Aandachtspunten Profielorganisaties tbv Commissiedebat Sturing in het funderend onderwijs

In het kort

De profielorganisaties herkennen de problemen met betrekking tot de sturing door de overheid die staatssecretaris Paul schetst in haar brief van 5 april 2024. Er is inderdaad sprake van onduidelijke, inconsistente en teveel sturing. Bovendien bestaat de bekostiging teveel uit incidentele middelen. Dat de staatssecretaris het wenselijk vindt om structurele taken structureel te bekostigen kunnen wij daarom alleen maar toejuichen. Dat geldt ook voor de door haar bepleite stevigere regie van de overheid over het onderwijs, voor zover die regie zich beperkt tot het in samenspraak met het veld stellen van heldere, langjarige doelen vanuit een breed gedragen langetermijnvisie.

De staatssecretaris lijkt echter een veel verdergaande 'herijking' van de sturing van en binnen het funderend onderwijs op het oog te hebben. Wij denken dat dat het onderliggende probleem niet oplost. Dat onderliggende probleem is volgens ons namelijk geen besturingsprobleem, maar een perspectiefprobleem. De overheid is het onderwijs steeds meer gaan beschouwen als een meetbaar proces dat met de juiste input tot de gewenste output zal leiden. De profielorganisaties pleiten voor een pedagogisch perspectief op onderwijs. Daarbij staat de praktijk van het onderwijs centraal, die is gericht op de relatie tussen leraar en leerling en op goede resultaten, maar die niet maakbaar is.

Op basis van het pedagogisch perspectief en een overheidsregie op hoofdlijnen kunnen leraren, schoolleiders en bestuurders vanuit motivatie en passie voor hun werk in samenwerking en met respect voor elkaars rol werken aan steeds beter onderwijs. Goed onderwijs is immers een teamprestatie. Hierbij past het principe van subsidiariteit, waar ook de Onderwijsraad in zijn advies *Een duidelijke positie voor schoolbesturen* (2023) op wijst. De nadruk in het beleid zou daarom niet moeten liggen op de herijking van rollen, maar in de vergroting van de bewustwording van de eigen en elkaars rol. De profielorganisaties doen daarom de volgende aanbevelingen:

- Laat het denken in sturingsscenario's los.
- Voer met alle betrokkenen gezamenlijk, waaronder de profielorganisaties, het fundamentele gesprek over de bedoeling van het onderwijs en wat dat betekent voor het sturingsvraagstuk. Schep daarbij uitdrukkelijk ruimte voor het pedagogisch perspectief.
- Ga bij de verantwoordelijkheidtoedeling uit van het principe van subsidiariteit.
- Faciliteer initiatieven die bijdragen aan verdere bewustwording van de rollen die de verschillende professionals binnen de schoolorganisatie hebben en het samenspel tussen hen.
- Faciliteer de totstandkoming van een beroepsgroep leraren.
- Facilitair initiatieven die bijdragen aan levend gebruik van de beroepsstandaard voor schoolleiders en het managementstatuut.

- Investeer in de schoolleider als onderwijskundig en pedagogisch leider.
- Erken en waardeer de pluriformiteit van het onderwijs, zowel voor wat betreft de visies van waaruit onderwijs wordt gegeven, als voor wat betreft de verschillen tussen individuele scholen. Dit past bij onze democratische, pluriforme samenleving.
- Beperk de stevigere regie door de overheid tot het in samenspraak met het veld stellen van heldere, langjarige doelen vanuit een breed gedragen langetermijnvisie.
- Zorg voor structurele financiering voor structurele taken die ruimte biedt aan flexibiliteit ten aanzien van de inzet van middelen, passend bij de verschillen tussen scholen.

Hieronder werken wij onze visie verder uit.

Aanleiding
Het onderwijs kampt met een aantal stevige uitdagingen: de onderwijsresultaten op de basisvaardigheden dalen, de kansenongelijkheid is toegenomen en er is sprake van een stevig leraren- en schoolleiderstekort. Scholen werken hard om deze problemen het hoofd te bieden en de regering heeft verschillende maatregelen genomen. Staatssecretaris Paul meent dat daarnaast de sturing van en in het funderend onderwijs herijkt moet worden. Zij vindt dit mede op basis van het IBO-rapport *Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid* en het rapport *Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap*. In haar brief van 5 april 2024 schetst de (toen nog) minister drie mogelijke toekomstscenario's, waarover zij met de Tweede Kamer het gesprek wil aangaan.

Besturingsprobleem of een perspectiefprobleem?
De profielorganisaties denken niet dat er sprake is van een besturingsprobleem dat opgelost wordt door meer regie van de overheid, of veranderingen in de governance binnen het onderwijs. De rapporten die ten grondslag liggen aan de genoemde brief tonen dat in ieder geval niet aan. Het IBO noemt verschillende sturingsfilosofieën, maar maakt geen keuze. Het stelt wel dat er geen bewezen effectieve sturingsinstrumenten van het Rijk zijn en dat er geen wetenschappelijke evidentie is voor de aanname dat actievere sturing door de overheid beter is. Alle partijen, inclusief de overheid, wijzen bovendien op de noodzaak van meer zeggenschap van de onderwijsprofessionals in de klas over hun werk. Het is paradoxaal dat de regering tegelijkertijd meer regie over dat werk wenst.

Het rapport naar aanleiding van het brede gesprek over governance en zeggenschap concludeert dat de huidige governancestructuur en (mede)zeggenschapsverhoudingen voldoen. Verbeterpunten liggen bij de uitvoering, niet bij structuurveranderingen. Uitzondering daarop is een versterking van de positie van de schoolleider.

Ingrepen in de sturingswijze van de overheid, of in het governancemodel van scholen zijn dus niet evidence-based of evidence-informed, zij leiden niet aantoonbaar tot verbeteringen. Het schetsen van enkele scenario's, zoals gebeurt in de genoemde brief gaat daarnaast voorbij aan de grote diversiteit in het onderwijs. De genoemde scenario's om de ingrepen vorm te geven zijn ook niet getoetst op bijvoorbeeld uitvoerbaarheid, draagvlak binnen het onderwijs en financiële gevolgen. Bovendien maakt het voorkeursscenario (B) van de staatssecretaris een oneigenlijke scheiding tussen de maatschappelijke en de onderwijskundige opdracht van de school. De onderwijskundige opdracht is juist de belangrijkste maatschappelijke opdracht. En de benodigde interbestuurlijke samenwerking werpt vruchten af wanneer bestuurders hier, samen met hun scholen, gemotiveerd voor kiezen.

De profielorganisaties constateren dat de voorgestelde veranderingen uitgaan van een schijntegenstelling tussen besturen en scholen. In de praktijk komt deze tegenstelling nauwelijks voor, zo horen wij van bestuurders én schoolleiders in onze achterbannen. Wat wij ook horen van veel schoolleiders binnen een groter bestuur, is dat zij niet zitten te wachten op extra bevoegdheden en

verantwoordelijkheden. Zij zijn juist blij met de rol die hun bestuur heeft. Een bestuur speelt een verbindende rol en is nodig om verschillende belangen af te wegen en kan bijvoorbeeld een kleine school in stand houden die het zelfstandig niet zou redden en zo een bijdrage leveren aan thuisnabij onderwijs.

Moet er dan niets gebeuren? Zeker wel! Wij denken – evenals overigens de Onderwijsraad - dat de focus op meer regie van de overheid en andere governanceverhoudingen binnen onderwijsorganisaties geen recht doet aan het werkelijke probleem waarmee het onderwijs te kampen heeft. Versnippering van verantwoordelijkheden richting regio's, overheid en schoolleiders kan geen oplossing zijn. Het probleem zit dieper en hangt samen met het perspectief op onderwijs.

Naar een perspectiefwisseling
De overheid is het onderwijs in de loop van de tijd steeds meer gaan beschouwen als een maakbaar proces. Met de juiste input, de juiste vooraf gedefinieerde handelingen in de klas zal als vanzelf de gewenste output, het gewenste resultaat geproduceerd worden, zo lijkt de gedachte. Dit perspectief heeft geleid tot een steeds groter wordende beheersings- en controledrift met meer en meer regels en strengere controles en toenemende prestatiedruk, zonder dat het onderwijs verbeterde, een situatie van "razende stilstand", naar de woorden van de Duitse socioloog Hartmut Rosa. De nu voorgestelde ingrepen in de sturingsrelaties passen in deze tendens en zijn in zekere zin 'meer van hetzelfde'.

De profielorganisaties zijn van mening dat er iets anders moet gebeuren. Er is een fundamenteel gesprek met alle betrokken partijen nodig over de bedoeling en doelen van het onderwijs om zo te komen tot een ander perspectief op wat onderwijs is. Wij dragen graag bij aan dat gesprek en brengen daarbij het pedagogisch perspectief in. Dit perspectief zet de praktijk van het onderwijs weer centraal. Onderwijs vindt niet plaats aan ambtelijke tekentafels of in de politieke arena maar in de klaslokalen. De werkelijkheid daar is veel rijker en complexer dan de Haagse werkelijkheid. In die rijke en complexe werkelijkheid oefent de leraar zijn of haar ambacht uit. Basisvaardigheden zijn daarbij uiteraard zeer belangrijk, maar zij staan niet op zichzelf. Zij hangen altijd samen met de bredere ontwikkeling van de leerling. Waartoe gaat de leerling deze vaardigheden gebruiken? In de bijlage werken we het pedagogisch perspectief verder uit.

Wij merken dat bestuurders, schoolleiders en leraren dit andere perspectief herkennen en er enthousiast van worden. Het raakt aan de kern van hun motivatie om in het onderwijs te werken. Dat geldt niet voor de manier waarop het onderwijs op dit moment door de overheid en de politiek wordt aangestuurd. Natuurlijk streven deze bestuurders, schoolleiders en leraren ook naar goede resultaten, overigens op een breder terrein dan alleen de basisvaardigheden. Maar hun passie ligt niet bij het voldoen aan steeds meer regels die hun professionele autonomie inperken, maar bij het vanuit de pedagogische relatie met elke leerling werken aan goede resultaten, passend bij die leerling.

Vanuit dit gezamenlijke vernieuwde perspectief dat vanuit het doel en de bedoeling van het onderwijs dienstbaar en verrijkend is voor leerlingen en leraren, kunnen we het gesprek voeren over de gewenste wijze van sturen, met respect voor de gedeelde en eigen verantwoordelijkheden van overheid en onderwijssector.

Sturing: Subsidiariteit als leidend principe
Wat de profielorganisaties betreft staat in het gesprek over sturing subsidiariteit centraal, zowel in de relatie tussen de overheid en het veld, als in de verhoudingen binnen onderwijsorganisaties: beslissingen worden genomen op het niveau dat daar het meest geschikt voor is. Dit vraagt binnen de onderwijsorganisatie om samenwerking en wederzijds vertrouwen. De verschillende 'lagen' moeten niet tegenover elkaar worden gezet. Het is essentieel dat bestuurders, schoolleiders en leraren

gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor goed onderwijs. Goed onderwijs is immers een teamprestatie.

De kracht van de onderwijsorganisatie ligt in haar collectieve aanpak, gebaseerd op gelijkwaardige beginselen zoals interne solidariteit, effectiviteit en duurzame waardecreatie. Wanneer deze principes leidend zijn, ontstaat een organisatie waarin iedereen elkaar versterkt en waarin het belang van goed onderwijs vooropstaat. Dit bevordert niet alleen de kwaliteit van onderwijs, maar ook de onderlinge samenhang en langetermijnresultaten binnen de sector.

Samenwerken aan goed onderwijs
De gemeenschap van bestuurders, schoolleiders en leraren werkt vanuit solidariteit en respect voor ieders rol. Schoolbesturen hebben daarin een dienstbare rol, gericht op het ondersteunen van het werk van schoolleiders en leraren. Een binnen de onderwijsorganisatie gedeelde inspirerende schoolvisie is van groot belang (zoals uit onderzoek gebleken) en vooral besturen kunnen dit bevorderen. Deze samenwerkingsgerichte benadering versterkt, ook in een soms weerbarstige praktijk, de kwaliteit van onderwijs en creëert ruimte voor het professionele handelen van alle betrokkenen.

Herijking of bewustwording?
Het huidige bestel onderstreept de verantwoordelijkheid en zorgplicht van het schoolbestuur binnen de hele keten. Volgens de profielorganisaties zou de nadruk dan ook niet moeten liggen op een herijking van de rol van het schoolbestuur, maar op een grotere bewustwording van ieders rol. Dit sluit aan bij het advies van de Onderwijsraad, *Een duidelijke positie voor schoolbesturen* (september 2023).

Bijlage | Een pedagogisch perspectief op onderwijs

Als profielorganisaties pleiten we voor een pedagogisch perspectief op onderwijs. Waarom? Wat verstaan we daaronder? En wat vragen we van de politiek?

Grote uitdagingen
Het (funderend) onderwijs staat voor een aantal grote uitdagingen:

- De kwaliteit daalt;
- Het leraren- en schoolleiderstekort groeit;
- Kansengelijkheid blijft achter;
- De (zorg)problematiek bij leerlingen is steeds complexer;
- Ons ideaal van inclusiever onderwijs lijkt lastiger te bereiken: veel leerlingen gaan toch naar het speciaal onderwijs.

Wat valt ons als profielorganisaties daarbij op?

- Onderwijs wordt vaak gezien als een maakbaar proces, met een steeds groeiende (politieke) wens tot beheersing en verantwoording.
- Onderwijskwaliteit wordt smal gedefinieerd in termen van kwalificatie; voor de menselijke maat is het meten van resultaten, opbrengsten en rendement in de plaats gekomen.
- Onderwijs staat steeds meer ten dienste van de BV Nederland, in plaats van aan de behoefte van de leerling aan welbevinden, vorming en toerusting.
- Leerlingen ervaren (prestatie- en diploma) druk om te moeten klimmen op de onderwijsladder en individueel succes te behalen, waarbij succes smal wordt gedefinieerd.
- Een fundamentele analyse van de problemen achter de uitdagingen ontbreekt. Oplossingen die worden aangedragen hebben vaak het karakter van ‘meer van hetzelfde’.

Het is duidelijk dat er iets moet gebeuren. In het belang van leerlingen. Van leraren. Van ons allemaal. Daarvan is iedereen wel overtuigd.

Welk perspectief zien wij als profielorganisaties?
Wij denken dat het anders en beter kan. Wij pleiten voor een pedagogisch perspectief op onderwijs als basis voor het onderwijsbeleid. Wat bedoelen we daar concreet mee?

- Het pedagogisch perspectief zet de praktijk van het onderwijs weer centraal. Onderwijs vindt niet plaats aan ambtelijke tekentafels of in de politieke arena, maar in de klaslokalen. De werkelijkheid daar is veel rijker en complexer dan de Haagse werkelijkheid. In dit verband: ouderbetrokkenheid is zeer gewenst.
- In die rijke en complexe werkelijkheid oefent de leraar zijn of haar ambacht uit. De basis daarbij is de relatie tussen leerling en leraar. Vanuit die relatie fungeert de leraar als gids en komt hij of zij tegemoet aan de behoefte van de leerling, die de wereld leert kennen, zichzelf ontwikkelt en ontdekt hoe hij of zij van betekenis kan zijn voor anderen en de samenleving.
- Daarbij zijn basisvaardigheden zoals rekenen en taal uiteraard zeer belangrijk, maar zij staan niet op zichzelf. Zij hangen altijd samen met de bredere ontwikkeling van de leerling. Waartoe gaat de leerling deze vaardigheden gebruiken?
- De functie van onderwijs is het overdragen en bijbrengen van kennis, vaardigheden en houdingen. Dit vraagt om een betere balans tussen subjectificatie, kwalificatie en socialisatie dan nu het geval is.

Wat vraagt het?

- Vertrouwen in en ruimte voor onderwijsprofessionals. Niet primair om leerlingen de gewenste opbrengsten te laten produceren, maar om leerlingen te bieden wat zij in hun context en met het oog op hun brede ontwikkeling nodig hebben. Dit vraag om scholen met een sterke visie.

- Onderwijsbeleid, zowel van de overheid als van scholen en hun besturen dient gericht te zijn op het faciliteren van leraren om hun werk op deze manier uit te kunnen voeren.
- Een visie op de rol van onderwijs in de samenleving: langdurig en bestendig onderwijsbeleid met daarbij passende bekostiging.

Wat levert dit op?

- Scholen die richting geven aan leerlingen en uitgaan van hun behoeften en die van hun ouders/verzorgers.
- Leraren die dát kunnen doen, waarvoor zij voor hun beroep hebben gekozen.
- Een aantrekkelijker lerarenberoep, omdat leraren meer ruimte ervaren om van betekenis te zijn voor leerlingen.
- Leerlingen die zich gehoord en gezien voelen.

We zeiden het al: onderwijs is geen maakbaar proces. Uitkomsten zijn niet gegarandeerd. Maar wij denken dat meer aandacht voor het welbevinden van de leerling en zijn of haar brede ontwikkeling en minder prestatiedruk leidt tot betere resultaten.

Welke aanbevelingen doen we de politiek om ruimte te geven aan dit pedagogisch perspectief?

Aanbeveling 1: Neem de drie doeldomeinen van onderwijs in samenhang serieus

Respecteer de belangrijke functie die onderwijs elke dag opnieuw heeft in het leven van kinderen en jongeren in Nederland. Geef daarom daadwerkelijk ruimte aan alle drie de functies die onderwijs heeft en erken dat persoonsvorming, socialisatie en kwalificatie niet zonder elkaar kunnen en elkaar versterken. Realiseer je daarbij dat het onderwijsproces niet maakbaar is.

Aanbeveling 2: Herwaardeer het onderwijsambacht

Geef de leraar als hoogopgeleide professional meer tijd en ruimte om vanuit zijn/haar kennis en kunde te investeren in de relatie met de leerling om vandaaruit tegemoet te komen aan de behoeften van de leerling in zijn of haar context.

Aanbeveling 3: Kijk niet smal, maar breed naar de onderwijskwaliteit

Erken dat onderwijskwaliteit een breed begrip is, dat meer omvalt dan de resultaten op de basisvaardigheden. Accepteer daarbij dat de belangrijkste zaken in het onderwijs niet meetbaar zijn. Ga in gesprek met het onderwijsveld over *wát* de politiek van scholen verwachten – en laat het *hoe* aan hen over. Maak een eind aan de additionele verwachtingen over wat het onderwijs kan en vermag. Laat scholen vanuit de kennis van hun leerling-populatie eigen ambities formuleren, waarover zij zich kunnen en willen verantwoorden.

Aanbeveling 4: Zorg voor stabiel beleid en stabiele financiering

Waak voor ad hoc, incidentgedreven beleid en telkens weer nieuwe tijdelijke subsidies en bekostigingsregelingen. Zorg daarentegen voor een langjarig stabiel beleid met dito financiering (via de lumpsum) dat volop ruimte laat voor het pedagogisch perspectief.