

Utrecht, 18 april 2024

Geachte leden van de vaste Kamercommissie van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Middels deze brief reageert AVS op het voorstel van het Ministerie van OCW in het kader van de herijking sturing funderend onderwijs. In diverse bijeenkomsten is stilgestaan bij de probleemanalyse en factoren als de huidige kwaliteit van het onderwijs en het schoolleiderstekort.

AVS sluit zich aan bij de opvatting dat er iets moet gebeuren aan de manier waarop de overheid stuurt en besturen, schoolleiders en leraren beter in positie gebracht kunnen worden. In het IBO "Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid" is geconcludeerd dat de sturing nu niet effectief is. De onvrede die er heerst bij leraren, schoolleiders en besturen over de sturing vanuit de overheid, dan wel vanuit de besturen, is voor AVS herkenbaar. Wij waarderen het zeer dat dit nu ook door het Ministerie van OCW erkend wordt.

Gedegen proces

Met de brief die nu aan de Tweede Kamer is verstuurd, wordt een voorstel voor de herijking van de sturing in het funderend onderwijs voorgelegd. In deze brief worden vijf denkrichtingen genoemd waarop het wenselijk lijkt om de komende jaren maatregelen te nemen. Daarnaast worden drie scenario's op hoofdlijnen geschetst voor een sturingsmodel met verschillen in de rol en betrokkenheid van de overheid, besturen en scholen. Vanuit de thema's bekostiging, zeggenschap en arbeidsvoorwaarden wordt deze rol en betrokkenheid inzichtelijk gemaakt. AVS is van mening dat dit alles middels een gedegen proces, met voldoende betrokkenheid vanuit het veld, tot stand is gekomen. Daar willen wij onze waardering voor uitspreken.

Denkrichtingen

Met betrekking tot de vijf denkrichtingen willen wij allereerst aangeven dat AVS deze onderschrijft. Het onderwijs heeft behoefte aan consistent beleid, duidelijkheid en een duurzaam meerjarenperspectief. De vijf genoemde denkrichtingen:

- de regiefunctie van de overheid,
- een langetermijnaanpak,
- structurele bekostiging,
- professionalisering en
- samenwerking i.p.v. concurrentie als norm

zijn wat AVS betreft inderdaad de uitgangspunten waarlangs dit vorm kan krijgen.

De brief stelt tevens, in onze ogen terecht, dat er vanuit deze vijf denkrichtingen niet per definitie één samenhangend scenario aan bewezen effectieve maatregelen op het terrein van zeggenschap, bekostiging en arbeidsvoorwaardenvorming is dat de benoemde problematiek het best aanpakt. Toch worden er drie scenario's op hoofdlijnen uitgewerkt. AVS constateert dat deze drie scenario's nog veel uitwerking vergen en we vragen ons af of het niet beter was geweest een tussenstap in te gelasten waarbij in eerste instantie commitment, zowel bij het veld als bij de politiek, voor deze vijf denkrichtingen, was gevraagd.

Scenario B

Van de drie uitgewerkte scenario's bevat scenario B, gericht op het subsidiariteitsprincipe, voor ons de meest sterke onderdelen. De constatering dat de schoolleider de laatste jaren door de overheid

onvoldoende in positie is gebracht is volgens AVS terecht. Een stevige rol van de schoolleider vraagt aldus AVS dan ook om een aantal concrete maatregelen. De rol van de schooldirecteur is namelijk een van de meest complexe, maar ook een van de meest cruciale rollen in het onderwijs. Het is de schoolleider die de schakel is tussen beleid en praktijk. Het is de schoolleider die nodig is om beleid tot uitvoer te brengen omdat deze de beschikbare middelen van de school kan richten en sturen om veranderingen tot in de klas te laten doordringen. AVS zet zich in om deze strategische positie van de schoolleider te versterken. Belangrijke grondslag hiervoor is gelegen in het rapport van de Onderwijsraad¹ uit 2018 waarin een drietal aanbevelingen zijn opgenomen die bijdragen aan de versterking van de strategische rol van de schoolleider in Nederland.

Essentiële toevoegingen

Voor de toekomst van en de onderliggende sturing in het funderend onderwijs zijn in de lijn van scenario B volgens AVS daarom een aantal zaken essentieel.

Allereerst, een opmerking over deze titel van scenario B. AVS zet in op de verbetering van het samenspel tussen bestuur en schoolleider. Het uitgangspunt daarbij is echter de *maatschappelijke opgave van de school* en niet die van het bestuur. Elke school in Nederland is namelijk verschillend, qua populatie, geografische locatie, pedagogisch concept, denominatie etc.. Voor elke school is de maatschappelijke opgave daarom anders, hetgeen handelingsruimte van de schoolleider vraagt om hierop te acteren. Het schoolbestuur zorgt vervolgens voor de randvoorwaarden waarbinnen de scholen hun diverse maatschappelijke opdrachten kunnen vervullen. De titel van scenario B is volgens AVS dan ook niet toereikend en passend bij de uitwerking zoals die voor ligt.

AVS herkent een groot deel van de observaties afkomstig uit het IBO en de daaruit voortvloeiende keuze van scenario B voor een sturingsprincipe op basis van subsidiariteit. Bijvoorbeeld het versterken van de samenwerking tussen de MR en GMR, structurele bekostiging voor duurzame verbetering, en het aanpakken van diverse prikkels die leiden tot concurrentie. Volgens AVS zijn er echter nog een aantal zaken essentieel in de uitwerking van scenario B:

- Zoals ook uit het advies van de Onderwijsraad blijkt dient de strategische rol en de positie van de schoolleider versterkt worden. Een versterking van het samenspel tussen bestuur en schoolleiding draagt bij aan de verbetering van de onderwijskwaliteit en zorgt voor afstemming van strategie en beleid. Het *managementstatuut* is hier het juiste instrument voor. Een managementstatuut is in de eerste plaats bedoeld om duidelijkheid te verschaffen over de bevoegdheden van schooldirecteuren en het bovenschools management. In het managementstatuut wordt beschreven welke taken en bevoegdheden gemandateerd worden naar de directies, en welke taken op het niveau van het bevoegd gezag blijven. Bij veel schoolbesturen wordt inderdaad hierover door het bevoegd gezag met alle directeuren overlegd, maar dit is geen garantie. Voor AVS is het daarom cruciaal dat het managementstatuut zijn huidige wettelijke basis behoudt, sterker nog, wordt versterkt, en dat de toepassing en werking ervan in de praktijk verder wordt verankerd. Dit laatste mede ook in het licht van de in de brief genoemde mogelijkheid om schoolleiders (meer) invloed te geven op de besteding van (een deel van) de financiële middelen.

¹ [Een krachtige rol voor schoolleiders | Advies | Onderwijsraad](#)

- Door de strategische rol en de positie van de schoolleider onderdeel te maken van de *code voor goed bestuur* en van de door schoolbesturen gehanteerde *besturingsfilosofie* kan deze verder geborgd worden. Besturen en intern toezichthouders toetsen de bestuurlijke inrichting en het bestuurlijk functioneren aan de principes en uitwerkingen van deze code. De code is bedoeld als leidraad voor bewustwording, dialoog en verantwoordelijk handelen in aansluiting op de actuele thema's en uitdagingen voor het primair onderwijs. De code richt de aandacht van schoolbesturen en hun interne toezichthouders niet alleen op de onderwijskwaliteit en de continuïteit van de organisatie, maar ook op de maatschappelijke opgave van het primair onderwijs en de verbinding met de maatschappelijke context die deze opgave met zich meebrengt. Door de strategische rol van de schoolleider hier expliciet onderdeel van te maken wordt de afstand tussen beleid en praktijk verkleind en komt er meer samenhang in de keuzes die schoolbesturen maken om de uitvoeringscapaciteit van scholen gericht op deze maatschappelijke opgave, te versterken.
- Ondanks dat schoolleiders in de meeste gevallen werknemers zijn, hebben zij momenteel een zwakke positie in de *medezeggenschap*. Doordat zij ook mede-beleidsmakers zijn binnen een schoolbestuur, voelen zij een onverenigbaarheid om op een reguliere wijze onderdeel te zijn van de GMR. Op onderdelen, zoals bijvoorbeeld het meerjaren-formatieplan en eventueel specifiek beloningsbeleid, zijn schoolleiders als werknemers echter wel onderwerp van gesprek. AVS vindt dat schoolleiders ook onderdeel moeten zijn van de (reguliere) medezeggenschap. Dit kan door een aparte deelraad, groepsmedezeggenschapsraad of themaraad in te richten. WMS artikel 20 biedt hier mogelijkheden voor.
- AVS vindt het zeer belangrijk dat schoolbesturen hun eindverantwoordelijkheid nemen voor de onderwijskwaliteit van de scholen die onder hun verantwoordelijkheid vallen. Dat neemt niet weg dat de schoolleider degene is die op schoolniveau verantwoordelijk is voor de onderwijskwaliteit. Deze positie van de schoolleider is momenteel onvoldoende in het toezicht van de Onderwijsinspectie verankerd. AVS wil dat dit duidelijker en meer formeel in het *toezichtkader* wordt opgenomen. Schoolleiders zijn van groot belang voor de onderwijskwaliteit. Een van de kernactiviteiten van de schoolleider is tenslotte het ontwikkelen en verbeteren van het onderwijs. Maak de schoolleider daarom structureel onderdeel, als gesprekspartner, van het inspectietoezicht.
- Zoals eerder in deze brief reeds aangegeven, hanteert AVS het uitgangspunt dat de *maatschappelijke opgave van de school* leidend is en niet die van het bestuur. Wij zijn dan ook van mening dat de schoolleider, in het kader van subsidiariteit, door het bestuur in staat gesteld moet worden om de maatschappelijke opdracht van de school te definiëren en dat dit leidend moet zijn in de keuzes die door het bevoegd gezag gemaakt worden. Om invulling te kunnen geven aan deze maatschappelijke opgave van de school, werkt de schoolleider veelal samen met bijvoorbeeld de kinderopvang, gemeente, zorg, sport en cultuur. Om dit voor elkaar te krijgen is het cruciaal dat de schoolleider hiervoor op de juiste manier in de wet is opgenomen, en deze de juiste bevoegdheden, een passend budget (structurele middelen) en de juiste ondersteuning (o.a. administratie, conciërge) ter beschikking krijgt.

- Scholenfusies zijn in het Nederlandse onderwijsbestel een gangbaar fenomeen geworden. Daarentegen is er geen proces ingericht indien scholen uit een schoolbestuur zouden willen stappen. AVS zou het wenselijk vinden om hiervoor wel een *wettelijke mogelijkheid* te creëren.

Tot slot

De constatering dat de kwaliteit van het funderend onderwijs onder druk staat is terecht. Ondanks dat leraren, ondersteunend personeel, schoolleiders en besturen hier elke dag keihard aan werken lukt het onvoldoende om hier verbetering in te brengen. Hiervoor is consistent beleid, duidelijkheid en een duurzaam meerjarenperspectief nodig. Wat AVS betreft zijn de scenario's geschetst in deze brief slechts het startpunt van deze discussie en zeker geen eindproduct. Wij zouden graag met u koersen op de totstandkoming van een langjarige agenda waarmee middels intelligente sturing vanuit de overheid lijn wordt gebracht in de verwachtingen van de samenleving en de inhoudelijke doelen (met bijpassende middelen) die het onderwijs als opdracht meekrijgt. Alleen zo komen beleid en praktijk dicht bij elkaar en kunnen schoolleiders hun belangrijke schakelfunctie vervullen om veranderingen tot in de klas te laten doordringen.

AVS werkt graag mee aan deze langjarige agenda voor het funderend onderwijs en blijft graag betrokken bij verdere uitwerking.

Met vriendelijke groet,

Karin Straus
Voorzitter AVS