

# **Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd**

Agenda voor een landelijk beraad over de rol van gemeenten bij onderwijs

## Samenvatting

Formeel heeft de gemeente een beperkte rol op onderwijsterrein en haar rol wordt traditioneel vooral vanuit wettelijke taken gedacht. Zowel gemeenten als onderwijsinstellingen hebben de afgelopen jaren echter een sterkere rol gekregen bij de opvoeding en ontwikkeling van kinderen en jongeren. Door decentralisaties in het sociale domein krijgen gemeenten ook het onderwijsdomein meer in beeld. Gemeenten ontwikkelen vanuit lokale maatschappelijke opgaven eigen onderwijsbeleid.

In de praktijk leidt deze discrepantie tussen enerzijds toegenomen verantwoordelijkheid en activiteit en anderzijds de beperkte formele rol van de gemeente tot spanningen op gebieden waar onderwijs, jeugdhulp en arbeidsmarkt elkaar raken. Zo zien schoolbesturen zich geconfronteerd met een (in hun beleving) opdringerige gemeente of juist met een gemeente die geen thuis geeft als ondersteuning of bemiddeling nodig is. Van hun kant ervaren sommige gemeenten geringe bereidheid bij scholen om te helpen bij het realiseren van lokale ambities. Daardoor wordt kinderen of jongeren niet altijd de best mogelijke zorg of begeleiding geboden.

### **Advies: actualiseer de rol van gemeenten in het onderwijsdomein**

De Onderwijsraad adviseert om de bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk, schoolbesturen en decentrale overheden opnieuw tegen het licht te houden omwille van betere samenwerking bij decentraal onderwijs- en jongerenbeleid. De raad beveelt de rijksoverheid aan om – vanuit haar stelselverantwoordelijkheid – hierover een dialoog te organiseren.

#### *Drie redenen om de rol van gemeenten te actualiseren*

De raad ziet drie redenen om de rol van gemeenten in het onderwijs te actualiseren. Ten eerste verplaatst overheidssturing zich van centraal naar decentraal niveau. Op veel beleidsterreinen heeft territoriale decentralisatie plaatsgevonden. Dat versterkt de positie van gemeenten en zet hen aan tot een actievere relatie met de lokale samenleving. Een actieve gemeentelijke houding kan botsen met de dominante positie die het Rijk nog altijd heeft in het onderwijsdomein. Decentralisaties in het sociale domein zetten de rolverdeling tussen Rijk en gemeenten bij onderwijs onder druk. Dat vraagt om een bewuste keuze of het onderwijs mee hoort te gaan in de algemene trend van decentralisatie of daarop juist een uitzondering moet blijven. Van de rijksoverheid vraagt dit dat zij zich bewust is van haar dominantie op onderwijsterrein en dat zij gedetailleerde inhoudelijke sturing loslaat daar waar deze sturing niet de kerntaken van de centrale overheid betreft.

Een tweede reden is dat de behoefte aan afstemming en samenwerking tussen onderwijs en gemeente wat betreft onderwijs, jeugdhulp en arbeidsmarktbeleid tegenwoordig groter is geworden, bijvoorbeeld door de opkomst van integraal werken en preventie. Gemeenten zijn vaak afhankelijk van samenwerking met het onderwijs om succesvol beleid te voeren. Omgekeerd zijn ook scholen vaak afhankelijk van anderen. Dit wordt versterkt doordat verwante taken gelijktijdig functioneel (naar schoolbesturen) en territoriaal (naar gemeentebesturen) gedecentraliseerd worden. Afstemming en samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en andere maatschappelijke partijen worden onvoldoende ondersteund door de huidige bestuurlijke inrichting. Het verplichte op overeenstemming gericht overleg wordt wisselend gewaardeerd en is voor sommige zaken te vrijblijvend. Bestuurders,

ambtenaren en onderwijs- en zorgprofessionals moeten daarnaast hun weg zien te vinden in complexe lokale en regionale netwerken met tal van partijen en diverse disciplines.<sup>1</sup>

De derde reden wordt gevormd door schaalverschillen tussen actoren in het onderwijs. Gemeenten en onderwijsinstellingen verschillen in grootte en bestuurskracht. Bovendien bedienen zij verschillende gebieden. Doordat regio-indelingen uiteenlopen<sup>2</sup> ontstaan verdere bestuurlijke drukte en onduidelijkheid. Dit kan samenwerking en afstemming in het decentrale onderwijsbeleid in de weg staan.

#### *Tien principes voor decentraal onderwijsbeleid*

De raad geeft tien principes voor decentraal onderwijsbeleid mee, die dienen als denk- en afwegingskader. De principes geven overwegingen weer om wel of niet te kiezen voor territoriale decentralisatie in het onderwijsdomein. Daarmee schetst de raad randvoorwaarden en biedt hij een perspectief op de rol van gemeenten op onderwijsterrein in relatie tot het Rijk en schoolbesturen.

1. Bij decentralisatie op onderwijsterrein kiest het Rijk bewust tussen schoolbestuur of een decentrale overheid.
2. De bestuurlijke driehoek wordt altijd in samenhang gezien.
3. Gemeenten delen de overheidszorg voor het onderwijs met het Rijk.
4. De rijksoverheid heeft enkele onoverdraagbare kerntaken.
5. Bij decentralisatie laat de rijksoverheid ruimte voor lokale invulling en worden verschillen geaccepteerd.
6. Decentralisatie sluit aan bij een schaal die het beste past bij de taak.
7. Het primaat ten aanzien van onderwijsinhoud en -proces ligt bij het schoolbestuur.
8. De gemeente is nabije overheid voor openbaar en bijzonder onderwijs.
9. De gemeente is primair procesregisseur op verbindingen.
10. Decentrale netwerken zijn aangrijpingspunt voor sturing door het Rijk.

#### **Aanbeveling: organiseer als rijksoverheid een landelijk beraad**

De raad adviseert het Rijk om op korte termijn een breed samengesteld, landelijk beraad te organiseren. Het complexe vraagstuk van goede bestuurlijke verhoudingen rondom het onderwijs verdient aandacht en inzet van alle betrokkenen: diverse ministeries, andere overheden en onderwijsinstellingen. Het past niet in de trend van decentralisatie en netwerksturing om aanpassingen in bestuurlijke verhoudingen eenzijdig of van bovenaf op te leggen. De raad adviseert een duidelijke opdracht mee te geven aan het beraad en doet daar enkele voorstellen voor.

De agendapunten voor het beraad betreffen thema's waarbij duidelijk sprake is van spanningen tussen gemeenten en schoolbesturen of tussen de formele regeling en de praktijk van decentraal onderwijsbeleid. Een aantal thema's komt in de literatuur en in gesprekken met schoolbestuurders, wethouders, gemeenteambtenaren en andere betrokkenen steeds naar voren.

Bovenal verdienen de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp en die tussen onderwijs en arbeidsmarkt aandacht. Dat is een kwestie van meer werken met lokale of regionale agenda's

---

<sup>1</sup> Zie de 'bouwtechnische schets' verderop in dit advies.

<sup>2</sup> Zie de kaarten verderop in dit advies.

voor onderwijs en jeugd waarin gedeelde visies en ambities worden neergelegd. Daarbij past ook inhoudelijke verbreding van die agenda's, waarbij het onderwijsdomein en het sociale domein meer met elkaar worden verbonden ten behoeve van een brede benadering van kinderen en jongeren. Daarnaast behoeft de bestuurlijke vormgeving op raakvlakken tussen onderwijs, jeugdhulp en werk verbetering om samenwerking en afstemming te vergemakkelijken. Het gemeentebestuur kan op veel dossiers een rol als procesregisseur vervullen en hoort daartoe meer in positie gebracht te worden. Ook het stroomlijnen van regio-indelingen kan helpen.

Verder is van belang dat het beraad zich buigt over de vraag of er meer regionale zeggenschap over het onderwijsaanbod dient te komen en of gemeenten en/of provincies daar meer bij betrokken horen te worden. Met name in het beroepsonderwijs lijkt een verschuiving passend. Ook is het nodig om de ruimte die gemeenten hebben om onderwijskwaliteitsbeleid te voeren, helder af te bakenen. Daarbij staat voor de raad voorop dat onderwijskwaliteit primair de verantwoordelijkheid is van het schoolbestuur en dat kwaliteitseisen uitsluitend door de landelijke overheid gesteld mogen worden. Maar dat sluit een rol voor de gemeente niet uit; bijvoorbeeld als kritische gesprekspartner die het onderwijs uitdaagt. Een volgend agendapunt betreft de onderwijshuisvesting. Het is aan het beraad te zoeken naar modellen waarin gemeenten en schoolbesturen hierbij meer in gezamenlijkheid handelen. Ten slotte hoort het beraad zich uit te spreken over of het bestuurlijk toezicht door de gemeenteraad op verzelfstandigd openbaar onderwijs toe is aan herwaardering of dat de overheidsinvloed op het openbaar onderwijs op een andere manier vorm dient te krijgen. Formele verantwoordelijkheid en praktijk lopen op dit punt nu te zeer uiteen.