



Bestuur

In deze rubriek beschouwen Sietske Waslander of Edith Hooge kwesties van onderwijsbestuur en -beleid. Beiden zijn als hoogleraren verbonden aan het GovernanceLAB van TIAS School for Business and Society van de Universiteit van Tilburg. www.tias.edu/governancelab.

Samenwerkingsverbanden als kristallisatiepunt

Het spanningsveld tussen een overheid die 'aanhoudende zorg' heeft voor het onderwijs, en onderwijsinstellingen die veel autonomie hebben, tekent al meer dan een eeuw het Nederlandse onderwijsbeleid. We zien dat opnieuw in de aanpak van de corona-crisis. Bijvoorbeeld rond de mondkmaskers. Of de ventilatie van gebouwen. De overheid heeft wel zorg maar is terughoudend en verwijst naar besturen en partijen in 'de regio', een aantal scholen kiest een eigen weg, dat geeft aanleiding voor verwarring en onzekerheid, de sectorraden kloppen bij de overheid aan voor meer duidelijkheid, enzovoorts. Verantwoordelijkheden voor lastige besluiten worden graag als hete aardappel doorgegeven, en de Nederlandse constellatie biedt daarvoor veel mogelijkheden.

Datzelfde eeuwenoude spanningsveld zien we in al zijn glorie in het beleid rond passend onderwijs. De publieke en politieke discussie over passend onderwijs is nu door de corona-perikelen ver naar de achtergrond verdwenen. Maar het is onvermijdelijk dat het onderwerp weer prominent terug gaat komen. Als het niet dit najaar is bij het Kamerdebat, dan is het wel in de winter in de aanloop naar de verkiezingen, of in het voorjaar bij de kabinetsformatie. Uit mijn analyse van het politieke debat sinds de invoering van passend onderwijs blijkt dat vier grote

twistpunten dat debat bepalen. Die twistpunten liggen precies in het hart van het spanningsveld tussen de aanhoudende zorg van de overheid en autonomie voor het onderwijs. Het eerste discussiepunt heeft te maken met het zogeheten referentiekader, wat velen waarschijnlijk alweer zijn vergeten. Bewindslieden en parlement wilden destijds weinig vastleggen in de wet, om professionals niet nodeloos in de weg te zitten. Het risico daarvan is dat iedereen zelf opnieuw het wiel uitvindt. Het referentiekader moest dat helpen voorkomen. De gedachte was dat 'het veld' zelf normen en bepalingen zou ontwikkelen: dan zou iedereen dezelfde werkwijzen volgen, zonder dat de wet dat op zou leggen. Het liep anders. De sectorraden, die het referentiekader opstelden, namen de autonomie van schoolbesturen als vertrekpunt. Het kader werd een hulpmiddel, een handreiking. Een uniformerende werking is er niet vanuit gegaan. Het tweede twistpunt is een direct gevolg van het eerste: een landelijke norm voor de basisondersteuning die alle scholen moeten bieden, verankerd in de wet. Zodat ouders meer houvast hebben bij wat ze mogen verwachten van een school, en leraren beter weten wat ze wel en niet moeten kunnen. Het derde twistpunt komt voort uit het sturen met financiële prikkels. Een van de aanleidingen voor de Wet passend onderwijs, was de groei van het aantal leerlingen

Beleid *Beschouwing*

met een rugzakje. Dat was een openeinderegeling, waardoor het voor het scholen financieel aantrekkelijk was een rugzakje voor leerlingen aan te vragen. Om de kosten te beheersen, werden de budgetten voor samenwerkingsverbanden bevroren. Bovendien is dat budget nu louter afhankelijk van het aantal leerlingen in de regio, of er nu veel of weinig leerlingen naar het speciaal onderwijs gaan (verevening). Al snel na de invoering van de wet, komen er signalen dat financiële overwegingen een rol spelen bij het plaatsen en doorverwijzen van leerlingen. Dat vinden regering en Kamer zeer onwenselijk: zo'n besluit zou louter onderwijsinhoudelijk moeten zijn. Tegelijkertijd moeten samenwerkingsverbanden wel uitkomen met hun budget, dat in een aantal regio's fors daalt. Dat daar een dubbele boodschap in schuilt, gaat goeddeels aan de politiek voorbij. Dat komt mede door een heikel vierde twistpunt: de reserves. Samenwerkingsverbanden geven het geld dat ze voor passend onderwijs ontvangen, niet direct allemaal uit. Daar geven ze vaak zelf een reden voor. Ze willen het geld bijvoorbeeld niet zomaar over scholen verdelen, maar eerst beleid maken en daar is tijd voor nodig. Of ze bouwen een buffer op in de wetenschap dat er nog moeilijke tijden gaan komen. Niettemin, als de reserves van alle samenwerkingsverbanden bij elkaar worden opgeteld, gaat het om vele miljoenen die op de plank blijven liggen. Tegelijkertijd is er te weinig ondersteuning voor leraren en vallen leerlingen tussen wal en schip. Dat is niet uit te leggen. En daarom wil de Kamer dat samenwerkingsverbanden zich beter gaan verantwoorden, dat de Inspectie intensiever toezicht houdt en dat er een norm komt voor de maximale reserve.

Zo fungeert het fenomeen samenwerkingsverband als kristallisatiepunt van deze discussies. Het

bestaande, aloude spanningsveld tussen overheid en onderwijsbesturen manifesteert zich inmiddels ook in de relatie tussen overheid en samenwerkingsverbanden. Het parlement is verwickeld in een aanhoudende zoektocht tussen het respecteren van de autonomie van samenwerkingsverbanden en de wens zelf te sturen, tussen het decentraliseren van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de wens zelf te bepalen hoe de taken worden ingevuld, tussen ruimte willen bieden aan professionals en de wens zelf greep te krijgen op wat er in de praktijk gebeurt. In de pre-corona debatten was de hele Kamer het er over eens dat de samenwerkingsverbanden niet opgetuigd moeten worden als extra bestuurslaag. Tegelijkertijd vindt een grote meerderheid dat er onafhankelijk toezicht op de samenwerkingsverbanden moet komen, wat dan weer niet ten koste mag gaan van de overhead. En terwijl het onwenselijk wordt geacht als samenwerkingsverbanden niet meer zijn dan een doorgeeftuik (zoals bij het schoolmodel), vraagt men zich tegelijkertijd af of passend onderwijs niet zónder samenwerkingsverbanden kan.

De voorspelling van politieke commentatoren is dat de corona-crisis zal leiden tot een omslag in het denken over de rol van de overheid. Het ideaalbeeld van een terugtrekkende en terughoudende overheid is op z'n retour; het nieuwe streven zou een sterke overheid zijn. Een goede lakmoesproef is de vraag hoever de overheid de teugels gaat aanhalen van de samenwerkingsverbanden. ■

- Waslander, S. (2020). Passend onderwijs in pers en politiek. 1.8.2014 - 1.8.2019. Tilburg: TIAS School for Business and Society.