij belangrijk.
- Scholen kunnen niet alles oplossen en soms is regie van het rijk gewenst: een gezamenlijk langjarig plan voor het funderend onderwijs, regulering van de leermiddelenmarkt, adequate huisvesting etc.
- De Onderwijsraad 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. De overheid moet dus niet (nog) meer sturen op het “hoe”.

### **2. “Lange termijn aanpak voor basisvaardigheden, kansengelijkheid en leraren- schoolleiderstekort.”**

- De staatssecretaris werkt samen met sociale partners aan een gezamenlijk verbeterplan (het in het regeerprogramma genoemde Herstelplan). Het is cruciaal dat dit plan een lange termijn aanpak heeft.
- Daarbij is consistentie in sturing en flexibiliteit in de uitvoering nodig, zodat er passend ingespeeld kan worden op de specifieke situatie van scholen en leerlingen. Alleen zo kunnen besturen inspelen op lokale behoeften en efficiënt samenwerken met gemeenten en zorginstellingen.

### **3. “Structurele bekostiging voor structurele taken.”**

- Duurzame onderwijsverbetering vereist een structurele bekostiging die meegroeit met de wettelijke vereisten en de maatschappelijke vraagstukken waar het onderwijs mee geconfronteerd wordt. De bekostiging moet ook ruimte bieden om onderwijs af te stemmen op lokale context.
- Veel tijdelijke financiering zorgt ervoor dat leraren geen vaste contracten kan worden geboden omdat er te weinig financiële zekerheid is voor besturen als werkgever.
- De combinatie van de aangekondigde gerichte bekostiging en normen in de bekostiging leiden tot een moeilijk werkbaar situatie voor schoolbesturen.

### **4. “Professionaliseren van alle actoren.”**

- Verdere professionalisering van bestuurders, schoolleiders en leraren is belangrijk. Er kan verder worden gebouwd op de beroepsprofielen voor deze doelgroepen. Ook is beroepsgroepvorming van leraren van belang.
- Voor bestuurders is de ontwikkeling van de accreditatiesystematiek gekoppeld aan het beroepsprofiel. Tijdens de ALV van de VO-raad op 4 december van dit jaar is het principebesluit genomen dat accreditatie verplicht wordt voor bestuurders. Daarnaast biedt de VO-academie professionaliseringsactiviteiten aan voor schoolleiders en bestuurders, zowel gericht op loopbaanontwikkeling als op actuele, inhoudelijke thema's.
- Naast professionalisering verdient ook het versterken van het samenspel tussen de verschillende actoren in en om de school aandacht. De VO-raad en Schoolleiders VO zetten in 2025 in op de versterking van het samenspel tussen schoolleiders en bestuurders.

5. **“Samenwerking tussen schoolorganisaties moet de norm worden.”**

- Het onderwijs heeft een belangrijke rol in de samenleving. Belangrijk is dat de focus van scholen en besturen gericht is, naast de eigen organisatie, op wat de maatschappij nodig heeft. Dat zien we nu bijvoorbeeld ook in de onderwijsregio's gebeuren.
- Samenwerking tussen besturen is belangrijk. De leden van de VO-raad hebben tijdens de ALV op 4 december jl. het principebesluit genomen om een lidmaatschapseis in dit kader op te nemen in de governance code.
- Er zitten prikkels in het stelsel die samenwerking in het maatschappelijk belang belemmeren en concurrentie bevorderen, zoals de bekostiging. Een onderzoek naar deze prikkels is nodig.

**Samengevat pleit de VO-raad voor:**

- o Heldere, eenduidige afspraken over wie in het stelsel welke taken en verantwoordelijkheden heeft. Hierbij past sturing door de overheid volgens het subsidiariteitsbeginsel.
- o Regie van de staatssecretaris:
  - om in overleg met veldpartijen te komen tot een omvattend en langjarig plan voor de sector;
  - op vraagstukken die landelijke aanpak vergen, zoals leermiddelen, schaduwonderwijs, later selecteren, etc.
  - bij sector-overstijgende vraagstukken, zoals jeugdzorg, huisvesting, etc.
- o Structurele financiering voor structurele taken én meer flexibiliteit t.a.v. inzet van die bekostiging: hierdoor kunnen schoolorganisaties werken aan duurzame onderwijsverbetering en invulling geven aan goed werkgeverschap.