Dilemma's voor schoolbesturen

De Onderwijsraad adviseerde eind 2023 bestuurders om beslissingen over onderwijs zoveel mogelijk op school te nemen en beter samen te werken voor publieke belangen. Hoe is dit advies geland in het veld? Een delegatie bestuurders ging op 17 april bij de CED-Groep in gesprek met de Onderwijsraad.

'Het zijn roerige tijden voor besturen.' Met deze boodschap trapt Karin Westerbeek van de Onderwijsraad de bestuursbijeenkomst af over het Onderwijsraad-rapport 'Een duidelijke positie voor schoolbesturen' (najaar 2023). De aanleiding van het advies: de complexe opdracht van besturen. Aan de ene kant zijn bestuurders verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit binnen hun organisatie en krijgen daar financiële middelen voor. Aan de andere kant moeten zij rekening houden met de autonomie van schoolleiders, die zelf subsidies kunnen aanvragen. Daarnaast moeten bestuurders ook opkomen voor publieke belangen, terwijl de onderwijsinspectie hen vooral beoordeelt op de kwaliteit van onderwijs dat ze bieden. Balanceren, dus.

> Nu ontbreekt consistente sturing vanuit de overheid

Een woud aan tegenstellingen

Ook complex zijn de verwachtingen die de overheid en de samenleving van bestuurders hebben. Wij, overheid en burgers, rekenen erop dat ze een oogje in het zeil houden en de kwaliteit van het onderwijs bewaken. Tegelijkertijd vraagt de overheid van besturen om afstand te houden en ruimte te geven aan de eigen wensen en ambities van scholen. Een media-analyse die de Onderwijsraad liet uitvoeren, bevestigt het diffuse beeld. We zien bestuurders als hardwerkende professionals die voor grote uitdagingen staan. Maar we vinden ook dat zij te veel verdienen, de praktijk niet goed genoeg kennen en geld uitgeven aan irrelevante zaken. De Onderwijsraad concludeert dan ook dat er veel verschillende opvattingen bestaan over goed schoolbestuur, zowel in de politiek als in de media.

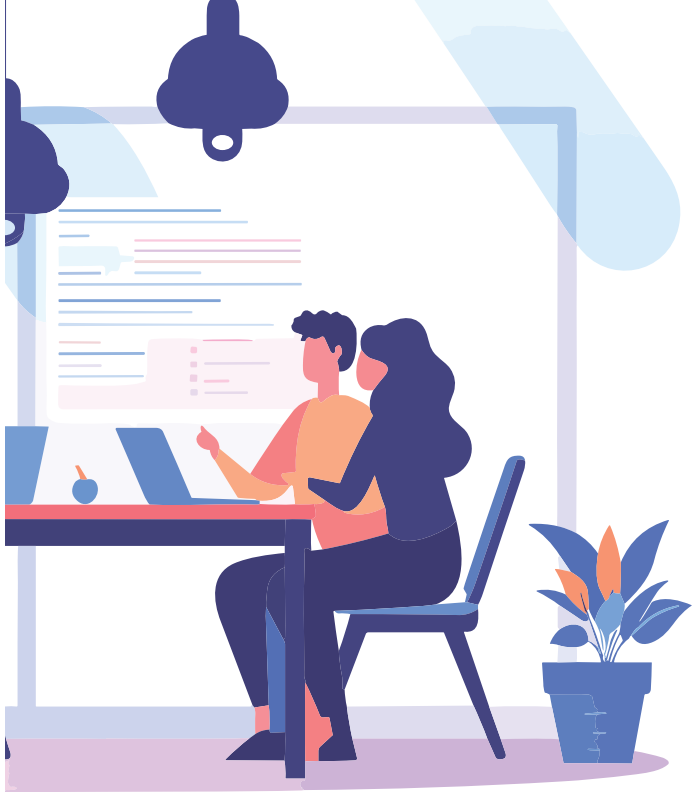
Balanceren

Hoe kunnen bestuurders nu het beste handelen? Karin Westerbeek, docent en lid van de Onderwijsraad adviseert: zit dicht genoeg op de onderwijspraktijk om verbonden te zijn en verantwoording te kunnen dragen, maar bied ook ruimte aan de leraar die zijn klas het beste kent. En geef ook aandacht aan vraagstukken die de school en het bestuur overstijgen: het publieke belang. Schoolbesturen vormen een onmisbaar knooppunt in het onderwijsbestel. De Onderwijsraad pleit in haar advies voor schoolbesturen die intern verbonden zijn met hun scholen, maar ook extern samenwerken met elkaar. Hiervoor is consistente sturing nodig van de overheid, die nu ontbreekt.
De bestuurders op 17 april lijken het er in ieder geval over eens te zijn: besturen hebben een maatschappelijke opdracht en het publieke belang staat voorop. Dat zou dus altijd in je achterhoofd moeten zitten bij het maken van keuzes. 'Toch lukt het niet altijd om dat belang te dienen,' zegt Marie-Elle Bakker (PCBO Amersfoort). 'Het moet immers ook betaalbaar zijn. Voor publieke taken krijgen besturen geen financiële middelen.'

Knelpunten uit de praktijk

Welke uitdagingen komen de bestuurders in de praktijk tegen? Deze avond passeren verschillende voorbeelden de revue. Zo stichtte bestuurder Diana Lorier (Vier Windstreken) samen met twee andere besturen een school in een nieuwbouwwijk in Gouda, waarvoor ze volgens de wet- en regelgeving een aparte stichting en een apart bevoegd gezag moest oprichten. Om die school in stand te kunnen houden, participeren alle besturen in die stichting. Lorier: 'Het publieke

Tekst Marjolein van Dijk



Scenario's

Op 17 april bracht Margéke Hoogenkamp (CED-groep) de recente kamerbrief over sturing in het onderwijs ter sprake. In deze brief schetst demissionair minister Paul drie scenario's. Scenario A legt alle verantwoordelijkheid voor bestedingen en onderwijskwaliteit weer terug bij het schoolbestuur. Scenario B legt de onderwijskundige verantwoordelijkheid bij de school en de overkoepelende (publieke) verantwoordelijkheid bij het bestuur. Scenario C heft de schoolbesturen op en belegt alle verantwoordelijkheden bij de scholen, die geleid worden door een directeur-bestuurder. In dat laatste scenario voert de overheid rechtstreeks regie.
Hoe kijken de bestuurders naar deze scenario's? Deze avond tonen zij zich eensgezind. Waar de minister een voorkeur heeft voor scenario B, vinden de bestuurders scenario A het beste, waarbij de bestuurders aan zet zijn. De gedachte: met één leiding creëren we in onderwijsland de broodnodige consistentie, transparantie én onderlinge samenwerking, waarmee we het onderwijs optimaal kunnen dienen.
De Onderwijsraad op zijn beurt liet in een brief van 14 mei weten geen van deze scenario's wenselijk te vinden: 'Het advies kent vele facetten en is niet één-op-één te vertalen in een van de drie sturingsscenario's die de minister in de recente Kamerbrief schetst. Geen van de drie scenario's past bij de redenering en aanbevelingen van het advies.'

belang dat we hiermee dienen, is dat we elkaar niet willen beconcurreren in de wijk. Maar dit vraagt heel wat van ons: feitelijk zijn we nu bestuurders van een éénpitter. We merken hoe lastig het is om voor het bestuur van een enkele school al het beleid op orde te hebben. Doen we zo wel het goede? Dat vragen wij ons nu wel af.'
Bestuurder Maarten Groeneveld (Nissewijs) werkt op eiland Voorne-Putten (ongeveer 150.000 inwoners), waar op een gegeven moment zeven verschillende besturen actief waren. 'Op die manier konden we het regionale en publieke belang onvoldoende dienen. We hebben toen met elkaar besloten om een samenwerkingsbestuur te vormen. Dit betekende dat mijn organisatie, die al sinds 1888 bestond, werd opgeheven. Dat was nodig voor de toekomst voor de kinderen in de regio.'
Ook de inzet van toegewezen budgetten komt ter sprake. Als een sbo-school in het samenwerkingsverband om een dringende reden meer budget nodig heeft, is het dan verdedigbaar om dat toe te kennen? Het dient het publieke belang, maar is nadelig voor de school die daardoor minder te besteden heeft. Toch staat ook in dit soort situaties het publieke belang voor de bestuurders voorop.

Visie op visie

Een vraag die de Onderwijsraad neerlegt bij de besturen: mogen zij een visie op goed onderwijs voorschrijven aan hun scholen? Niet als het aan interim-bestuurder Freek Polter ligt: 'Als je wilt dat er een gedeelde visie ontstaat, zul je dat moeten stimuleren. Een bestuurder kan natuurlijk eigen ideeën hebben over goed onderwijs, maar kunnen de scholen die ook uitvoeren? Daar moet je het met elkaar goed over hebben.' Maarten Groeneveld reageert: 'Besturen is balanceren tussen kaders bieden en ruimte geven. Daarbinnen bevindt zich een heel speelveld. Dat is een complex samenspel tussen bestuurder en schoolleider.' Alle aanwezige bestuurders zien het belang van een gezamenlijk geformuleerde visie op bestuursniveau. Die biedt een kader voor verbinding tussen de scholen. De ene bestuurder laat de visie bottom-up groeien, de andere geeft liever zelf de richting aan. Maar ze zijn het erover eens dat er voor de scholen ruimte moet zijn om de visie te laten aansluiten bij de eigen schoolpopulatie en het team.

> Zeven besturen tegelijk waren actief. Dat vroeg om samenwerking.

Solidair en verbonden

Hoogenkamp vat de bevindingen van de avond samen: 'Besturen voelen zich in hoge mate verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Dat gaat verder dan alleen hun eigen scholen. Ze willen grote vraagstukken oppakken, zoals het lerarentekort en passend onderwijs. Dit doen zij door solidair te zijn en de verbinding op te zoeken, soms ten koste van hun eigenbelang. Deze inspanningen worden niet gemeten, getoetst of beoordeeld. De inspectie heeft wettelijk alleen als taak te kijken naar de onderwijskwaliteit binnen de instelling. Dat levert voor besturen soms duivelse dilemma's op.' ■