een duidelijke positie voor schoolbesturen

onderwijsraad

een duidelijke positie voor schoolbesturen

	Woord vooraf	**5**
	In het kort	**6**
1	**Aanleiding** **Rol van schoolbesturen is complex**	**9**
2	**Advies:** **Ga uit van subsidiariteit en publieke belangen om verhouding tussen school, schoolbestuur en overheid te bepalen**	**15**
2.1	Onderwijsbestel is gelaagd, met gedeelde verantwoordelijkheid	16
2.2	Subsidiariteit en publieke belangen horen leidend te zijn	17
2.3	Overheid moet verantwoordelijkheid kunnen waarmaken	18
2.4	Schoolbesturen vormen een onmisbaar knooppunt in het onderwijsbestel	20
2.5	Schoolbesturen moeten intern verbonden zijn en extern samenwerken	22
2.6	In de praktijk komt dit niet goed van de grond	24
3	**Aanbeveling 1** **Overheid: stuur niet centraler maar consistent**	**27**
3.1	Stel waar nodig wettelijke kaders en respecteer rol schoolbestuur	29
3.2	Bekostig onderwijs zo veel mogelijk structureel	32
3.3	Respecteer in uitingen de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs	36
4	**Aanbeveling 2** **Schoolbesturen: wees intern stevig verbonden en werk extern samen waar nodig**	**39**
4.1	Schoolbesturen: houd elkaar aan normen voor goed bestuur	40
4.2	Heb als intern toezicht en medezeggenschap ook oog voor verbondenheid en samenwerking	44
4.3	Stel eisen aan de bekwaamheid van schoolbestuurders	44
	Bijlage: Hoe is de positie van schoolbesturen geregeld?	**46**
	Geraadpleegd	**55**
	Literatuurlijst	**57**

Woord vooraf

De Onderwijsraad brengt regelmatig publicaties uit over belangrijke spelers in het onderwijs. In 2013 de verkenning *Leraar zijn*, in 2016 en 2018 de adviezen *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs* en *Een krachtige rol voor schoolleiders*. Nu ligt voor u het advies *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*.

Anno 2023 leven er wisselende en tegenstrijdige beelden bij de overheid, in de politiek en in de samenleving over het waarom van schoolbesturen, hun rol en verantwoordelijkheden. Er zijn uiteenlopende verwachtingen en percepties van wat schoolbesturen nu wel of juist niet moeten doen, er is sprake van inconsistente overheidssturing, een overheid die schoolbesturen herhaaldelijk buitenspel zet, schoolbesturen die onvoldoende samenwerken, die soms zijn losgezongen van de eigen scholen, of die zich juist te directief opstellen en leraren en schoolleiders geen handelingsruimte gunnen. En percepties van ouders die schoolbesturen niet kunnen bereiken. Ze vormen een voedingsbron voor een weinig constructieve discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling in het onderwijs.

Daarom vindt de raad het hoog tijd voor een advies dat helderheid schept over de positie van besturen in het bestel, over wat hun rol, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn en over hun verhouding tot de overheid, tot de scholen en tot elkaar. Met dit advies drukt de raad de overheid op het hart het onderwijs niet centraler, maar consistent te sturen. En voor schoolbesturen heeft de raad het advies intern stevig verbonden te zijn met hun school of scholen en extern samen te werken als publieke belangen daarom vragen. De overheid én schoolbesturen moeten beter werk maken van het samenspel op verschillende niveaus dat nodig is voor goed onderwijs voor alle kinderen en jongeren.

De raad reikt hiervoor twee leidraden aan, subsidiariteit en uitgaan van publieke belangen, passend bij het precaire evenwicht tussen overheidssturing en autonomie dat ons onderwijsbestel kenmerkt. Een bestel dat bewust op deze manier is ingericht en waarmee niet lichtzinnig mag worden omgegaan.

Edith Hooge
voorzitter

Mirjam van Leeuwen
secretaris-directeur

In het kort

Schoolbesturen vormen een onmisbaar knooppunt in het onderwijsbestel tussen school, overheid en de maatschappelijke omgeving. Maar inconsistent handelen van de overheid en diverse, deels tegenstrijdige, verwachtingen en beelden van de rollen en het waartoe van schoolbesturen, maken het moeilijk voor besturen om hun verantwoordelijkheid waar te maken. Tegelijkertijd zijn niet alle schoolbesturen intern goed verbonden met hun school of scholen en werken zij niet altijd extern samen wanneer dat wel nodig is. Om de posities en verhoudingen binnen het onderwijsbestel te verduidelijken en te verbeteren adviseert de raad subsidiariteit en publieke belangen consequent als richtsnoer te hanteren. Zowel de overheid als schoolbesturen moeten dat beter doen.

Aanleiding: rol en waartoe van schoolbesturen complex
Regelmatig klinkt de vraag of schoolbesturen hun verantwoordelijkheid wel waarmaken. De verwachtingen vanuit de overheid en de maatschappij zijn nogal eens tegenstrijdig. Schoolbesturen moeten hun verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van het onderwijs door daar gericht op te sturen. Tegelijkertijd moeten ze het onderwijs aan de professionaliteit van leraren laten. Schoolbesturen moeten beter luisteren naar wat leraren en ouders willen en de zeggenschap van schoolleiders en leraren respecteren. Tegelijkertijd moeten ze tegen de wensen van leraren en ouders ingaan als maatschappelijke belangen daarom vragen.

Die dubbelzinnigheid werkt door in een gecompliceerde verhouding tussen de overheid en schoolbesturen. Op papier hebben schoolbesturen een grote mate van autonomie, maar in de praktijk stuurt de overheid regelmatig bij. Daarbij is vaak niet helder wat schoolbesturen echt moeten doen. Ook vertoont het beleid inconsistenties. Zo benadrukt de overheid met een aantal maatregelen dat het schoolbestuur aanspreekbaar is op de onderwijskwaliteit op de eigen school of scholen. Tegelijkertijd richt het overheidsbeleid zich de laatste jaren meer op het schoolniveau in plaats van op het bestuursniveau, waarmee de overheid het schoolbestuur passeert.

De Onderwijsraad ziet in de huidige discussie over de opdracht van schoolbesturen en in recente beleidsvoornemens aanleiding om uit eigen beweging een advies uit te brengen over schoolbesturen. Het advies geeft antwoord op de vraag: Wat is nodig om schoolbesturen de verantwoordelijkheid te laten waarmaken die hoort bij hun positie in het onderwijsbestel? Dit advies gaat over schoolbesturen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs. Eerder bracht de raad adviezen uit over de rol van de schoolleider en over de professionele ruimte van de leraar.

Advies: ga uit van subsidiariteit en publieke belangen om de verhouding tussen school, schoolbestuur en overheid te bepalen
Schoolbesturen vervullen een onmisbare rol in het onderwijsbestel. Ze vormen het knooppunt tussen school, overheid en maatschappelijke partners. In die positie combineren ze eigenstandige verantwoordelijkheden met een rol als verbindende schakel tussen school en overheid en tussen de onderwijsorganisatie en haar maatschappelijke omgeving.

Subsidiariteit en publieke belangen als richtsnoer
De raad adviseert om subsidiariteit en publieke belangen als richtsnoer te nemen bij het verbeteren en verduidelijken van de posities en verhoudingen binnen het onderwijsbestel. Zowel de overheid als schoolbesturen moeten dat consistent doen.

Subsidiariteit betekent dat beslissingen worden genomen op een zo laag mogelijk niveau, zo dicht mogelijk bij de onderwijspraktijk. Verplaatsing van verantwoordelijkheid en bevoegdheid naar een hoger niveau behoeft bijzondere rechtvaardiging. De rijksoverheid dient telkens de noodzaak aan te tonen als ze iets naar zich toe wil trekken wat vooralsnog aan de schoolbesturen was. Hetzelfde geldt voor een schoolbestuur als het iets wil centraliseren of standaardiseren waar schoolleiders of leraren op schoolniveau eerder zelf over gingen. Subsidiariteit is daarnaast een toerustingsvraag. Mensen kunnen verantwoordelijkheden en bevoegdheden alleen aan als zij ook adequaat zijn toegerust met voldoende middelen, tijd, kennis en kunde.

Publieke belangen dienen vormt het andere principe om de verhouding tussen school, schoolbestuur en overheid te bepalen. Sommige publieke belangen kunnen beter worden geborgd op een hoger bestuurlijk niveau. Dan is opschalen noodzakelijk. Bijvoorbeeld wanneer het afzonderlijke schoolbesturen niet lukt bepaalde publieke belangen voldoende in het oog te houden, terwijl de rijksoverheid dit wel kan. Denk hier aan vraagstukken van kansengelijkheid en doelmatigheid. Of wanneer op het niveau van individuele scholen bepaalde opgaven niet kunnen worden opgepakt en schoolbesturen dit in samenwerking met maatschappelijke partners wel lukt. Denk hier aan onderwijsvoorzieningen voor minderjarige asielzoekers en passend onderwijs voor kinderen met een ondersteuningsbehoefte.

Overheid: stuur niet centraler maar consistent

De raad beveelt de overheid aan het onderwijs niet centraler, maar wel consistent aan te sturen vanuit het oogpunt van subsidiariteit en borging van publieke belangen. Volgens de raad is het essentieel dat de overheid aansluit bij de positie, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van schoolbesturen in het bestel. De overheid dient de knooppuntpositie van schoolbesturen te honoreren, in plaats van besturen te passeren.

Op dit moment is de overheidssturing in het onderwijs niet consistent. De overheid scherpt wettelijke opdrachten aan en introduceert zorgplichten voor schoolbesturen, maar stuurt tegelijkertijd ‘om schoolbesturen heen’ door op specifieke onderwerpen geld en ondersteuning direct op het schoolniveau te richten. Zij zet daarmee besturen buiten spel, terwijl die wel verantwoordelijk blijven voor de onderwijskwaliteit en de continuïteit van hun organisaties. Daar komt bij dat de overheid voortdurend kortstondige, geïsoleerde beleidsinterventies pleegt op steeds wisselende thema’s en prioriteiten. Tegelijkertijd laat de overheid juist na om samenhang in het stelsel te bewaken en dringende stelselvragen op te pakken.

Om beter en consistent te sturen op basis van subsidiariteit en oog voor publieke belangen, geeft de raad de overheid drie aanbevelingen mee.

1. Stel waar nodig wettelijke kaders en respecteer de rol van het schoolbestuur.
2. Bekostig onderwijs zo veel mogelijk structureel, via schoolbesturen, en zet doelsubsidie beperkt in. Zet voor extra investeringen het instrument van aanvullende bekostiging in en demp concurrentieprikkels in de bekostiging.
3. Respecteer in uitingen de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs.

Schoolbesturen: wees intern stevig verbonden en werk extern samen waar nodig

De raad beveelt schoolbesturen aan hun knooppuntfunctie waar te maken door intern stevig verbonden te zijn met hun school of scholen en daarbij het principe van subsidiariteit leidend te laten zijn. En zij moeten extern samenwerken als dat nodig is, bijvoorbeeld om bepaalde publieke belangen te borgen of wanneer het ze in hun eentje niet lukt om in goed en toegankelijk onderwijs te voorzien. Essentieel is dat schoolbesturen coherentie aanbrengen in de twee tegengestelde richtingen van intern stevig verbonden zijn en extern samenwerken. Dit vergt van bestuurders een strategische blik en voortdurend balanceren en afwegingen maken.

Een schoolbestuur zorgt dat het weet wat er speelt op de school of scholen en zicht heeft op de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs. Het zorgt voor interne verbindingen, staat in contact met de ouders, laat ruimte aan schoolleiders en leraren, rust hen zo toe dat zij deze ruimte goed kunnen invullen en zorgt voor samenwerking tussen scholen. Maar de rol ten dienste van de eigen school of scholen is niet de enige. Van besturen wordt ook verwacht dat zij samenwerken als dat nodig is om publieke belangen te dienen.

De raad geeft voor schoolbesturen drie aanbevelingen mee.

1. Houd elkaar aan normen voor goed bestuur.
2. Heb als intern toezicht en medezeggenschap ook oog voor verbondenheid en samenwerking.
3. Stel eisen aan de bekwaamheid van schoolbestuurders.

1 aanleiding

Rol van schoolbesturen is complex
Van schoolbesturen wordt veel verwacht. Er bestaan verschillende, deels tegenstrijdige ideeën over hun reden van bestaan en hun taken en verantwoordelijkheden. Het overheidshandelen richting besturen is inconsistent. Binnen deze context is het voor schoolbesturen moeilijk hun verantwoordelijkheid waar te maken.

Schoolbesturen hebben een belangrijke plaats in het onderwijsbestel. Ze hebben een breed palet aan taken, zoals zorgen voor toegankelijk en goed onderwijs op hun scholen, kwaliteitszorg, werkgeverschap, strategiebepaling en beleid, verantwoording en inrichting van medezeggenschap. Daarbij staan schoolbesturen voor een aantal bredere, onderwijsgerelateerde, maatschappelijke opgaven. Bijvoorbeeld passend onderwijs bieden aan alle kinderen of jongeren, werving en behoud van leraren bij tekorten, een breed aanbod in regio's waar sprake is van demografische krimp, segregatie tussen scholen en ook achterstanden tegengaan en zorgen voor gelijke kansen. Al die verantwoordelijkheden en taken vormen een complexe puzzel, die vraagt om bestuurders met voldoende en de juiste kennis, kunde, houding en ervaring.

De opdracht van schoolbesturen is meervoudig. Het schoolbestuur vertegenwoordigt het 'bevoegd gezag' van de school. In die hoedanigheid draagt het verantwoordelijkheid voor de vervulling van de missie van de eigen onderwijsorganisatie en voor het financiële reilen en zeilen ervan. Besturen zijn daarnaast aanspreekbaar op de naleving van de onderwijswetgeving. En op rechtmatige en doelmatige besteding van het geld dat de overheid verstrekt voor onderwijs. Ze moeten inzichtelijk kunnen maken waaraan ze het geld besteden.[1] Het is een hele uitdaging voor besturen om binnen die meervoudigheid afwegingen te maken.

De combinatie van die formele taken en verantwoordelijkheden mag al complex zijn, het wordt nog ingewikkelder doordat er uiteenlopende ideeën bestaan over de rol van schoolbesturen en de overheid niet altijd handelt op basis van een helder begrip van die rol.

Inconsistente sturing

De Onderwijsraad ziet in de onderwijs- en de beleidspraktijk veel ambiguïteit over het waartoe en de precieze rol van schoolbesturen. In de politiek en het maatschappelijk verkeer bestaan verschillende ideeën over wat besturen precies zijn en welke verantwoordelijkheid zij hebben. Die opvattingen stroken niet altijd met hoe de positie van schoolbesturen in het onderwijsbestel wettelijk geregeld is. Dat is op te maken uit hoe over besturen gesproken en geschreven wordt.[2] Ook is er discussie of schoolbesturen hun verantwoordelijkheid wel waarmaken. Die vraag is moeilijk te beantwoorden als de spelers uiteenlopende opvattingen hebben over wat de opdracht van een schoolbestuur is.

Autonomie en sturing

Wisselende, soms tegenstrijdige ideeën over besturen manifesteren zich ook in de ingewikkelde verhouding tussen de overheid en schoolbesturen. Op papier genieten de laatste een grote mate van autonomie. Ze hebben veel ruimte om beslissingen te nemen. Tegelijkertijd wil de overheid allerlei beleidsdoelen verwezenlijken. Zij stuurt daarom veelvuldig bij. Dat gaat vaak indirect via partijen in het veld zoals de sectorraden, waardoor het lijkt alsof de overheid de autonomie van schoolbesturen en hun scholen respecteert. Maar feitelijk beperkt zij zo de handelingsruimte van besturen.[3]

Ambivalentie

De manier waarop de overheid stuurt, draagt verder bij aan de ambiguïteit rondom schoolbesturen. De overheid verwacht snel resultaten. De dynamiek van het onderwijsveld is trager. Effecten van veranderingen zijn bijvoorbeeld pas na enkele jaren te zien in de leerresultaten. Verder is een grijs gebied ontstaan door gebrek aan scherpe keuzes in wat wel en wat niet moet. Ze laat bijvoorbeeld na om een taak formeel te regelen, maar spreekt wel de verwachting uit dat schoolbesturen er uitvoering aan geven. Of de overheid legt iets op in de vorm van een algemeen geformuleerde zorgplicht of open norm, die iedereen vervolgens anders opvat.[4] De een denkt dat schoolbesturen voortaan verplicht zijn iets te doen of na te laten, de ander meent dat het bestuur op dit punt juist nog veel ruimte heeft om eigen beslissingen te nemen. Of een akkoord met de sectorraad wekt de suggestie dat schoolbesturen voortaan verplicht zijn te doen wat is afgesproken, terwijl individuele besturen helemaal niet gebonden zijn aan zo'n akkoord. Daar komt bij dat niet alle onderwijsorganisaties lid zijn van een sectorraad. En lang niet alle besturen zijn op de hoogte van de inhoud van zulke akkoorden.[5]

1 Onderwijsraad, 2018b.
2 Waslander, 2023.
3 Hooge, 2017.
4 Onderwijsraad, 2022a
5 Regioplan, 2020.

Inconsistenties
Daarnaast sluipen er inconsistenties in beleidsmaatregelen. Zo verwacht de overheid aan de ene kant dat schoolbesturen met elkaar samenwerken, maar houdt ze tegelijkertijd voor scholenplanning, bekostiging en toezicht een systeem in stand dat concurrentieprikkels bevat. Andere inconsistenties ontstaan doordat de overheid zich afwisselend richt op het bestuursniveau, het schoolniveau of bovenbestuurlijke verbanden. Zo kregen schoolbesturen de afgelopen jaren meerdere zorgplichten en wettelijke opdrachten opgelegd die ingrijpen op het onderwijs dat binnen scholen wordt verzorgd. Denk aan de zorgplicht onderwijskwaliteit, de zorgplicht sociale veiligheid en de aangescherpte burgerschapsopdracht. Bij de zorgplicht onderwijskwaliteit en in het inspectietoezicht staan leeropbrengsten centraal, waardoor schoolbesturen direct worden afgerekend op de prestaties op hun scholen. De overheid verwacht van besturen dat ze via een systeem van kwaliteitszorg in control zijn en de inspectie is overgestapt op 'bestuursgericht' toezicht. Vervolgens schermt diezelfde overheid de professionele zeggenschap van leraren af. En richt ze beleidsmaatregelen op het schoolniveau, zoals bij het bestrijden van corona-gerelateerde achterstanden en bij de inzet op basisvaardigheden.[6] Een ander voorbeeld zijn de werkdrukmiddelen waar de overheid nadrukkelijk aangeeft dat 'de school' geld krijgt en dat het schoolteam 'aan zet' is. Terwijl het schoolbestuur wel verantwoording dient af te leggen over de besteding.[7] Andere beleidsmaatregelen worden juist naar bovenbestuurlijke niveaus getild. Denk aan de samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs en aan het voornemen tot een gezamenlijke aanpak van lerarentekorten in 'onderwijsregio's'.[8] Zo stuurt de overheid 'om het bestuur heen', terwijl het bestuur wel formeel verantwoordelijk blijft.

Tegenstrijdige verwachtingen

De raad ziet ook een groeiend negatief 'maatschappelijk en politiek humeur' rondom schoolbesturen. Tegenstrijdige verwachtingen vormen daarvoor een vruchtbare voedingsbodem.

In opdracht van de Onderwijsraad analyseerde prof. dr. Sietske Waslander de beeldvorming rond schoolbesturen.[9] Volgens haar bestaat er een stabiele kern van generieke, negatieve beelden over (school)besturen. Besturen zouden inbreuk maken op de zeggenschap van schoolleiders en leraren, zeker als het gaat om wat 'goed onderwijs' is. Tegelijkertijd klinkt de kritiek dat schoolbesturen onvoldoende 'nabij' zijn, zich zelden laten zien op de scholen en te weinig verstand hebben van onderwijs. Vanuit de praktijk is er het verwijt dat bestuurskamers niet weten wat er op de werkvloer gebeurt. Daarnaast wordt gezegd dat besturen onvoldoende meewerken aan maatschappelijke opgaven die boven de eigen organisatie uitgaan. Ze zouden te zeer gericht zijn op de eigen organisatie en meer bezig elkaar te beconcurreren dan in gezamenlijkheid het hoofd te bieden aan problemen zoals lerarentekorten of de thuiszittersproblematiek.

In de uitgesproken verwachtingen zitten tegenstrijdigheden.[10] De overheid verwacht bijvoorbeeld van schoolbesturen dat zij alle wettelijke verplichtingen, bestuurlijke afspraken en politieke wensen naleven én dat ze goed naar hun leraren luisteren en hen alle ruimte geven en faciliteren. Schoolbesturen moeten hun verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van het onderwijs door daar gericht op te sturen én ze moeten het onderwijs overlaten aan de professionaliteit van leraren. Schoolbesturen moeten beter luisteren naar wat leraren en ouders willen én tegen de wensen van leraren en ouders ingaan als publieke belangen daarom vragen.[11]

Waslander laat verder zien dat van schoolbesturen wordt verwacht dat zij het belang van de eigen instelling niet zwaarder laten wegen dan gezamenlijke opgaven. Ze dienen 'uit de concurrentiestand te komen' en 'over de eigen schaduw heen te springen'. Tegelijkertijd worden ze geacht goed te luisteren naar ouders, leraren en schoolleiders.

Al met al komt uit pers en politiek het beeld naar voren van een kloof. Aan de ene kant de onderwijspraktijk met leraren, leerlingen en ouders; daar waar 'het echte onderwijswerk' gebeurt. En aan de andere kant de bestuurlijke wereld, waarin het gaat om beleid, wetten, geld en afspraken. In politiek en beleid worden schoolbesturen afwisselend aangemerkt als onderdeel van de bestuurlijke wereld – want niet 'het echte' onderwijs – en als onderdeel van de onderwijspraktijk – want object van beleid.

6 OCW, 2022a.
7 https://www.poraad.nl/werkgeverschap/personeelsmanagement-hrm/strategisch-hr/infographic-werkdrukmiddelen
8 OCW 2022c en 2022d.
9 Waslander, 2023.
10 Ibid.
11 Onderwijsraad, 2017.

Adviesvraag: Wat is nodig om schoolbesturen de verantwoordelijkheid te laten waarmaken die hoort bij hun positie in het onderwijsbestel?

De uiteenlopende verantwoordelijkheden en taken, de inconsistente, ambivalente sturing door de overheid, tegenstrijdige verwachtingen en het negatieve politieke en maatschappelijke humeur ten aanzien van schoolbesturen creëren een context waarin het voor schoolbesturen moeilijk opereren is. Een discussie over de positie van besturen en de verhoudingen binnen het onderwijsbestel kan lang voortwoekeren. Onlangs liet het interdepartementaal beleidsonderzoek *Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid* zien dat de basiselementen voor effectieve sturing op onderwijskwaliteit niet op orde zijn, althans niet binnen het kader van de aannames over de overheidsrol die aan dat onderzoek ten grondslag liggen. In reactie daarop uitte de voormalig minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs het voornemen te komen tot een fundamentele herziening van het besturingsmodel.[12]

Eerder bracht de raad adviezen uit over de rol van de schoolleider en over de professionele ruimte van de leraar.[13] De Onderwijsraad ziet in de huidige discussie over de opdracht van schoolbesturen én in recente beleidsvoornemens een aanleiding om nu uit eigen beweging te komen met een advies over schoolbesturen en hun rol en positie binnen het onderwijsbestel. De vraag die de raad in dit advies stelt, luidt:

Wat is nodig om schoolbesturen de verantwoordelijkheid te laten waarmaken die hoort bij hun positie in het onderwijsbestel?

Dit advies is het derde deel in een meerluik over belangrijke spelers in het onderwijsbestel. In twee eerdere adviezen heeft de raad een visie uitgewerkt op de rol van de schoolleider en een perspectief op professionele ruimte in het onderwijs. Hoewel de rollen van spelers in het onderwijsbestel steeds in samenhang bezien moeten worden, ligt de focus in dit advies op schoolbesturen. Het gaat hier over schoolbesturen in het primair, het speciaal en het voortgezet onderwijs. In de bijlage staat beschreven hoe de positie van schoolbesturen nu geregeld is.

Totstandkoming van dit advies

Voor de totstandkoming van dit advies heeft de Onderwijsraad een veelheid aan bronnen benut. De peiling van het maatschappelijk humeur rondom schoolbesturen, uitgevoerd door prof. dr. Sietske Waslander, vormt een belangrijke onderlegger voor dit advies. Waslanders analyse is te vinden op de website van de Onderwijsraad.

Naast wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten heeft de raad deskundigen en stakeholders geraadpleegd. Er is onder meer gesproken met bestuurders, leraren, schoolleiders, ouders en vertegenwoordigers van sectorraden. Achter in dit advies staan overzichten van de geraadpleegde literatuur en betrokken personen. Ten slotte heeft de raad dankbaar gebruikgemaakt van de schriftelijke bijdragen die zijn ontvangen naar aanleiding van de oproep ‘Denkt u mee’ op de website en sociale media van de Onderwijsraad.

12 OCW, 2023a.
13 Onderwijsraad, 2016 en 2018a.

Definities

Schoolbestuur en schoolbestuurder
Het schoolbestuur is het orgaan binnen de onderwijsorganisatie dat die organisatie bestuurt, waarbij het besturen de hoofdtaak is en het orgaan zich bevindt in een eindverantwoordelijke positie.[14] Als we het in dit advies hebben over 'schoolbesturen' bedoelen we het orgaan.

Het lid of de leden van het orgaan noemen we 'schoolbestuurder(s)'.

Bij besturen als werkwoord gaat het om de specifieke taak, functie of werkzaamheden van het bestuur.

Hoewel intern toezichthouders en het orgaan waarvan zij lid zijn (bijvoorbeeld een raad van toezicht) een belangrijk onderdeel zijn van de *governance* van de onderwijsorganisatie, maken zij geen deel uit van het schoolbestuur, zoals hier gedefinieerd. Er zijn onderwijsorganisaties met een bestuursmodel waarin een deel van het bestuur van de rechtspersoon een toezichthoudende rol heeft.[15] In zo'n geval verstaan we hier onder het schoolbestuur het deel van het bestuur van de rechtspersoon dat belast is met de dagelijkse leiding. Dat is bijvoorbeeld het geval waar de scheiding tussen bestuur en intern toezicht vorm heeft gekregen door onderscheid te maken tussen een (toezichthoudend) algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. De leden van het algemeen bestuur zijn dan wel 'bestuurder' in de zin van het rechtspersonenrecht, maar geen lid van het 'schoolbestuur', zoals gedefinieerd in dit advies.

School[16]
Een school is een sociale en pedagogische eenheid, een gemeenschap van mensen die samenkomen om onderwijs te verzorgen of te volgen. In de dagelijkse praktijk vormen de schoolleider, de leraren, andere onderwijsprofessionals, het ondersteunend personeel, de leerlingen en de ouders die gemeenschap. Afhankelijk van de omvang en inrichting van de onderwijsorganisatie maken ook de bestuurder(s) er deel van uit of staan ze meer op afstand.

Een school is ook een fysieke plek: het schoolgebouw, de plek waar een kind of jongere 'naar school' gaat.

Een school is verder een administratief-organisatorische eenheid binnen de onderwijsorganisatie. Zo is het de eenheid waartoe een kind of jongere als leerling wordt toegelaten, de eenheid voor de telling van leerlingenaantallen als grondslag voor de bekostiging en de eenheid waarbinnen een samenhangend onderwijsprogramma gerealiseerd moet worden voor de leerlingen.

De school is geen 'rechtssubject', dat wil zeggen geen entiteit die juridisch gezien zelfstandig rechten en plichten kan hebben. Daarom is de juridische (bekostigings)relatie met de overheid een relatie tussen de overheid en de rechtspersoon die de school in stand houdt (het bevoegd gezag), bijvoorbeeld de stichting of vereniging. De bekostiging kan alleen via de rechtspersoon lopen. Het geld is altijd van de stichting, de vereniging, de openbare rechtspersoon of de gemeente. In letterlijke zin kan de bekostiging dus niet direct naar de school gaan, zoals de laatste tijd wel bepleit wordt. De overheid kan simpelweg geen geld aan 'de school' geven, want de school kan geen recht op vermogen hebben. Het is wel mogelijk de besteding van het geld te oormerken en verschotten of binnen de rechtspersoon de zeggenschap en beslissingsbevoegdheid over besteding te verleggen naar een orgaan op schoolniveau.

14 Vrij naar Nolen, 2017.
15 Inspectie van het Onderwijs, 2018.
16 Zie o.a. Zoontjens, 2019.

RWIN OLAF
PARIS
Levi's

2

advies

Ga uit van subsidiariteit en publieke belangen om verhouding tussen school, schoolbestuur en overheid te bepalen

Schoolbesturen vervullen een knooppuntfunctie in het onderwijsbestel. Ze hebben een eigen verantwoordelijkheid en leggen de verbinding tussen school en overheid. Zo'n gelaagd bestel vraagt om heldere verhoudingen. Volgens de raad zijn subsidiariteit en publieke belangen daarin leidend. Om goed en toegankelijk onderwijs te realiseren, moeten schoolbesturen intern stevig verbonden zijn met hun scholen en extern samenwerken als dat nodig is.

Schoolbestuur en overheidssturing moeten gericht zijn op het realiseren van goed en toegankelijk onderwijs.[17] Ieders rollen en posities binnen het onderwijsbestel staan in dienst daarvan; of het nu gaat om de leraar, de schoolleider, het schoolbestuur, de inspecteur of de minister. Hetzelfde geldt voor de relaties en het samenspel tussen al die actoren binnen het bestel. Volgens de raad komt het aan op heldere verhoudingen tussen de school, het schoolbestuur en de rijksoverheid.

Een eenduidige visie op de onderlinge verhoudingen en ieders rol helpt om verwachtingen minder ambivalent te maken en iedereen in staat te stellen de eigen rol goed te vervullen. Voor heldere – en juiste – verhoudingen binnen het onderwijsbestel is het volgens de raad nodig steeds uit te gaan van het principe van subsidiariteit en publieke belangen. Deze spelen zowel in de verhouding tussen schoolbesturen en de (rijks)overheid als in de verhouding tussen het schoolbestuur en de school.

Subsidiariteit betekent dat beslissingen worden genomen op een zo laag mogelijk niveau, in dit geval: beslissingen over onderwijs worden idealiter zo dicht bij de onderwijspraktijk genomen als mogelijk is. De Onderwijsraad vindt dat de school centraal hoort te staan, omdat daar de primaire onderwijsprocessen plaatsvinden. Andere niveaus in het onderwijsbestel staan in dienst daarvan. Zowel de overheid als het schoolbestuur moet dit beter in het oog houden. Opschalen kan als dat noodzakelijk is. Die noodzaak moet dan overtuigend aangetoond worden. Publieke belangen wegen hier zwaar.

De actoren op schoolniveau en bestuursniveau hebben beslissings- en handelingsruimte nodig om hun verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken. Soms zijn ze daar echter niet toe in staat of vragen publieke belangen erom dat keuzes op een hoger niveau gemaakt worden. Denk aan opgaven die gezamenlijke actie en samenwerking vergen, zoals bij het streven naar meer gelijke onderwijskansen.

Consistente sturing vanuit de overheid is noodzakelijk om schoolbesturen hun rol goed te laten vervullen. Waar nodig hoort de overheid initiatief te tonen en stevig te sturen. Maar wel op een passende manier. Dat begint met de erkenning dat schoolbesturen een belangrijk knooppunt in het bestel vormen. Én dat bij die positie hoort dat ze intern verbonden zijn en extern samenwerken.

In dit hoofdstuk werkt de raad uit wat subsidiariteit en publieke belangen als richtsnoer betekenen voor de verhoudingen tussen school, schoolbestuur en overheid. De hoofdstukken erna bevatten aanbevelingen over wat de overheid en schoolbesturen daarvoor te doen staat en wat zij moeten laten.

2.1 Onderwijsbestel is gelaagd, met gedeelde verantwoordelijkheid

Het Nederlandse onderwijsbestel is gelaagd. Onderwijs komt tot stand binnen een school door leraren en andere onderwijsprofessionals in relatie met leerlingen en hun ouders. Om dat mogelijk te maken, hebben ook anderen op enige afstand van het klaslokaal werk te verzetten: van de schoolleider, stafmedewerkers en bestuurders binnen de onderwijsorganisaties, tot overheidsinstanties zoals de inspectie en de minister. Mensen in al die lagen dragen samen de verantwoordelijkheid voor toegankelijk en goed onderwijs, elk vanuit een eigen rol. Schoolbesturen zijn een onmisbaar knooppunt in dit bestel.

In Nederland is de beslissingsbevoegdheid gespreid over verschillende lagen. Het besturen van het onderwijssysteem en van onderwijsorganisaties is een samenspel tussen overheid en schoolbesturen. De raad vindt dit een juiste keuze: zo gaat autonomie samen met waarborgen voor publieke belangen.

Een systeem dat overheidssturing en autonomie combineert, vraagt om voortdurend balanceren tussen die twee; op zoek naar een evenwicht dat publieke belangen het best dient. Dat zal altijd een dynamisch evenwicht zijn. Ontwikkelingen in het onderwijsveld en/of de samenleving kunnen nopen tot aanpassing. Het bestel biedt daar ruimte voor.

Het Nederlandse onderwijsbestel is bewust ingericht om twee fundamentele uitgangspunten te borgen. Het eerste is pluriformiteit, de erkenning dat er verschillende visies op goed onderwijs zijn en dat dit verschil mag bestaan. In een pluriforme samenleving bestaan

17 Zie ook PO-Raad, 2020; VO-raad, 2019.

verschillende opvattingen over wat goed onderwijs is en daarvoor hoort ruimte te zijn, ook op het niveau van doelen. Alle onderwijsorganisaties kunnen overheidsbekostiging krijgen voor hun school of scholen, mits ze aan deugdelijkheidseisen voldoen en genoeg leerlingen trekken. Dit ongeacht de onderwijsvisie, het pedagogisch concept, de levensovertuiging of de mens- en maatschappijvisie van waaruit ze onderwijs verzorgen. Mede omwille van de pluriformiteit voorziet het bestel in instellingen die veel vrijheid hebben om het onderwijs naar eigen inzicht in te richten. Die pluriformiteit is van publiek belang. Ingrepen van de overheid in het systeem uit naam van andere publieke belangen moeten daar dan ook altijd tegen afgewogen worden.

Het tweede uitgangspunt is dat er waarborgen zijn voor publieke belangen zoals toegankelijkheid van en voor iedereen, gelijke kansen op goed onderwijs, doelmatige besteding van belastinggeld en een bijdrage van onderwijs aan sociale cohesie en de democratische samenleving. Voor die belangen staat de overheid (mede) aan de lat.

2.2 Subsidiariteit en publieke belangen horen leidend te zijn

Volgens de raad horen publieke belangen en subsidiariteit leidend te zijn in de bepaling van wie binnen het onderwijsbestel welke rol en verantwoordelijkheid heeft. Wanneer overheid en schoolbesturen consequent het subsidiariteitsprincipe toepassen, brengt dat consistentie in de sturing van onderwijs. Tegelijkertijd hoort iedereen binnen het onderwijsbestel oog te hebben voor publieke belangen.[18] Waar nodig rechtvaardigen die belangen dat beslissingen naar een hoger niveau getild worden.

Subsidiariteit: niet te hoog, niet te laag

In het onderwijsbeleid betekent het subsidiariteitsprincipe dat de professionele ruimte voor onderwijsprofessionals en de autonomie van onderwijsorganisaties gerespecteerd worden. Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden worden als het kan op schoolniveau en anders zo dicht mogelijk bij de school belegd. En niet op een hoger niveau, tenzij daarvoor een overtuigende noodzaak bestaat.[19]

Taken mogen niet te hoog belegd worden en ook niet te laag. Het is per vraagstuk of taak een kwestie van de juiste balans kiezen. Verplaatsing van verantwoordelijkheid en bevoegdheid naar een hoger niveau is de optie die een bijzondere rechtvaardiging behoeft. De rijksoverheid moet telkens de noodzaak aantonen als ze iets naar zich toe wil trekken wat vooralsnog aan de schoolbesturen is. Hetzelfde geldt voor een schoolbestuur dat iets binnen de organisatie wil centraliseren of standaardiseren waar schoolleiders of leraren op schoolniveau eerder zelf over gingen. Daar komt bij dat mensen verantwoordelijkheden en bevoegdheden alleen aankunnen als zij daarvoor ook adequaat zijn toegerust met voldoende middelen, tijd, kennis en kunde, in dit geval: actoren op schoolniveau door het schoolbestuur en schoolbesturen door de overheid.

Precies omdat steeds beargumenteerd moet worden waarom een beslissing op een hoger niveau moet worden belegd, biedt het subsidiariteitsprincipe tegenwicht tegen (te) verregaande centralisatie. Het biedt weerwerk tegen de aanname dat de rijksoverheid alles beter kan en doet dan schoolbesturen en eveneens tegen de aanname dat het schoolbestuur alles beter kan en doet dan de schoolleider of het schoolteam.

Maar subsidiariteit betekent óók dat niet alles eenzijdig op het laagste niveau wordt belegd. Het risico bestaat dan immers dat mensen met een taak belast worden die ze niet aankunnen en waarvoor ze niet zijn toegerust. Of dat die mensen onvoldoende overzicht hebben om de juiste beslissingen te nemen. Of dat er geen waarborgen zijn dat zij alle belangen meewegen. Ook kunnen de gewenste uniformiteit, rechtszekerheid en gelijke toegang van het onderwijs voor iedereen in het gedrang komen.

Subsidiariteit is cruciaal om ruimte te bieden aan verscheidenheid binnen het onderwijsbestel. Centralisatie en samenwerking kennen grenzen, omdat ze al snel uniformerend werken.

18 Onderwijsraad, 2013 en 2017.
19 Van Doorn, 1988; Kaiser, 2023; Voermans, 2023.

Daarnaast zijn er aanwijzingen dat het goed is voor de organisatie en de kwaliteit van het onderwijs wanneer bestuur, beleid en beslissingen zo dicht mogelijk bij de onderwijspraktijk plaatshebben.[20] Internationale vergelijking van onderwijssystemen bevat indicaties dat aanzienlijke autonomie voor scholen en schoolbesturen positief samenhangt met onderwijskwaliteit, mits op school- en bestuursniveau voldoende sturend vermogen aanwezig is.[21]

Subsidiariteit sluit ook aan bij het inzicht dat het belangrijk is goed te kunnen inspelen op de context en eigenheid van een school. Onderwijs komt tot stand binnen de school, als resultaat van situationeel en relationeel handelen. Leraren, andere onderwijsprofessionals en leidinggevenden op schoolniveau hebben daar beter zicht op dan het schoolbestuur. Net zoals schoolbesturen beter zicht hebben op lokale onderwijsvraagstukken, -prioriteiten en -capaciteiten dan beleidmakers en bestuurders op centraal niveau. Lokale deskundigheid leidt tot betere beslissingen over onderwijsdoelen, allocatie van mensen en middelen, onderwijs- en schoolverbetering.[22] Hoe verder van de klas, des te minder inzicht er is en des te moeilijker het wordt om goed te sturen op toegankelijk en goed onderwijs.

Ook vanuit organisatiekundig oogpunt is subsidiariteit als richtsnoer verstandig. Onderwijs wordt verzorgd door hoogopgeleide professionals die handelen vanuit professionele drijfveren en standaarden. Zij beschikken over enorm veel kennis en ervaring. Een hoge mate van professionele autonomie en vertrouwen zijn belangrijk om primaire processen goed te laten verlopen.[23] Door zo veel mogelijk eigen beslissings- en handelingsruimte en verantwoordelijkheid blijven professionals gemotiveerd en toegewijd.[24] Hoe dichter bij de school, des te groter de kans dat de kennis en inzichten van leraren en andere onderwijsprofessionals goed worden benut bij beleidsvorming en beslissingen.

Tot slot past subsidiariteit bij de Nederlandse traditie waarin het publieke domein beperkt verstatelijkt is. Een besturingsmodel hangt sterk samen met de cultuurhistorische en bestuurlijke context van een land. Sinds 1848 is het Nederlandse onderwijsbestel geënt op ‘besturing van autonomie’ [25] om zo aan te sluiten bij maatschappelijk initiatief.[26]

Oog voor publieke belangen

Publieke belangen vormen de andere leidraad in de verhouding tussen school, schoolbestuur en overheid. Iedereen in het onderwijsbestel hoort oog te hebben voor publieke belangen zoals toegankelijk en goed onderwijs voor elk kind en elke jongere. Maar publieke belangen botsen soms. Dat kan nopen tot een afweging op een hoger niveau.

Het kan ook zijn dat publieke belangen vragen om samenhang tussen beslissingen, organisatieonderdelen of scholen. Denk aan doorlopende leerlijnen en een warme overdracht op overgangen. Die samenhang kan doorgaans alleen aangebracht worden door samenwerking of door een actor die het geheel overziet.

Tot slot kan opschalen noodzakelijk zijn wanneer actoren op schoolniveau of schoolbesturen publieke belangen niet voldoende in het oog houden of daartoe niet in staat zijn. Dan moet wel aannemelijk zijn dat opschalen helpt, oftewel dat het schoolbestuur of de overheid wél in staat is om effectief te handelen waar actoren op schoolniveau of schoolbesturen tekortschieten. En zolang de overheid een manier kiest die werkt en passend is.

2.3 Overheid moet verantwoordelijkheid kunnen waarmaken

De rijksoverheid draagt een verantwoordelijkheid om publieke belangen te waarborgen – op systeemniveau en wanneer het gaat om de deugdelijkheid van het onderwijs aan een individuele school.[27] Het is essentieel dat de overheid in de positie is om die verantwoordelijkheid waar te maken. Zij moet kunnen sturen en haar verantwoordelijkheid handen en voeten kunnen geven. De rijksoverheid mag besluitvorming en beslissingsmacht echter niet verder verwijderen van het niveau van het schoolbestuur dan noodzakelijk is.

20 Bullock & Thomas, 1997; Gavin & Stacey, 2022.
21 Burns, Filmer & Patrinos, 2011; OESO, 2011; Wößmann, Lüdemann, Schütz & West, 2007; Chapman & Salokangas, 2012; West, 2014.
22 Van Wieringen, 1996; Hooge, 1998; Burns, Köster & Fuster, 2016a en 2016b; Gavin & Stacey, 2022; Gobby, Keddie & Blackmore, 2018.
23 Mintzberg, 2000; Mintzberg, Bruce & Lampel, 2009; Senge & Suzuki, 1994.
24 Van Wieringen, 1996; Hooge, 2013.
25 Hooge, 1998 en 2010; Van Wieringen, 1989 en 2010.
26 Idenburg, 1960; Hooge, 1998.
27 De raad bedoelt hier scholen waarbinnen wettelijk geregelde vormen van onderwijs worden verzorgd.

En voor schoolbesturen geldt hetzelfde richting hun scholen. Verder is het belangrijk dat de beleidsinstrumenten passen bij de ambities en verwachtingen.

De overheid is ervoor verantwoordelijk dat het onderwijsbestel als geheel goed functioneert. Autonome schoolbesturen hebben een overheid nodig die voor overkoepelende belangen staat. Die overheid moet het grotere plaatje in beeld hebben en waar nodig prikkelen, faciliteren en handhaven.

Kerntaken van de overheid

De raad benoemde eerder welke negen kerntaken van de overheid voor het onderwijs hierbij horen:

1) bekostiging van het initiële onderwijs;
2) uitvaardigen van regels voor de bekwaamheid van onderwijsgevenden;
3) waarborgen van de kwaliteit van het initiële onderwijs;
4) waarborgen van de toegankelijkheid van het onderwijs;
5) waarborgen van de vrijheid van onderwijs;
6) waarborgen van de samenhang in het onderwijsbestel;
7) bewaken van het civiele effect van diploma's;
8) bewaken van een doelmatige en rechtvaardige besteding van overheidsmiddelen; en
9) nakomen van verplichtingen die uit internationale verdragen voortvloeien, en afstemmen van het nationale onderwijsbeleid op relevante internationale ontwikkelingen.[28]

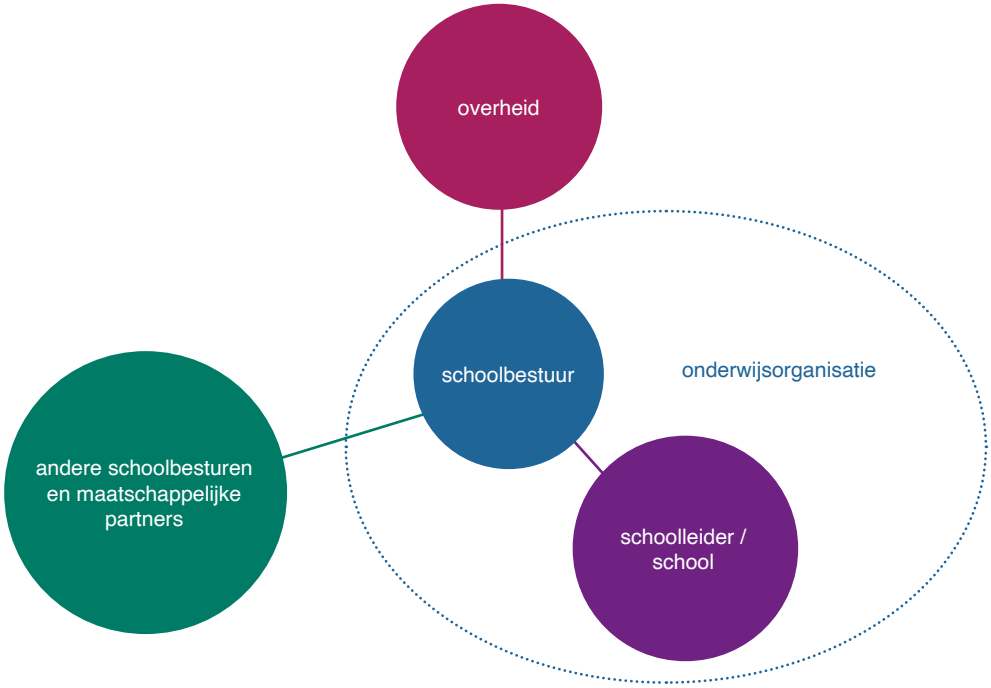
De overheid is er ook medeverantwoordelijk voor dat het onderwijs aan individuele scholen deugdelijk is en in het bijzonder: toegankelijk en van goede kwaliteit. Alleen zo kan ze publieke belangen echt waarborgen. De overheid geeft daar handen en voeten aan door voorwaarden te scheppen, zodat instellingen daadwerkelijk onderwijs kunnen geven, bijvoorbeeld in de vorm van bekostiging. Verder houdt ze toezicht en stelt ze wettelijke kaders waaraan onderwijsinstellingen moeten voldoen.[29] Ze zorgt ook voor toegang tot onderwijs door zelf scholen in stand te (laten) houden voor openbaar onderwijs. De overheid kan ook de *governance* van het bestel en onderwijsorganisaties beïnvloeden. Als interne *checks and balances* niet naar behoren functioneren en publieke belangen in het geding zijn, kan overheidsingrijpen geboden zijn.

Al met al schept de overheid de voorwaarden waaronder schoolbesturen hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. De directe aansturing van het onderwijs en de onderwijsleerprocessen in de praktijk van scholen vindt decentraal plaats, door schoolbesturen, schoolleiders en schoolteams.

28 Onderwijsraad, 2014b; Leune, 2007.
29 In het geval van particuliere scholen: de eisen waaraan een school moet voldoen om door de onderwijsinspectie erkend te worden als 'school' in de zin van de Leerplichtwet 1969.

2.4 Schoolbesturen vormen een onmisbaar knooppunt in het onderwijsbestel

Schoolbesturen vervullen een onmisbare rol in het onderwijsbestel. Ze vormen een knooppunt tussen de school, de overheid en maatschappelijke partners. Op dat punt combineren ze eigenstandige verantwoordelijkheden met een rol als verbindende schakel tussen school en overheid en tussen de onderwijsorganisatie en haar maatschappelijke omgeving.



Figuur 1: Het schoolbestuur als knooppunt in het onderwijsbestel

Het schoolbestuur is allereerst onmisbaar omdat het een belangrijke eigenstandige plek inneemt. Er zijn taken die inherent bij het bestuur horen, bijvoorbeeld omdat ze specifieke bestuurlijke expertise vergen. Denk aan algemene taken zoals de strategiebepaling, het financieel beheer van de onderwijsorganisatie en de werkgeversrol.

Een bestel met zelfstandige schoolbesturen maakt verder dat scholen onder een bestuur staan dat zich geheel kan richten op de taak scholen te besturen. Dat is bijvoorbeeld niet het geval als het gemeentebestuur het bevoegd gezag is. Een eigenstandig schoolbestuur kan ook beter dan de overheid integraal beleid voeren, waarbij het beslissingen over personeel, organisatie en financiën nauwkeurig afstemt op de eigen strategie, specifieke onderwijsvisie en context van de school of scholen. Beslissingen over mensen, geld en andere middelen moeten altijd aansluiten op en verbonden zijn met de inhoud, vorm en inrichting van de onderwijspraktijk op schoolniveau.

Schoolbesturen dragen bescheiden maar significant bij aan de kwaliteit van het onderwijs, zo blijkt uit onderzoek in Nederland en andere landen.[30] Het gaat om indirecte invloed via mechanismen van leiderschap en organisatiestructuur en -cultuur.[31]

Dankzij schoolbesturen hoeven niet alle taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden decentraal op schoolniveau, dan wel centraal bij het ministerie belegd te worden. Vanuit het schoolbestuur kan met het principe van subsidiariteit in kleine stappen worden afgeschaald naar de school, de afdeling of het onderwijsteam, of opgeschaald naar lokaal of regionaal samenwerkende besturen. Bij een binaire keuze tussen school of rijksoverheid

30 Ritzema e.a., 2023; Claassen, Hulshof & Van Kuijk, 2008; French, Peevely & Stanley, 2008; Ford & Ihrke, 2015; Hofman, Hofman & Guldemond, 2002; Leithwood & Azah, 2017; Neeleman, 2019; Honingh, Van Genugten, Van Thiel & Blom, 2020; Land, 2002; Saatcioglu, Moore, Sargut & Bajaj, 2011; De Witte & Schilz, 2018.

31 Van Twist, Van der Steen, Kleiboer, Scherpenisse & Theissens, 2013; Honig & Hatch, 2004; Hess & Meeks, 2010; Hooge, Moolenaar, Van Look, Janssen & Sleegers, 2019; Stevenson, Honingh & Neeleman, 2021; Saatcioglu e.a., 2011; Burns & Köster, 2016b; Coburn & Russel, 2008; Honig, Copland, Rainey, Lorton & Newton, 2010; Leithwood & Azah, 2017; Daly, Moolenaar, Carrier & Fresno, 2017; Smylie, 2016.

is op- of afschalen meteen een heel grote stap. Die is meestal disproportioneel en gaat gepaard met aanzienlijke transactiekosten, waardoor men er vaak terughoudend mee is. Terwijl opschalen soms hard nodig is om een publiek belang veilig te stellen. Doordat schoolbesturen bestaan, is opschalen waar dat nodig is, niet zo'n enorme stap. Ook gaan de voordelen van schoolnabijheid in dat geval minder snel verloren. Het bestuur kan bijvoorbeeld vaker en gemakkelijker met leraren, andere onderwijsprofessionals, hun leidinggevenden of ouders in gesprek dan de overheid zou kunnen.

In een volledig gecentraliseerd – of juist verregaand gedecentraliseerd – onderwijsbestel heeft noch de *top*, noch de *bottom* voldoende overzicht van en inzicht in het reilen en zeilen van het onderwijs en de kwaliteit ervan. De top mist kennis van de onderwijspraktijk om goed beleid te kunnen voeren en krijgt signalen te laat en te gefilterd door om adequaat te kunnen bijsturen. Te centrale sturing schakelt lokale kennis uit en doet onvoldoende recht aan verschillen in (de context van) scholen. Daardoor is centrale sturing niet alleen ineffectief en inefficiënt, het maakt het onderwijsbestel ook kwetsbaar. Omgekeerd is het geheel van het onderwijsbestel, alle publieke belangen en maatschappelijke partners die zich eromheen bewegen, voor individuele scholen niet te overzien. Door de knooppuntpositie is het schoolbestuur in staat zowel voldoende inzicht in de onderwijspraktijk te verwerven, als de maatschappelijke omgeving en publieke belangen te overzien die individuele scholen overstijgen.

Het huidige Nederlandse onderwijsbestel is te groot en complex voor centraal bestuur. Het bestel vormt geen strakke piramide met de overheid in de top. Het is geen systeem waarin vanuit een centrale cockpit de vormgeving van het onderwijs in scholen wordt aangestuurd. In 2022 waren er 6.581 scholen in het primair onderwijs en 1.450 vestigingen in het voortgezet onderwijs (die deel uitmaken van 641 instellingen). Het geraamde aantal leerlingen in het primair onderwijs voor schooljaar 2023-2024 is 1.480.100 en in het voortgezet onderwijs 952.100.[32] Bij een directe relatie tussen overheid en de ruim 7.000 scholen, is de *span of control* te groot. Het bestaan van schoolbesturen, als vertegenwoordigers van de rechtspersoon waarmee de bekostigingsrelatie bestaat, reduceert die spanwijdte tot enkele honderden. De overheid en maatschappelijke partners hebben in het schoolbestuur een duidelijk aanspreekpunt.

Schoolbesturen maken daarnaast dat schoolleiders, leraren en andere onderwijsprofessionals zich kunnen richten op hun kerntaak, namelijk onderwijs verzorgen. Het bestuur neemt de beheersmatige en administratieve taken op zich en regelt allerlei faciliteiten. Denk aan de financiële administratie, de werkgeversrol en het personeelsbeleid, informatiesystemen en beleid rondom bescherming van persoonsgegevens. Een bestuur kan zorgen dat de schoolleiding tijdrovende taken niet zelf hoeft te verrichten. Dat bevordert het functioneren van de schoolleider(s).[33] Als scholen de bestuurlijke taken allemaal zelf zouden moeten uitvoeren, zouden er ongetwijfeld heel snel overkoepelende of ondersteunende organisaties ontstaan die kennis, middelen en capaciteit bundelen. Denk aan commerciële administratiekantoren.

Schoolbesturen zijn ook onmisbaar omdat de overheid en de onderwijspraktijk een andere logica en taal hanteren.[34] Er is een vertaalslag nodig van overheidsbeleid en wet- en regelgeving naar de onderwijspraktijk om er uitvoering en gestalte aan te geven in de school. Dat is een rol voor het schoolbestuur. Daarmee helpt het om overheidsbeleid te effectueren. Tegelijkertijd treedt het schoolbestuur op als filter en hitteschild om te voorkomen dat overheidssturing de onderwijspraktijk te zeer verstoort. Datzelfde geldt in de relatie tot maatschappelijke partners. Waar scholen opereren in een complexe maatschappelijke omgeving, is het nodig invloeden en vragen van buiten te kanaliseren en scholen deels af te schermen. Maar het is ook zaak de omgeving te benutten en de school binnen te loodsen als dat behulpzaam is voor het onderwijsproces en/of andere publieke belangen.

Tot slot zijn schoolbesturen onmisbaar omdat diverse opgaven voor het onderwijs flexibiliteit van schaal vereisen.[35] Het onderwijsveld heeft te maken met tal van vraagstukken en opgaven. Denk aan kansengelijkheid, nabij onderwijsaanbod bij regionale krimp, de thuiszittersproblematiek, de aanpak van lerarentekorten, de inrichting van een adequate ict-infrastructuur, en de aansluiting op vervolgonderwijs en arbeidsmarkt. Deze opgaven spelen op verschillende schaalniveaus. Soms kan een vraagstuk in een

32 www.ocwincijfers.nl (geraadpleegd op 26 mei 2023).
33 Onderwijsraad, 2018a. Zie ook: Andersen, Zoning, Zevering & De Brabander, 2012; Inspectie van het Onderwijs, 2014.
34 Waslander, Hooge & Theisens, 2017.
35 Bovens e.a., 2017.

klein netwerk aangepakt worden, soms in een groot en complex verband. Er is geen ideaal schaalniveau waar alles samen te brengen is. Maar het heeft ook geen zin om voor elke opgave een andere bestuurlijke laag op te tuigen. Dat schept vooral een hoop bestuurlijke drukte. Het schoolbestuur kan als knooppunt flexibel op- en afschalen en schakelen tussen niveaus naar gelang de opgave.

Geen ideale schaalgrootte

Er is geen ideale schaalgrootte voor een onderwijsorganisatie.[36] Een bestuur met één kleine school onder zich, is niet per se beter of slechter dan een bestuur met tientallen scholen en duizenden leerlingen. Onderwijsorganisaties kunnen wel *too big* of *too small to succeed* zijn. De omvang van de organisatie – het aantal scholen – kan daarbij een rol spelen. Het kan ook zijn dat de scholen onder het bestuur over een groot gebied verspreid zijn of sterk van elkaar verschillen, bijvoorbeeld naar sector, denominatie of pedagogisch concept. Bij grote organisaties is het dan de vraag of de grote spanwijdte te ondervangen is met tussenlagen of managementsystemen, met 'klein binnen groot organiseren' of dat de organisatie gewoon te groot is geworden om nog te kunnen aansluiten bij de scholen. Omgekeerd is het bij zeer kleine organisaties de vraag of ze niet zo klein zijn dat het bestuur zijn rol in- en extern niet goed kan vervullen, opgaven niet kan oppakken en niet kan samenwerken.

Ongeacht verschillen tussen onderwijsorganisaties bestaan er algemene uitgangspunten van good governance. Die zijn neergelegd in wetgeving en codes. Maar hoe een bestuur verbinding met een school zoekt, verschilt naar gelang de schaalgrootte en de complexiteit. Met andere woorden: de manier waarop het bestuur contact heeft met de school, inzicht verwerft in wat daar leeft en de school faciliteert, moet passen bij het schaalniveau van de school en van de onderwijsorganisatie.

2.5 Schoolbesturen moeten intern verbonden zijn en extern samenwerken

Schoolbesturen moeten intern stevig verbonden zijn met hun school of scholen en daarbij het principe van subsidiariteit hanteren. En zij moeten extern samenwerken als dat nodig is, bijvoorbeeld om bepaalde publieke belangen te borgen of omdat het scholen afzonderlijk niet lukt om in goed en toegankelijk onderwijs te voorzien. Essentieel is dat schoolbesturen coherentie aanbrengen in de twee tegengestelde richtingen van intern stevig verbonden zijn en extern samenwerken. Dit vergt van bestuurders een strategische blik en voortdurend balanceren en afwegingen maken.

Een bestuur hoort intern stevig verbonden te zijn met de eigen school of scholen

Een schoolbestuur moet goed in verbinding staan met de eigen schoolleider(s), schoolteam(s) en (vertegenwoordigers van) ouders en leerlingen. Het hoort zich dienstbaar op te stellen aan het werk dat schoolleiders, leraren en andere onderwijsprofessionals op de school of scholen doen om goed en toegankelijk onderwijs te realiseren. Het bestuur dient dit te faciliteren.

De Onderwijsraad vindt dat schoolbesturen bij interne verbondenheid het principe van subsidiariteit moeten hanteren. Dat betekent verantwoordelijkheden en bevoegdheden zo dicht mogelijk neerleggen bij de onderwijspraktijk, te weten schoolleiders en schoolteams, met invloed voor leerlingen en ouders. Opschalen, dat wil zeggen verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar het niveau van het schoolbestuur tillen, mag alleen als overtuigend is aangetoond dat dit nodig is. Bijvoorbeeld omdat bepaalde publieke belangen beter kunnen worden gediend op schooloverstijgend niveau of omdat op bestuurlijk niveau bepaalde zaken beter te realiseren zijn.

Schoolbesturen mogen niet losgezongen raken van de school of scholen. Hun sturing en beleid moeten aansluiten bij de onderwijspraktijk in de klas en op school. Daartoe hoort een bestuur te weten wat er speelt binnen een school en de voorwaarden te scheppen waardoor binnen de school goed onderwijs tot stand kan komen. De scholings- en vormingsprocessen (het 'primaire proces') horen centraal te staan. Een schoolbestuur is daar dienend aan. Het zorgt dat de 'secundaire processen', zoals de voorwaarden voor toegankelijk en goed onderwijs in organisatie, financiën en personeelsbeleid, op orde zijn en dat die zaken zijn afgestemd op de onderwijspraktijk en de onderwijsvisie binnen de school. Het bestuur zorgt

36 Zie Honingh, Ruiter & Van Thiel, 2017; Honingh & Stevenson, 2020; Heijsters, Van der Ploeg & Weijers, 2020.

dat schoolleiders en leraren goed toegerust zijn om beslissingen over onderwijs zo veel mogelijk op schoolniveau te nemen in samenspraak met leerlingen en hun ouders. En het toont zich verantwoordelijk voor goed functionerende medezeggenschap.

Een bestuur hoort waar nodig extern samen te werken

Schoolbesturen dragen samen een verantwoordelijkheid om te zorgen voor toegankelijk en goed onderwijs voor elk kind en elke jongere. Daartoe horen ze extern samen te werken met andere besturen of maatschappelijke partners of samenwerking tussen scholen tot stand te brengen, als dat nodig is om de eigen kerntaken goed te kunnen vervullen of om andere publieke belangen te dienen.[37]

Extern samenwerken is een kwestie van maatschappelijk verantwoord handelen, oftewel diegenen vooropstellen voor wie het onderwijs bestemd is: kinderen, jongeren en hun ouders. De bereidheid tot maatschappelijk verantwoord handelen vloeit ook voort uit de keuze om publieke bekostiging te aanvaarden. Wie toetreedt tot een wettelijk geregeld en publiek bekostigd bestel, neemt een verantwoordelijkheid op zich die breder is dan de eigen organisatie, missie en visie. Elke onderwijsorganisatie mag – binnen kaders – in eigenheid onderwijs verzorgen. Tegelijkertijd strekt de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur in het publiek bekostigde bestel verder dan de eigen school of scholen.

Soms kunnen schoolbesturen de bestuurlijke rol voor de eigen scholen alleen waarmaken door met andere partijen samen te werken. Dienstbaar zijn aan de eigen school of scholen vraagt dan om externe samenwerking. Een voorbeeld is samenwerking om een ict-infrastructuur te realiseren.

Soms is het nodig dat schoolbesturen samenwerken met het oog op publieke belangen, omwille van goed en toegankelijk onderwijs voor álle kinderen.[38] Dat geldt bijvoorbeeld als mobiliteit van leraren wordt gestimuleerd om scholen met grote personeelskrapte uit de brand te helpen. Een ander voorbeeld is het realiseren van een dekkend aanbod aan technische vmbo-vakken binnen een bepaalde regio. Hoe groot een schoolbestuur ook is, er zijn altijd opgaven die het niveau van de individuele school of onderwijsorganisatie overstijgen in de zin dat schoolbesturen ze niet alleen kunnen oplossen. Of in de zin dat individueel blijven opereren als schoolbestuur misschien wel goed is voor de eigen leerlingen, ouders en leraren, maar in breder verband van bijvoorbeeld gemeente, regio of landelijk leerlingen, ouders en leraren juist tekortdoet. Denk aan kansengelijkheid in het onderwijs, lerarentekorten, behoud van nabij onderwijs in dunbevolkte krimpgebieden, onderwijsvoorzieningen voor minderjarige asielzoekers en passend onderwijs voor kinderen met een ondersteuningsbehoefte. In al deze gevallen is het nodig dat besturen samenwerken en onderling voorzieningen afstemmen om zo beter, toegankelijker of doelmatiger onderwijs te realiseren of om te voorkomen dat kinderen en jongeren buiten de boot vallen.

De samenwerking hoeft niet per se aan dezelfde geografische regio gebonden te zijn. Schoolbesturen of scholen kunnen elkaar ook in andere verbanden vinden, bijvoorbeeld langs inhoudelijke of denominatieve lijnen.

Een bestuur hoort samenhang te brengen in interne verbondenheid en externe samenwerking

Op het eerste gezicht trekken de opgaven van intern stevig verbonden zijn met de school of scholen en extern samenwerken als dat nodig is, schoolbesturen in tegengestelde richtingen. Die twee met elkaar verenigen en er samenhang in brengen is precies de kunst die bekwame bestuurders beheersen. Zij moeten coherentie aanbrengen in de twee tegengestelde richtingen van intern stevig verbonden zijn en extern samenwerken. Dat vergt een strategische blik en voortdurend balanceren en afwegingen maken.[39]

Coherentie aanbrengen houdt bijvoorbeeld in: eisen vanuit de overheidsdoelstellingen en afspraken met maatschappelijke partners vertalen naar het onderwijs op de school of scholen, zonder dat te verstoren.[40] En ook: samenwerken met andere schoolbesturen en externe partijen – al dan niet in samenwerkingsverbanden of netwerken – op zo'n manier dat het de onderwijspraktijk binnen de school of scholen van het eigen bestuur versterkt én de invloed en zeggenschap van schoolleiders en schoolteams borgt. Dit laatste kan wanneer het schoolbestuur hen in een vroeg stadium informeert en betrekt bij het overleg en de besluitvorming over externe sturing, beleid en afspraken.

37 Onderwijsraad, 2013.
38 Ibid.
39 Honig & Hatch, 2004.
40 Waslander, Hooge & Theissens, 2017.

2.6 In de praktijk komt dit niet goed van de grond

De overheid noch schoolbesturen sturen het onderwijs optimaal aan vanuit het oogpunt van subsidiariteit en publieke belangen. Het huidige gedrag van de overheid ondergraaft de bevoegdheden, mogelijkheden en handelingsruimte die schoolbesturen nodig hebben om hun rol goed te vervullen en hun verantwoordelijkheid waar te maken. Op hun beurt handelen niet alle schoolbesturen vanuit subsidiariteit en publieke belangen. Intern stevig verbonden zijn met de school of scholen en extern samenwerken als dat nodig is, komen niet bij alle schoolbesturen goed genoeg van de grond. Sommige zijn losgezongen van de onderwijspraktijk op de school of scholen die zij onder hun hoede hebben.

Inconsistente overheidssturing belemmert schoolbesturen hun rol goed te vervullen

Het overheidsbeleid kenmerkt zich door een inconsistente bejegening van schoolbesturen, die averechts uitpakt. Pogingen van de overheid om meer grip te krijgen op het onderwijs hebben de overheidssturing diffuus en ambivalent gemaakt. De sturing is gefragmenteerd en verkaveld door een veelheid aan programma's en doelsubsidies en doordat sturing indirect plaatsvindt via intern toezicht, regionale verbanden en gemeenten. De overheid heeft contraire prikkels aangebracht in het systeem. Zo verwacht en bepleit ze enerzijds samenwerking, maar beloont ze tegelijkertijd concurrentie. De bekostigingsprikkels zetten scholen ertoe aan om elkaar te beconcurreren op leerlingaantallen.

De raad deelt veel van de observaties van het recente interdepartementaal onderzoek naar sturing op kwaliteit van onderwijs,[41] maar deelt niet alle conclusies die de toenmalig minister uit het onderzoek trok. Duidelijkheid en consistentie worden vooral gezocht in 'een betrokken overheid', die naast onderwijsprofessionals gaat staan om hen te helpen en de afstand tot de onderwijspraktijk overbrugt. Er zijn bijvoorbeeld basisteams basisvaardigheden gevormd die scholen en leraren ondersteunen. Ook wordt ingezet op meer regionale samenwerking in het kader van lerarentekorten.[42] Die weg lijkt juist een voortzetting van het recept van geïsoleerde interventies en buitenwettelijke verwachtingen, dat leidt tot inconsistente en versnipperde sturing. Bovendien vergroten zulke maatregelen juist de afstand van beleid en beslissingen tot de onderwijspraktijk in scholen.[43]

Hoofdstuk 3 bevat aanbevelingen over wat de overheid kan doen om haar opstelling meer in lijn te brengen met het principe van subsidiariteit en publieke belangen.

Niet alle schoolbesturen zijn intern goed verbonden of werken extern samen waar nodig

De raad stelt vast dat aan de andere kant niet alle schoolbesturen handelen vanuit subsidiariteit en publieke belangen. Dat wil zeggen: aansluiten bij de onderwijspraktijk in de scholen en zo veel mogelijk ruimte laten aan schoolleiders en schoolteams; en waar nodig leerlingen en hun ouders ook invloed geven. Maar ook: externe samenwerking zoeken bij overstijgende vraagstukken.

In gesprekken van de raad met leraren en schoolleiders blijkt dat een deel nauw verbonden is met het eigen schoolbestuur en er zeer over te spreken is. Maar andere schoolleiders en leraren zeggen zich niet te herkennen of gehoord te weten in wat hun schoolbestuur naar buiten uitdraagt over de onderwijsvisie. Of ze geven aan dat de leden van het bestuur zich nooit tot zelden op de school laten zien. De raad leidt uit de kritische geluiden af dat er schoolbesturen zijn die meer werk moeten maken van hun verbondenheid met de school en die meer horen te doen om niet losgezongen te raken van de onderwijspraktijk. Sommige besturen hebben onvoldoende zicht op wat er binnen de school of scholen leeft onder leraren en andere onderwijsprofessionals, leerlingen en hun ouders, en schoolleiders. Aan de andere kant zijn er schoolleiders en leraren die aangeven dat zij van hun bestuur juist veel te veel moeten en dat het bestuur voortdurend ideeën over schoolleiders en leraren uitstrooit. Zij achten hun bestuur te directief. De raad maakt hieruit op dat er schoolbesturen zijn die meer vanuit subsidiariteit moeten werken. Uit de gesprekken leidt de raad af dat er grote verschillen zijn tussen schoolbesturen, bijvoorbeeld in of ze professioneel personeelsbeleid op orde hebben en in de manier waarop ze het gesprek aangaan met ouders. Schoolbesturen verschillen ook in hoe ze de medezeggenschapsraad in stelling brengen.

Wat betreft samenwerken ziet de raad schoolbesturen die hun verantwoordelijkheid meer kunnen nemen door zelf meer extern samen te werken en door binnen de eigen onderwijsorganisatie samenwerking tussen de scholen te bevorderen ten behoeve

41 Inspectie der Rijksfinanciën, 2022.
42 OCW, 2023a.
43 Ibid.

van publieke belangen. Interbestuurlijke samenwerking op bovenbestuurlijke opgaven gebeurt niet overal, niet altijd en lang niet altijd van harte. Mede daardoor zijn er onderwijsgerelateerde maatschappelijke problemen waarvan de oplossing maar niet naderbij komt. De raad noemt hier de thuiszittersproblematiek en inclusiever onderwijs. Denk ook aan de ongelijke verdeling van het lerarentekort, waarbij de scholen met de meest kwetsbare populatie het zwaarst getroffen worden.[44] Nog een voorbeeld is het onderwijs aan vluchtelingenkinderen.

Hoofdstuk 4 bevat aanbevelingen voor wat schoolbesturen, ieder voor zich en collectief, kunnen doen om verantwoordelijkheden beter waar te maken vanuit het principe van subsidiariteit en publieke belangen.

44 Onderwijsraad, 2023.

3

aanbeveling een

Overheid: stuur niet centraler maar consistent
De raad beveelt de overheid aan om het onderwijs consistent aan te sturen vanuit subsidiariteit en publieke belangen en niet zozeer meer of centraler te sturen. Volgens het subsidiariteitsprincipe heeft de overheid verantwoordelijkheid te nemen waar publieke belangen landelijke sturing vergen. Verdere sturing van het onderwijs is aan schoolbesturen. De overheid dient hen hiervoor in positie te brengen.

Het principe van subsidiariteit en oog voor publieke belangen bieden de rijksoverheid goede uitgangspunten om consistent te sturen en te zorgen dat álle kinderen en jongeren goed onderwijs krijgen. Subsidiariteit betekent in het Nederlandse onderwijsbestel dat de overheid verantwoordelijkheid neemt waar publieke belangen landelijke sturing vergen en dat ze de verdere sturing van het onderwijs aan schoolbesturen overlaat. De overheid heeft daarbij wel de taak te stimuleren dat schoolbesturen naast interne opdrachten ook bovenbestuurlijke vraagstukken oppakken.

Een op subsidiariteit gebaseerd onderwijsbestel werkt als de overheid handelt naar het besef dat schoolbesturen een knooppunt vormen. *Via* schoolbesturen stelt de overheid noodzakelijke eisen en geeft zij het onderwijsveld de nodige professionele ruimte. Waar schoolbesturen als rol hebben te zorgen dat schoolleiders en leraren goed onderwijs kunnen bieden, heeft de overheid in de eerste plaats de rol besturen te faciliteren, zodat die hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. De basisbekostiging is een voorbeeld van zulke facilitering. Verdere sturing door de overheid, door wettelijke kaders dan wel communicatie, moet altijd ingegeven zijn door een noodzaak vanuit publieke belangen. Er moet een plausibele onderbouwing zijn waarom een onderwerp niet aan schoolbesturen kan worden overgelaten.

Op dit moment hanteert de overheid het principe van subsidiariteit onvoldoende. De overheid introduceert nieuwe zorgplichten voor schoolbesturen en scherpt hun wettelijke opdrachten aan, terwijl zij tegelijkertijd om besturen heen stuurt en op specifieke onderwerpen geld en ondersteuning direct op het schoolniveau richt.[45] De overheid zet besturen buiten spel, terwijl die wel verantwoordelijk blijven voor de onderwijskwaliteit en de continuïteit van hun organisaties. De overheid stuurt waar zij beter ruimte kan laten aan onderwijsinstellingen. Voorbeelden hiervan zijn verplichte bestuurlijke samenwerking op het gebied van personeelsbeleid in aangewezen regio's en directe ondersteuning aan scholen door landelijke teams op het gebied van onderwijs in basisvaardigheden.[46] Afgezien van het feit dat zulke centrale sturing ondoelmatig is, maakt de overheid het schoolbesturen moeilijker om strategisch onderwijs- en personeelsbeleid te voeren, waarvan de overheid de eisen juist heeft aangescherpt. In april van 2023 heeft toenmalige minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs expliciet aangegeven meer en centraler te willen sturen.[47] De raad is er bezorgd over dat beleid en beslissingen daardoor juist nog verder van de school en de onderwijspraktijk af komen te staan.

Ook pleegt de overheid voortdurend kortstondige, geïsoleerde beleidsinterventies op steeds wisselende thema's en prioriteiten. Tegelijkertijd laat zij na om samenhang in het stelsel te bewaken, dringende stelselvragen op te pakken en noodzakelijke normen te stellen. Een voorbeeld van dit laatste is passend onderwijs, waarvoor landelijke ondersteuningsnormen nog steeds ontbreken. Hierdoor zijn diverse actoren op lokaal niveau, waaronder schoolbesturen, onnodig veel tijd en capaciteit kwijt aan afstemming en komt de uiteindelijke ondersteuning voor de leerling onvoldoende van de grond.[48]

Om consistent te sturen op basis van het principe van subsidiariteit en oog voor publieke belangen beveelt de raad de overheid aan drie dingen te doen.
1. Stel waar nodig wettelijke kaders en respecteer de rol van schoolbesturen.
2. Bekostig onderwijs zo veel mogelijk structureel.
3. Respecteer in uitingen de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs.

In dit hoofdstuk worden deze drie aanbevelingen geconcretiseerd aan de hand van twee actuele beleidscasussen. Daaruit komt duidelijk naar voren dat een consequente toepassing van het principe van subsidiariteit en oog voor publieke belangen bij de inrichting van het onderwijsbestel, evenwichtskunst vergt van de overheid.

Effectieve overheidssturing vergt ook dat een aantal andere voorwaarden op orde is. Denk aan heldere communicatie, weloverwogen maatregelen (deze moeten gericht zijn op gestelde doelen en onderling zijn afgestemd), een goede toerusting van actoren en zicht op het onderwijs. Op deze algemene onderdelen is verbetering mogelijk.[49] Hiervoor verwijst de raad naar het recente interdepartementaal beleidsonderzoek naar het sturen op onderwijskwaliteit en kansengelijkheid.[50]

45 In deze gevallen worden subsidies weliswaar uitgekeerd aan het bevoegd gezag, maar is het nadrukkelijk aan actoren op schoolniveau om bestedingskeuzes te maken.
46 OCW, 2022c en 2022d.
47 OCW, 2023a.
48 Onderwijsraad, 2020a.
49 Inspectie der Rijksfinanciën, 2022.
50 Ibid.

3.1 Stel waar nodig wettelijke kaders en respecteer rol schoolbestuur

Voor de overheid komt het erop aan om wettelijke kaders te stellen die echt noodzakelijk zijn, én de rol van het schoolbestuur voldoende te respecteren. De verhouding tussen overheid en schoolbestuur is nu verstoord. Dat komt mede doordat de overheid vaak nalaat kaders te stellen (of deze te actualiseren) waar dat nodig is, terwijl zij in andere gevallen wetten maakt die de professionele ruimte van het onderwijsveld onnodig inperken. De raad beveelt de overheid aan subsidiariteit en publieke belangen consequent als richtsnoer te hanteren om een goede balans te vinden. Hierna wordt dat toegelicht.

Wettelijke kaders bieden helderheid en ze waarborgen publieke waarden

De overheid is verantwoordelijk voor de inrichting en het goed functioneren van het onderwijsbestel.[51] Het onderwijsaanbod moet van goede kwaliteit en toegankelijk zijn. Er moet ruimte zijn voor pluriformiteit. De middelen die onderwijsinstellingen krijgen, dienen doelmatig en rechtmatig te worden ingezet. Om dit te borgen, stelt de overheid wettelijke eisen aan schoolbesturen en laat zij de onderwijsinspectie toezicht houden op de naleving van deze kaders.[52]

Voor schoolbesturen scheppen wettelijke kaders duidelijkheid over wat de samenleving van hen mag verwachten. Ook zorgen de kaders ervoor dat schoolbesturen een gelijker speelveld hebben met andere besturen en dat de verhoudingen en rollen helder zijn. In geval van zogeheten collectieve-actieproblemen kan de overheid met wettelijke kaders een uitweg bieden. De oplossing van sommige problemen vereist een collectieve inspanning van diverse schoolbesturen. Er kan een impasse ontstaan wanneer alle – of de meeste – besturen pas bereid zijn een bijdrage te leveren als ze weten dat andere dat ook doen of dat investeringen op de lange termijn lonen. Een wettelijke verplichting om bij te dragen, kan de impasse doorbreken. Denk aan passend onderwijs, waarbij schoolbesturen verplicht zijn samen een passend ondersteuningsaanbod in de regio te bieden. Ook bij andere vraagstukken zoals sociale segregatie, lerarentekorten en krimp kan de overheid bijdragen aan de oplossing van collectieve-actieproblemen door wettelijke kaders te stellen.

Duidelijke wettelijke kaders stellen is geen sinecure. De gestelde norm moet recht doen aan de complexiteit van het onderwijsvraagstuk, aan de bestaande praktijk en aan de diversiteit aan opvattingen over onderwijs. Om die reden moet sommige wet- of regelgeving, zoals die voor het onderwijsprogramma en die voor inclusiever onderwijs, periodiek worden bijgesteld.[53] Tegelijkertijd moeten kaders helder genoeg geformuleerd worden en waar mogelijk onderbouwd zijn met onderzoek en evaluaties. Ten slotte moeten wettelijke kaders realistisch zijn over het moment waarop de normen ingaan. Als bijvoorbeeld het verplichte aantal uren bewegingsonderwijs wordt verhoogd, moeten er tijd en eventueel extra middelen zijn om het aantal gymzalen te vergroten.[54]

Om de kans te vergroten dat wettelijke kaders overtuigen en als noodzakelijk worden ervaren, dient de overheid bij de kaderstelling partijen te betrekken die met het vraagstuk te maken hebben. Zowel het perspectief van wetenschappers als dat van professionals uit de praktijk en andere belanghebbenden is daarbij van belang. Omdat wettelijke kaders doordenking, afstemming, capaciteitsopbouw en een zorgvuldige fasering vergen, is het zaak dat de overheid focust op hoofdlijnen en de lange termijn.

Wettelijke kaders niet altijd gericht op wat nodig is

In het recente verleden heeft de overheid haar verantwoordelijkheid voor wettelijke kaders niet altijd waargemaakt. Op basis van een parlementair onderzoek concludeerde de commissie-Dijsselbloem in 2008 dat de overheid naliet duidelijke kaders te stellen voor kernzaken, terwijl zij zich ten onrechte wel bemoeide met de pedagogische en didactische

51 Bronneman-Helmers, 2011.

52 Behalve wettelijke eisen aan de schoolbesturen stelt de overheid ook eisen aan andere actoren in het onderwijsveld. Zoals aan lerarenopleidingen, die diploma's en getuigschriften moeten baseren op wettelijk vastgestelde bekwaamheidseisen. En aan aanbieders van leermiddelen, die geen monopolie mogen vormen. Het verplichtende karakter van die eisen loopt weer wel via het bevoegd gezag: dat mag bijvoorbeeld alleen leraren benoemen die beschikken over een diploma waaruit blijkt dat ze aan de bekwaamheidseisen voldoen (art. 32, lid 5, jo. art. 3, lid 1, onder b, sub 1°, WPO). In dit advies wordt verwezen naar de bepalingen in de Wet op het primair onderwijs (WPO). Met die verwijzing zijn tevens de overeenkomstige bepalingen in de Wet op het voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020) en de Wet op de expertisecentra (WEC) bedoeld, tenzij anders aangegeven.

53 Onderwijsraad, 2014a en 2020a.

54 Nederlandse Sportraad, Onderwijsraad & Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 2018.

vormgeving van het onderwijs.[55] In 2014 ging de Onderwijsraad op verzoek van de Kamer na wat de invloed was geweest van de commissie-Dijsselbloem op de onderwijspolitiek. De raad concludeerde dat die invloed beperkt was. De overheid schoot nog steeds tekort in het stellen van noodzakelijke kaders, terwijl ze ook nog steeds onnodig de professionele ruimte van het onderwijsveld inperkte en de regeldruk opvoerde.[56] Ook na 2014 is onduidelijk gebleven welke wettelijke kaders noodzakelijk zijn en welke professionele ruimte gerespecteerd moet worden. De raad beveelt de overheid aan dit per beleidscasus na te gaan met als leidraad subsidiariteit en publieke belangen.

Hierna analyseert de Onderwijsraad twee actuele beleidscasussen, die demonstreren dat gestelde of voorgenomen wettelijke kaders niet altijd in lijn zijn met subsidiariteit en publieke belangen.

Verbeteren van onderwijs in basisvaardigheden

De subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden voor scholen 2023[57] verbindt de besteding van de subsidie aan 'de uitvoering van één of meer *evidence-informed* interventies'. Naast deze subsidieregeling biedt de overheid scholen die daarom vragen, directe ondersteuning door landelijke teams bij het uitvoeren van de 'bewezen interventies'. Met deze instrumenten schrijft de overheid zowel doelen voor als bepaalde didactische methodes, al is dat met keuzeopties.[58] Dat is twijfelachtig vanuit het principe van subsidiariteit. Het zou meer voor de hand liggen landelijke einddoelen (kerndoelen en referentieniveaus) aan te passen en meer samenhangend te maken.[59]

Een didactische methode voorschrijven staat al snel op gespannen voet met de professionele ruimte van het onderwijsveld en mogelijkheden om het onderwijs op pluriforme wijze in te richten.[60] De subsidieregeling verwijst bovendien slechts in de begripsbepalingen naar een interventiekaart op de bijbehorende website. Aan de uitvoerders van de regeling wordt overgelaten welke interventies voldoen aan de kwalificatie 'wetenschappelijk onderbouwd'. Dat zet de deur open voor verregaande verplaatste normstelling, waarbij niet het bestuursorgaan met regelgevende bevoegdheid de norm stelt, maar uitvoerende ambtenaren. Deze werkwijze is overigens geen primeur. Deze werd eerder gehanteerd bij de subsidietoekenning in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs.[61]

De raad vindt het goed dat de overheid stimuleert dat het onderwijsveld onderzoek gebruikt. De raad vindt het echter niet aan de overheid om aan te geven hoe scholen binnen de wettelijke kaders het onderwijs vorm dienen te geven. De raad vindt het bovendien onwenselijk dat de overheid specifieke 'wetenschappelijk onderbouwde interventies' propageert.[62] Binnen de onderwijswetenschappen wordt immers verschillend gedacht over onderwijskwaliteit en wat geldt als bewijs voor impact op deze kwaliteit.[63] Veel hangt af van de onderliggende opvatting over wat goed onderwijs is. Een interventie is al dan niet effectief in het licht van een bepaalde opvatting over wat onderwijs zou moeten doen of bereiken. Een menukaart of interventiekaart brengt al snel het risico met zich dat de overheid zich schaart achter een specifieke onderzoeksbenadering of -stroming. Met het oog op pluriformiteit van het onderwijs is dat onwenselijk. Bovendien zijn methoden vaak effectief binnen een gegeven context en door de manier waarop ze gehanteerd worden.

Wat betreft de directe ondersteuning door landelijke teams bij het uitvoeren van de interventies geldt hetzelfde. De overheid intervenieert ten onrechte in het domein waar schoolbesturen samen met scholen beleid maken en implementeren. Het ogenschijnlijk vrijblijvende karakter van de ondersteuning doet daar niets aan af. Schoolbesturen zullen de aangeboden hulp al snel als verplicht ervaren – mede doordat de overheid ook toezicht houdt en bekostigingssancties kan opleggen.

55 Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008.
56 Onderwijsraad, 2014b.
57 Subsidieregeling verbetering basisvaardigheden voor scholen 2023.
58 Het gaat om de doelsubsidie aan scholen voor het verbeteren van basisvaardigheden en om de aanvullende bekostiging in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs (NPO). Bij de regeling Verbetering basisvaardigheden worden ook landelijke ondersteuningsteams ingezet. Dat is overigens geen primeur. De overheid gaf bijvoorbeeld eerder directe ondersteuning via steunpunten voor het verbeteren van onderwijs in taal en rekenen. Zie: Waslander e.a., 2017.
59 Onderwijsraad, 2022b.
60 Ibid.
61 https://www.nponderwijs.nl/basisvaardigheden
62 Door de overheid gehanteerde termen als 'wetenschappelijk onderbouwde interventies' sluiten overigens meer aan bij de evidence based benadering dan bij de evidence informed benadering, die de overheid formeel voorstaat. Zie: Nelson & Campbell, 2017.
63 Phillips, 2019; Ming & Goldenberg, 2021.

Aan de directe ondersteuning door landelijke teams lijkt bovendien de gedachte ten grondslag te liggen, dat schoolbesturen zelf geen geschikte ondersteuning kunnen organiseren. Deze suggestie is voorbarig. Mocht de ondersteuningsinfrastructuur inderdaad tekortschieten, dan heeft de overheid de taak meer doordacht maatregelen te treffen, die ook een wettelijke grondslag hebben. Met het oog op subsidiariteit kan dan het principe van co-creatie worden gehanteerd. Dat wil zeggen dat het onderwijsveld nauw betrokken moet zijn bij de bepaling van de educatieve dienstverlening, in elk geval bij de vraagarticulatie en waar mogelijk ook bij de ontwikkeling van de dienst.[64] In het geval van de landelijke teams die scholen ondersteuning bieden, is daarvan geen sprake. De kans is daardoor klein dat de dienst aansluit bij de behoefte van de school en een duurzaam effect sorteert.

Personeelsbeleid

De overheid scherpt momenteel de wettelijke kaders aan op het gebied van personeels- en arbeidsmarktbeleid. Hoewel het gerechtvaardigd is om op onderdelen eisen te stellen aan personeelsbeleid, is een aantal van de voorgestelde maatregelen twijfelachtig vanuit het principe van subsidiariteit. De raad vindt het te ver gaan als de overheid gedetailleerd voorschrijft hoe schoolbesturen strategisch personeelsbeleid moeten voeren. Als werkgever hebben schoolbesturen namelijk armslag nodig om strategische personele beslissingen te nemen.

De overheid is medeverantwoordelijk voor de bekwaamheid van leraren.[65] Zij stelt niet alleen eisen aan lerarenopleidingen en de (les)bevoegdheid die deze opleidingen geven, maar omschrijft ook wie schoolbesturen als leraar mogen benoemen. Deze overheidsrol wordt gelegitimeerd door het principe van subsidiariteit. De overheid waarborgt namelijk de kwaliteit van leraren op een manier waarbij schoolbesturen gebaat zijn en die zij niet zelf kunnen organiseren. Doordat de bevoegdheden landelijk worden afgegeven en er toezicht is op de kwaliteit, kunnen schoolbesturen er bijvoorbeeld meer op vertrouwen dat pas afgestudeerde leraren startbekwaam zijn. Schoolbesturen hoeven daar zelf geen onderzoek naar te doen.

Sinds 2017 zijn schoolbesturen verplicht gegevens aan te leveren over de bekwaamheid en de professionalisering van hun leraren. Er wordt een wet voorbereid die schoolbesturen verplicht strategisch personeelsbeleid te voeren.[66] Voor 2025 is het streven dat alle scholen samenwerken met lerarenopleidingen om studenten op te leiden.[67] En er ligt een plan om de werving, matching, opleiding, begeleiding en professionalisering van onderwijspersoneel in regionaal verband te organiseren.[68] In december 2022 kondigde de overheid aan dat schoolbesturen verplicht zouden worden samen te werken op het gebied van personeelsbeleid in nieuw aangewezen regio's, die landelijk worden aangestuurd.[69] Inmiddels is op verzoek van het onderwijsveld het plan voor onderwijsregio's op dit punt overigens aangepast; de samenwerking is vooralsnog vrijwillig.[70]

Samenwerking van (besturen van) scholen en lerarenopleidingen binnen de regio kan het personeels- en arbeidsmarktbeleid helpen verbeteren. Zo kunnen vanuit de lerarenopleidingen stageplekken beter en evenwichtiger verdeeld worden, mits scholen goede voorwaarden bieden. Ook kunnen nascholing en kennisontwikkeling/deling over het omgaan met lerarentekorten beter worden gecoördineerd. Dit alles past bij het principe van subsidiariteit en publieke belangen. De verwachtingen over hoe bestuurlijke samenwerking bijdraagt aan het oplossen, spreiden van en omgaan met lerarentekorten, lijken echter te hoog gespannen. Zo zal ondanks het overheidsbeleid de keuze op welke school een leraar gaat werken vooral een zaak blijven van de leraar en het schoolbestuur. Leraren dwingen om op een andere school te werken, is niet aan de orde en zou ook een averechts effect hebben. Het beroep zou dan minder aantrekkelijk worden.[71]

64 Onderwijsraad, 2019a.
65 Artikel 23, lid 2, Grondwet.
66 OCW, 2023b.
67 Regeling tegemoetkoming kosten opleidingsscholen 2019.
68 OCW, 2022c.
69 Ibid.
70 Bestuurlijk overleg OCW e.a., 2023.
71 Onderwijsraad, 2023.

Samenwerkingsplicht kan, maar leg vorm niet op

Vanuit publieke belangen hebben besturen verder te kijken dan de eigen onderwijsorganisatie. In beginsel is het de taak van schoolbesturen om zelf samenwerking te zoeken waar en met wie dat nodig is. De overheid moet terughoudend zijn met overleg- of samenwerkingsverplichtingen en hoort deze alleen te stellen wanneer daarmee een publiek belang gediend is en de interventie noodzakelijk is. Dat kan het geval zijn bij specifieke collectieve-actieproblemen, waar publieke belangen gebaat zijn bij bovenschoolse of bovenbestuurlijke samenwerking, maar deze niet vanzelf van de grond komt. Een wettelijke samenwerkingsverplichting is dan een passende manier om op te schalen zonder dat de overheid de onderwijsopgave helemaal naar zich toe trekt.

De voorgestelde regionale samenwerking op het gebied van personeelsbeleid zou geen primeur zijn. Een wettelijke verplichting om samen te werken is er bijvoorbeeld ook bij onderwijsachterstanden,[72] bij het op overeenstemming gerichte overleg met het gemeentebestuur over het ondersteuningsplan en het beleidsplan jeugd,[73] en bij het overleg tussen schoolbesturen in het voortgezet onderwijs over het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen.[74] Bij de lokale educatieve agenda overleggen schoolbesturen, gemeenten en overige partners over het onderwijs- en jeugdbeleid. Bij passend onderwijs zijn schoolbesturen eveneens verplicht samen te werken, maar hier is zelfs de manier waarop omschreven.[75] Bij een dergelijke institutionalisering van de samenwerking komt het principe van subsidiariteit al snel onder druk te staan. De raad heeft eerder aangegeven dat samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs noodzakelijk zijn voor zwaardere vormen van ondersteuning aan leerlingen, maar niet bij leerlingen voor wie lichtere onderwijsondersteuning volstaat.[76]

De vorm waarin schoolbesturen samenwerken, hoort de overheid niet voor te schrijven. De raad vindt het belangrijk dat schoolbesturen de ruimte hebben zelf vorm te geven aan het overleg of de samenwerking. Samenwerking afdwingen in nieuwe regionale structuren gaat in vrijwel alle gevallen te ver, omdat dit aanzienlijke bureaucratische kosten of overhead met zich brengt.[77] Een dergelijke opgelegde institutionalisering grijpt te zeer in op de ruimte die schoolbesturen nodig hebben om de samenwerking zelf te kunnen vormgeven, toegespitst op hun lokale situatie. Er is bovendien een groot risico dat een extra bestuurslaag ontstaat, die bovendien versnippert als er voor elke opgave een nieuwe organisatie of overleg komt en niet duidelijk is hoe die zich tot elkaar verhouden. Een nog belangrijker bezwaar tegen geïnstitutionaliseerde samenwerking is dat schoolbesturen hierdoor hun knooppuntfunctie minder goed kunnen vervullen. Het schoolbestuur dient bij bovenbestuurlijke besluiten immers altijd rekening te houden met de gevolgen voor de eigen scholen. Waar nodig moet het bestuur, met overtuigende argumenten, de samenwerking op onderdelen kunnen afhouden of andere vormen van samenwerking kunnen zoeken.

3.2 Bekostig onderwijs zo veel mogelijk structureel

Door bekostiging maakt de overheid onderwijs mogelijk. Zij stuurt door voorwaarden aan de bekostiging te verbinden. Conform het principe van subsidiariteit beveelt de raad de overheid aan om het onderwijs structureel en via schoolbesturen te bekostigen. Schoolbesturen moeten – in samenspraak met en met zeggenschap van schoolleiders en leraren/onderwijsteams – over de besteding van middelen kunnen beslissen. Alleen publieke belangen kunnen het noodzakelijk maken dat de overheid financiële keuzes naar zich toetrekt. Dit moet dan overtuigend worden beargumenteerd. Respect voor subsidiariteit betekent dat de overheid subsidies die gebonden zijn aan een termijn en specifieke doelen, beperkt inzet. Wanneer het wel nodig of gewenst is te waarborgen dat geld aan een specifiek doel wordt besteed, acht de raad structurele aanvullende bekostiging met de nodige verantwoording een beter instrument dan incidentele doelsubsidies.

72 Artikel 161 WPO.
73 Artikel 2.2, lid 3, Jeugdwet.
74 Artikel 4.19 WVO 2020.
75 Artikel 18a WPO.
76 In zijn advies *Steeds inclusiever* uit 2020 concludeerde de raad dat samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs nodig zijn om een dekkend aanbod van voorzieningen op regionaal niveau te organiseren in nauwe samenwerking met de (besturen van) scholen. Dit geldt echter alleen voor zwaardere vormen van ondersteuning aan leerlingen en niet voor situaties waarin lichtere onderwijsondersteuning volstaat. Schoolbesturen zouden volgens de raad in het laatste geval de voorzieningen zelf moeten kunnen financieren. De bekostiging moet hiervoor toereikend zijn. Het is dan aan de besturen zelf om samenwerking te zoeken. Om lichte en zwaardere ondersteuning te onderscheiden zijn wel landelijke normen nodig. Op dit moment ontbreken die, waardoor diverse actoren op lokaal niveau, waaronder schoolbesturen, onnodig veel tijd en capaciteit kwijt zijn aan afstemming. Mede hierdoor komt de uiteindelijke ondersteuning voor de leerling vaak onder druk te staan.
77 OCW, 2022c en 2022d.

Laat de bekostiging aansluiten bij de onderwijsambities

De samenleving heeft hoge verwachtingen van het onderwijs. Het wordt gezien als een middel om uiteenlopende maatschappelijke doelen te realiseren. Met het huidige budget dat schoolbesturen ontvangen, zijn het afgelopen decennium vrijwel alle scholen in staat gebleken om aan de deugdelijkheidseisen te voldoen.[78] Voor grotere ambities is het budget echter ontoereikend.[79] Bovendien is het nu al de vraag of het huidige budget bij gelijkblijvende ambities in de toekomst zal toereiken, aangezien de personeelstekorten oplopen. Mogelijk kan de kwaliteit van het onderwijs alleen geborgd blijven wanneer fors wordt geïnvesteerd in onderwijspersoneel, een prettiger werkklimaat[80] en huisvesting.[81]

Bekostig het onderwijs via schoolbesturen, met de bijbehorende zeggenschap over bestedingen

De raad beveelt de overheid aan om de bekostiging voor het onderwijs altijd via de schoolbesturen te laten verlopen. Daarbij hoort de bevoegdheid keuzes te maken in de besteding van het budget. Dit is consistent met de inrichting van het onderwijsbestel en het principe van subsidiariteit. Het is ook consistent met de verantwoordelijkheden die het schoolbestuur heeft onder het rechtspersonenrecht en binnen de onderwijswetgeving (zie Bijlage). De overheid heeft een bekostigingsrelatie met het bevoegd gezag. Het schoolbestuur vertegenwoordigt het bevoegd gezag en draagt in die hoedanigheid verantwoordelijkheid voor keuzes in de besteding van het toegekende budget. Die keuzes zijn gebonden aan de wettelijke kaders voor deugdelijk onderwijs, die bijvoorbeeld ook eisen aan medezeggenschap en kwaliteitsbeleid omvatten. Via die weg zijn ouders, leraren(teams) en andere professionals in de school deelgenoot van de besluiten.

De overheid passeerde de afgelopen jaren herhaaldelijk de schoolbesturen bij de bekostiging en doet dat nog steeds. Denk aan de doelsubsidie aan scholen voor het verbeteren van basisvaardigheden en het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) ter ondersteuning van scholen om nadelige gevolgen van de covid-pandemie te compenseren. In beide gevallen moet de subsidie worden aangewend voor specifieke interventies die actoren op schoolniveau kiezen uit een door de overheid bepaald menu. Los van het feit dat de overheid hiermee de professionele ruimte van het onderwijsveld inperkt, is dit problematisch voor schoolbesturen. Zij worden gepasseerd terwijl ze wel verantwoordelijk blijven voor de onderwijskwaliteit en voor de financiële situatie van de rechtspersoon. Financiering om schoolbesturen heen ondergraaft daarmee een op subsidiariteit gebaseerd onderwijsbestel.

Zet doelsubsidies beperkt in

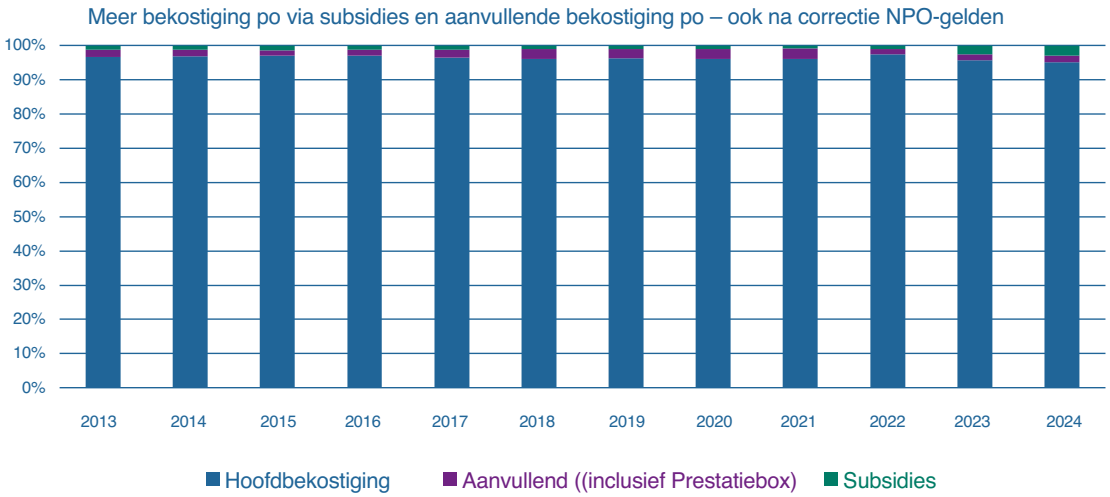
De raad dringt er bij de overheid op aan om doelsubsidies slechts beperkt in te zetten. Hoewel ze een effectief middel kunnen zijn om kortstondig specifieke innovaties aan te jagen, hebben ze al snel een verstorend effect op het onderwijs. Om schoolbesturen in staat te stellen hun onderwijs te organiseren, is het belangrijk dat de overheid hen op voorspelbare wijze financiert.

Doelsubsidies lenen zich niet voor inzet op grote schaal.[82] Ze vergen namelijk een specifieke besteding en verantwoording. Bovendien zijn ze tijdelijk. Tot slot ligt de focus op geïsoleerde deelaspecten, terwijl onderwijsprocessen erom vragen beslissingen in samenhang te nemen.

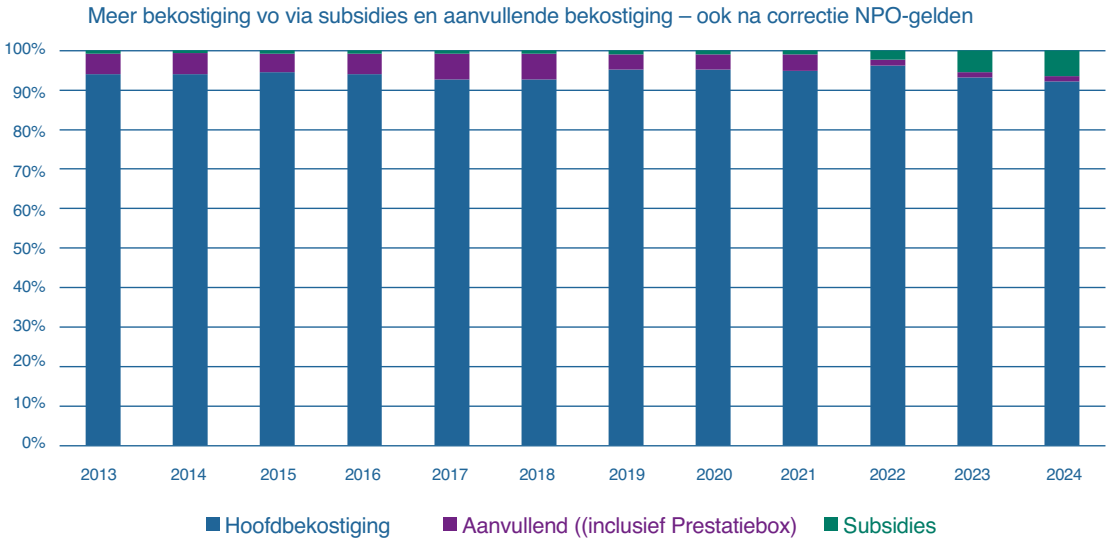
De extra investeringen van de overheid hebben nu vaak een incidenteel karakter. Tabel 1 en 2 laten zien dat het aandeel doelsubsidies en incidentele vormen van aanvullende bekostiging in het primair en voortgezet onderwijs de afgelopen jaren is toegenomen. Dit geeft de financiering een onvoorspelbaar karakter. Dat geldt zeker voor doelsubsidies die via een competitieve tenderprocedures of loting worden toegekend. Ze brengen bovendien hoge administratieve lasten met zich, verbonden aan de aanvraag en de verantwoording achteraf.

78 Op dit moment is bij ongeveer 98% van scholen in het funderend onderwijs de – wat de onderwijsinspectie noemt – ‘basiskwaliteit’ op orde.
79 McKinsey & Company, 2020.
80 Onderwijsraad, 2021.
81 Inspectie der Rijksfinanciën, 2021.
82 Onderwijsraad, 2018b.

Tabel 1: Aandeel doelsubsidies en aanvullende bekostiging in de overheidsgelden voor het primair onderwijs (2013-2024)



Tabel 2: Aandeel doelsubsidies en aanvullende bekostiging in de overheidsgelden voor het voortgezet onderwijs (2013-2024)



De toename van incidentele gelden lijkt klein, afgezet tegen het totale budget dat onderwijsorganisaties ontvangen. Maar voor schoolbesturen en scholen betekent elke doelsubsidieregeling dat zij zich ertoe moeten verhouden en een keuze moeten maken of ze investeren in een aanvraag. De regeldruk neemt daardoor aanzienlijk toe; onevenredig omdat het maar om een kleine aanvulling op het budget gaat.[83] In situaties waarin het totale budget krap is, bestaat er een sterke druk om elke kans op extra geld te benutten. Dat onderwijsorganisaties rekening moeten houden met onzekere inkomsten, betekent ook dat ze grotere reserves moeten aanhouden.

De overheid zet op dit moment zelfs doelsubsidies in voor evident structurele ambities, zoals de verbetering van basisvaardigheden.[84] Hoewel ze heeft aangekondigd dat de extra financiering op termijn via structurele vormen van bekostiging zal worden toegekend, moeten schoolbesturen er tot 2025 voor intekenen.[85] Veel schoolbesturen hebben dit inmiddels gedaan, met wisselend succes, omdat toekenning van subsidie op basis van loting plaatsvindt. Voor de schoolbesturen die de subsidie wel hebben gekregen, blijft het onzeker of de bekostiging per 2025 daadwerkelijk structureel wordt. De subsidieregeling voor basisvaardigheden belemmert zo duurzame investeringen. Daarnaast neemt de regeldruk disproportioneel toe. Om die reden heeft het Adviescollege toetsing regeldruk de regeling ontraden.[86]

83 Waslander e.a., 2017.
84 OCW, 2022a.
85 https://www.atr-regeldruk.nl/subsidieregeling-verbetering-basisvaardigheden/
86 Ibid.

Zet voor extra investeringen het instrument van aanvullende bekostiging in – met de nodige verantwoording

Volgens de raad is het instrument van aanvullende bekostiging passend als geld echt aan een bepaald bestedingsdoel moet worden gebonden of als het nodig is de precieze besteding achteraf te traceren. Maar dat hoort een uitzondering te zijn. Soms is het echter logisch geld specifiek en gericht in te zetten. Uiteraard wil de overheid dan ook zien dat het geld aan dat specifieke doel besteed is. Extra geld in de *lumpsum* stoppen is hier niet de aangewezen manier.

Vergeleken met de reguliere bekostiging op basis van lumpsumfinanciering maakt aanvullende bekostiging de bekostigingssystematiek verfijnder. Er kan rekening gehouden worden met specifieke schoolkenmerken en afzonderlijke doelgroepen.[87] Bovendien stelt aanvullende bekostiging de overheid in staat een bestedingsdoel aan te geven en het geld te volgen. De verplichte verantwoording zorgt dat de overheid beter kan sturen op een doelmatige besteding van de extra gelden. Tegelijkertijd laat de aanvullende bekostiging besturen voldoende ruimte eigen beleid te voeren, mits de bestedings- en verantwoordingsvoorwaarden niet te gedetailleerd zijn.

De administratieve lasten van aanvullende bekostiging zijn relatief laag, omdat het onderwijsveld zich niet steeds hoeft te oriënteren op nieuwe subsidieverplichtingen. De verplichtingen voor besteding en verantwoording kunnen immers voor een langere periode worden vastgelegd. Daardoor krijgt aanvullende bekostiging een structureel karakter, wat tegemoetkomt aan oproepen om een langetermijnvisie op het onderwijs te formuleren.[88] Dit instrument biedt de overheid mogelijkheden om te sturen, maar het dwingt haar zich daarbij te richten op de langere termijn – de termijn die nodig is om wettelijke normen te laten institutionaliseren.

Demp concurrentieprikkels in de bekostiging

Om te bevorderen dat schoolbesturen samenwerken en bovenbestuurlijke opgaven oppakken, is het zaak prikkels die aanzetten tot concurrentie, zo veel mogelijk te dempen. Scholen zijn tot op zekere hoogte elkaars concurrenten, bijvoorbeeld omdat hun voortbestaan en de hoogte van de bekostiging afhangen van het aantal leerlingen op de school. Zit een school langdurig onder de opheffingsnorm (het minimumaantal leerlingen) die het Rijk stelt, dan vervalt de bekostiging. Het onderwijssysteem zet scholen zo aan zich in te spannen om nieuwe leerlingen te werven. Behalve concurrentie om het aantal leerlingen bestaat er ook concurrentie om bepaalde populaties van leerlingen. Veel scholen geven de voorkeur aan leerlingen die zonder extra ondersteuning goede kans maken de opleiding vlot af te ronden.

In het verlengde van de strijd om leerlingen bestaat er concurrentie tussen scholen op de arbeidsmarkt van leraren. Doorgaans hebben scholen met een uitdagender leerlingenpopulatie meer moeite bevoegde en hoger opgeleide leraren te vinden. Mede daardoor hebben deze scholen momenteel te maken met grotere lerarentekorten.

Concurrentie kan samenwerking tussen scholen in de weg staan. Scholen met een relatief ‘minder uitdagende’ populatie kunnen bijvoorbeeld bang zijn hun goede positie te verliezen. Het kan bijzonder moeilijk zijn de schoolgemeenschap ervan te overtuigen dat solidariteit met leerlingen van andere scholen soms zwaarder weegt dan het belang van ‘de eigen leerlingen’. Zo vraagt kansengelijkheid demping van concurrentieprikkels. Via (aanvullende) bekostiging kunnen scholen met een uitdagende leerlingenpopulatie aantrekkelijker worden in de werving van zowel leerlingen als docenten. Ook zullen deze scholen eerder als samenwerkingspartner in aanmerking komen. Ze zijn bijvoorbeeld interessant omdat ze beschikken over een ruimer budget voor innovaties of deze kunnen beproeven in kleinere klassen.

87 Inspectie der Rijksfinanciën, 2022.
88 Onderwijsraad, 2020b; Inspectie der Rijksfinanciën, 2022.

3.3 Respecteer in uitingen de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs

Beleidsmakers, overheidsbestuurders en politici doen er goed aan in hun uitingen de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs meer te respecteren en helder te zijn over wat schoolbesturen moeten doen en waarover zij zelf mogen beslissen. Zij dienen ervan doordrongen te zijn dat hun uitlatingen over schoolbesturen de toon zetten in het maatschappelijk debat en richting geven aan maatschappelijke beelden van en verwachtingen over schoolbesturen. Dit beïnvloedt de legitimiteit en de handelingsruimte van besturen.

In de toelichting van beleidsmaatregelen wordt impliciet en soms ook expliciet de knooppuntfunctie van schoolbesturen ter discussie gesteld. Dat terwijl het belang hiervan vanuit het principe van subsidiariteit juist benadrukt moet worden. Een voorbeeld hiervan zijn de eerdergenoemde doelsubsidies voor de inzet van 'evidence based interventies' bij onderwijs in basisvaardigheden. Hoewel de subsidieregeling duidelijk stelt dat de minister subsidie verstrekt aan het 'bevoegd gezag',[89] suggereert de overheidscommunicatie dat 'scholen' geld kunnen aanvragen en krijgen.[90] Dat wekt de indruk dat het geld naar de school gaat en dat de overheid het bestuur passeert. Afgaand op de beleidsstukken en uitingen in de media lijkt de overheid dit te legitimeren doordat schoolbesturen uit zichzelf het onderwijs niet op een goede manier zouden inrichten en onvoldoende gebruik zouden maken van bewezen effectieve onderwijsinterventies. De suggestie is bovendien dat hierdoor de onderwijskwaliteit zou achterblijven. De raad vindt deze verklaring op zijn minst eenzijdig, omdat uiteenlopende factoren de onderwijskwaliteit bepalen.

De overheid moet wettelijke kaders en bekostigingsvoorwaarden niet alleen helder formuleren, maar er vervolgens ook duidelijk over communiceren. Dit voorkomt dat allerlei partijen in het onderwijsveld of de samenleving een eigen inkleuring aan de wettelijke kaders geven. Het gebeurt nu te vaak dat in overheidsuitingen gesuggereerd wordt dat schoolbesturen of scholen ergens toe verplicht zijn, terwijl die verplichting er wettelijk gezien niet is. Zo zegt de subsidieregeling voor het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) niets over hoe schoolbesturen het subsidiegeld moeten besteden; enkel dat het bestemd is voor de uitvoering van het programma om nadelige gevolgen van de covid-pandemie te compenseren.[91] De overheidscommunicatie straalt niettemin uit dat 'scholen' uit een menukaart met 'geaccepteerde' en 'effectieve' interventies moeten kiezen. De verwijzing naar de menukaart is echter niet meer dan een toelichting op de subsidieregeling. Van een dergelijke vorm van 'pseudowetgeving'[92] heeft de overheid zich in het verleden ook bediend bij de invoering van de onderwijsmethode van het Studiehuis parallel aan de invoering van de Tweede Fase in het voortgezet onderwijs. De overheid suggereerde toen dat didactische en onderwijskundige maatregelen die het zelfstandig leren van leerlingen moesten bevorderen, verplicht waren, terwijl dat helemaal niet het geval was. Later concludeerde de commissie-Dijsselbloem dat de overheid daarmee te zeer ingreep in de professionele ruimte van scholen.[93]

89 Subsidieregeling verbetering basisvaardigheden voor scholen 2023.
90 https://www.dus-i.nl/subsidies/verbetering-basisvaardigheden-2023
91 Regeling aanvullende bekostiging uitvoering Nationaal Programma Onderwijs PO en VO 2022-2023.
92 Bronneman-Helmers, 2011.
93 Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008.

4 aanbeveling twee

Schoolbesturen: wees intern stevig verbonden en werk extern samen waar nodig

Schoolbesturen moeten hun knooppuntfunctie waarmaken door intern stevig verbonden te zijn met hun school of scholen en extern samen te werken als dat nodig is. Het principe van subsidiariteit en publieke belangen zijn daarbij leidend. Schoolbesturen kunnen elkaar hier onderling aan houden op basis van codes goed bestuur. Via intern toezicht, een landelijk beroepsprofiel en collegiale visitaties kunnen ze eisen stellen aan de bekwaamheid van schoolbestuurders.

De raad vindt dat alle schoolbesturen hun knooppuntfunctie in het onderwijsbestel waar moeten maken, door stevig verbonden te zijn met de eigen school/scholen en door extern samen te werken als publieke belangen daarom vragen. Zo leveren zij hun bijdrage aan een goed functionerend onderwijsbestel. Ieder voor zich en vooral onderling kunnen zij bevorderen dat dit gebeurt.

Schoolbesturen hebben te zorgen dat ze stevig verbonden zijn met de eigen school of scholen. Daarvoor moeten ze subsidiariteit respecteren en de onderwijsorganisatie zo inrichten dat het mogelijk is zo veel mogelijk beslissingen aan het schoolniveau over te laten en publieke belangen te dienen. Kwesties die het best door leraren, andere onderwijsprofessionals en schoolleiders op schoolniveau kunnen worden bedacht, geregeld of opgelost, moeten daar vooral blijven.[94] Een bestuur zorgt ervoor dat het weet wat er speelt op de scholen en zicht heeft op de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs. Het zorgt voor interne verbindingen, staat in contact met de ouders, laat ruimte aan schoolleiders en leraren, rust hen zo toe dat zij die ruimte goed kunnen invullen en zorgt voor samenwerking tussen scholen.

Maar de rol ten dienste van de eigen organisatie is niet de enige. Van een bestuur wordt ook verwacht dat het samenwerkt met andere besturen als dat nodig is om publieke belangen te dienen.

Dit hoofdstuk belicht hoe schoolbesturen onderling kunnen bevorderen dat zij *allemaal* handelen vanuit publieke belangen en respect voor subsidiariteit. Schoolbesturen moeten elkaar houden aan normen voor goed bestuur. De raad vindt ook dat het intern toezicht en de medezeggenschapsraad hier een rol hebben. Tot slot moeten er eisen aan de bekwaamheid van schoolbestuurders worden gesteld.

4.1 Schoolbesturen: houd elkaar aan normen voor goed bestuur

Het is eerst en vooral aan de schoolbesturen zelf om als collectief normen op te stellen voor goed bestuur en elkaar daaraan te houden. De raad vindt dat daarbij in ieder geval normen horen over stevige interne verbondenheid met scholen, over wanneer extern samenwerken nodig is en over subsidiariteit en publieke belangen als richtsnoer.

Vul codes goed bestuur aan en handhaaf die codes

In de eerste plaats moet normstelling leiden tot verduidelijking en aanvulling van de codes voor goed bestuur en goed toezicht. Schoolbesturen moeten nagaan of normen over stevige interne verbondenheid met scholen, over wanneer extern samenwerken nodig is en over subsidiariteit en publieke belangen als leidende principes, opgenomen zijn in die codes.

De huidige codes voor goed bestuur zetten besturen al aan tot samenwerking. Zo zijn leden van de VO-raad verplicht om bij te dragen aan een dekkend aanbod bij krimp.[95] En zo stelt de gedragscode voor het primair onderwijs het bestuur verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van onderwijs voor alle kinderen. Het bestuur wordt geacht zich in te zetten om belemmeringen weg te nemen en kansengelijkheid te bevorderen.[96] Het bestuur moet daarbij transparant zijn over hoe het dat invult. Volgens de raad kunnen de codes verduidelijkt worden en aangevuld met (meer) bepalingen over de interne verdeling van zeggenschap, betrokkenheid en externe samenwerking.

Vervolgens komt het erop aan dat schoolbesturen elkaar aanspreken op naleving van de codes. Verenigingen van schoolbesturen kunnen meer invulling geven aan hun rol als hoeder van de code voor goed bestuur. Binnen de VO-raad doet de commissie Goed Bestuur al onderzoek wanneer samenwerking tussen besturen niet van de grond komt of tot niets leidt. Maar dit onderzoek heeft tot nu toe nooit geleid tot uitsluiting van lidmaatschap.

94 Onderwijsraad, 2022a.
95 VO-raad, 2019.
96 PO-Raad, 2020.

De Onderwijsraad beveelt aan dat naleving van de codes goed bestuur geldt als een vereiste voor schoolbesturen voor primair en voortgezet onderwijs om lid te kunnen worden en blijven van de vereniging. Én dat die eis gehandhaafd wordt.

Als verenigingen van schoolbesturen zijn de sectororganisaties in de positie om normen voor goed bestuur uit te dragen en te bevorderen dat schoolbesturen daarnaar handelen. De PO-Raad en de VO-raad kunnen ervoor zorgen dat het gesprek over subsidiariteit en publieke belangen gevoerd wordt binnen de beroepsgroep. Ze kunnen ook aanmoedigen dat dit gesprek binnen de aangesloten schoolbesturen plaatsvindt. Daarvoor zou het goed zijn als de overheid de PO-Raad en de VO-raad meer in positie brengt door te bevorderen dat deze rol van de sectororganisaties in de codes benoemd staat. Een andere optie is om de branchecode goed bestuur en zelfregulering via de sectororganisaties in alle sectoren van een wettelijke basis te voorzien.[97]

Respecteer subsidiariteit én zorg voor interne verbondenheid

Een schoolbestuur moet verbonden zijn met de school of scholen die het bestuurt; en zich in de relatie met de school gebonden weten. Vanuit het principe van subsidiariteit hoort het schoolbestuur de zeggenschap van schoolleider en schoolteam te honoreren en hen optimaal toe te rusten. Het bestuur hoort ook in contact te staan met ouders. Omwille van publieke belangen brengt het bestuur verbinding, samenhang en samenwerking tussen scholen tot stand, zowel binnen de eigen onderwijsorganisatie als met scholen en maatschappelijke organisaties in de omgeving.

Respecteer zeggenschap en professionele ruimte van schoolleiders en leraren

Wat voor de overheid geldt, gaat ook op voor schoolbesturen: pas het principe van subsidiariteit toe. Een schoolbestuur dient ruimte te laten aan leraren en de schoolleider. Én het moet hen in staat stellen zaken op schoolniveau op te pakken door hen adequaat toe te rusten. Of zaken op schoolniveau belegd kunnen worden, hangt immers ook af van de middelen, kennis en ervaring die op dat niveau aanwezig zijn.

Zorg voor verbinding en betrokkenheid binnen de onderwijsorganisatie

Van een bestuur mag nog meer verwacht worden dan faciliteren en ruimte laten. Schoolbesturen dienen zelf verbonden en betrokken te zijn. Een schoolbestuur dient te allen tijde zicht te hebben op wat er binnen elk van de eigen scholen speelt. Dit gaat verder dan de papieren werkelijkheid van koersplannen en spreadsheets. Het vraagt direct contact met de school of scholen en de mensen die daarvan deel uitmaken.

De raad noemt hier in de eerste plaats de ouders, die in de praktijk te vaak niet direct in beeld zijn bij het schoolbestuur. Het bestuur hoort in contact te staan met ouders en aandacht te hebben voor hun betrokkenheid bij de school. Ouders moeten zich gehoord en gezien weten door het schoolbestuur. Dat is steeds minder het geval. Veel ouders – vooral in het voortgezet onderwijs – ervaren een grote afstand tot het schoolbestuur. In een recent onderzoek is slechts 39% van de ouders het ‘(helemaal) eens’ met de stelling ‘Ik weet wie er in het schoolbestuur van de school van mijn kinderen zitten’. Zo’n 29% geeft aan niet (zeker) te weten onder welk bestuur de school van het eigen kind valt.[98] Schaalvergroting en bestuurlijke professionalisering hebben de afstand tot ouders vergroot.[99] Ouders zijn bij veel onderwijsorganisaties verdwenen uit het bestuur of het toezichthoudend orgaan. De raad constateert op basis van beschikbaar onderzoek en gesprekken met ouders dat het ouderperspectief te weinig aandacht krijgt in de relatie schoolbestuur-school. De raad roept schoolbesturen op het ouderperspectief nadrukkelijk een plek te geven. Dit wil overigens niet zeggen dat besturen ouders dienen te benaderen als consumenten en in alles moeten inspelen op de wensen en eisen van ouders. Het is voor schoolbesturen juist de kunst ouders deelgenoot te maken van de bedoeling, doelen en het vormgeven van het onderwijs.[100] Het schoolbestuur moet goed luisteren naar verwachtingen. Bij alle beslissingen hoort het bestuur oog te hebben voor de belangen van leerlingen, ouders en personeel van elke school. Dit vraagt dat het bestuur zelf in contact staat met ouders om te weten wat er binnen een school speelt. Dit contact moet niet beperkt blijven tot de formele medezeggenschap. Voor het schoolbestuur zijn ouders een belangrijke (gespreks)partner voor strategievorming en beleid. Het bestuur informeert ouders over en betrekt hen bij strategie, onderwijsvisie en beleid. Ouders moeten ook weten waar ze terechtkunnen om signalen af te geven aan het schoolbestuur over hoe het er op de school aan toegaat. Bij klachten horen ze een luisterend oor te vinden. Tot slot hoort het schoolbestuur te bevorderen dat de

97 Artikel 3.2 WVO 2020.
98 Ouders en Onderwijs, 2023.
99 Vogels, 2002.
100 Hooge, 2014.

schoolleider en het schoolteam voldoende aandacht hebben voor ouderbetrokkenheid en ouderparticipatie. Denk aan activiteiten binnen de school waaraan ouders meewerken en communicatie met ouders omwille van het belang van ondersteuning van kinderen thuis en de relatie tussen onderwijs en opvoeding.[101]

Interne verbondenheid vraagt verder uiteraard om contact tussen bestuur, schoolleiding en schoolteam. Voor goed bestuur zijn ook contact en communicatie met leraren en andere personeelsleden cruciaal. Goede samenwerking tussen bestuur en schoolleiders is essentieel. Een schoolbestuur hoort de cultuur, zorgen, problemen en sterke kanten van elke school te kennen. Het gesprek met schoolleiders is daarvoor van groot belang. Schoolleiders vormen de *linking pin* tussen bestuur en school. Zij geven het schoolbestuur zicht op het reilen en zeilen binnen de scholen. Zeker in grotere onderwijsorganisaties zijn goede onderlinge afstemming en samenwerking tussen schoolleiders en -bestuur cruciaal. Schoolleiders moeten ook invloed hebben op de strategische visie van de onderwijsorganisatie, het personeelsbeleid en de wijze waarop de organisatie zich als geheel ontwikkelt. Dat vraagt een goede doordenking en verdeling van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken.[102]

Schoolbestuurders dienen binnen de eigen onderwijsorganisatie verbinding te realiseren en te bewaken – verbinding tussen het bestuurskantoor en de afzonderlijke scholen, maar ook verbinding tussen de scholen onderling. Subsidiariteit mag niet betekenen ‘ieder voor zich’. Scholen, hoe verschillend ook, moeten zich onderling verbonden weten in hun gezamenlijke opgave. Het schoolbestuur is de hoeder van deze gemeenschappelijkheid. Er zijn voorbeelden van schoolleiders en schoolteams die van hun bestuur alleen een faciliterende rol verwachten. Binnen onderwijsorganisaties beconcurreren scholen elkaar soms om leerlingen of om docenten. Het komt voor dat schoolleiders en -teams binnen één onderwijsorganisatie alleen bereid zijn tot schooloverstijgende samenwerking als er voor de eigen school iets ‘te halen’ is. Het bestuur hoort dan te bevorderen dat leraren solidariteit opbrengen richting hun collega’s en dat schoolleiders en -teams zich samen inzetten voor overstijgende belangen.

Zorgen voor verbinding tussen scholen betekent tot slot dat het bestuur binnen en tussen de eigen scholen samenwerking stimuleert waar dat bijdraagt aan verwezenlijking van de eigen missie en visie of van publieke belangen zoals toegankelijk en goed onderwijs. Goed onderwijs ontstaat uiteindelijk in de klas, maar is meer dan de optelsom van individueel opererende leraren en afzonderlijke lerarenteams of vaksecties. Duurzame kwaliteitsontwikkeling komt tot stand wanneer alle betrokkenen zich continu richten op het definiëren en behalen van de gewenste kwaliteit, en door een constructief-kritische houding streven naar de daarvoor vereiste kwaliteitsverbeteringen.[103]

Het schoolbestuur moet de organisatie hierop inrichten en het personeel hiervoor voldoende ruimte en tijd geven. Scholen werken vanuit een eigen visie en eigen doelen aan kwaliteit, binnen de kaders van bestuurlijk beleid dat in samenspraak tot stand is gekomen. Schoolleiders moeten ruimte ervaren om de opdracht op eigen wijze te realiseren, passend bij hun specifieke context. Tegelijkertijd zijn er afspraken nodig over doelen en gezamenlijke opgaven en over hoe deze worden geëvalueerd.

Handel vanuit besef dat publieke belangen dienen verder reikt dan de eigen organisatie

De primaire taak van schoolbesturen is het doen verzorgen van goed onderwijs aan de leerlingen binnen de eigen organisatie. Die taak is in zichzelf maatschappelijk relevant. Maar hun maatschappelijke verantwoordelijkheid strekt zich ook uit buiten de eigen organisatie.

Uit gesprekken met schoolbestuurders blijkt dat veruit de meesten zich hiervan bewust zijn. Vaak voegen ze daaraan toe dat het voor schoolbesturen uitermate moeilijk is hun verantwoordelijkheid waar te maken in een context van een wispelturige overheid die besturen passeert en scholen en besturen financieel aanzet tot concurrentie in plaats van samenwerking. Aan de kant van de rijksoverheid zijn verbeteringen nodig (zie hoofdstuk 3). De raad spreekt echter ook de schoolbesturen zelf nadrukkelijk aan. Voor goed onderwijs aan álle kinderen en jongeren is het noodzakelijk dat schoolbesturen breed kijken naar wat tot hun taak behoort.

101 https://www.nji.nl/voor-en-vroegschoolse-educatie-vve/wat-ouderbetrokkenheid; https://www.nro.nl/onderzoeksprogrammas/ouderbetrokkenheid; https://www.poraad.nl/system/files/2022-01/factsheet_ouderbetrokkenheid_voor_gemeenten_en_schoolbesturen.pdf
102 Onderwijsraad, 2016 en 2018a.
103 Onderwijsraad, 2015.

Neem verantwoordelijkheid voor álle kinderen en jongeren
Van elk schoolbestuur mag verwacht worden dat het de eigen organisatie goed bestuurt, maar dat het de eigen verantwoordelijkheid tegelijkertijd breder opvat en oppakt. Schoolbesturen moeten opereren vanuit hun verantwoordelijkheid voor toegankelijk en goed onderwijs voor álle kinderen en jongeren. Een schoolbestuur heeft publieke belangen te dienen. Van een schoolbestuur mag ook inzet verwacht worden voor kinderen of jongeren die niet binnen de eigen organisatie schoolgaan. Soms moet het bestuur boven de eigen organisatie uitstijgen. Denk aan het lerarentekort: als elk bestuur probeert voldoende personeel te vinden voor de eigen scholen ten koste van andere, maken besturen de opdracht niet waar zich in te zetten voor goed onderwijs voor álle kinderen en jongeren. Goed, toegankelijk onderwijs verzekeren voor alle kinderen en jongeren, ook op plaatsen waar het lerarentekort zwaar toeslaat of waar bijvoorbeeld sprake is van krimp, vergt vaak samenwerking tussen schoolbesturen. Een beroep op de eigen autonomie of de eigen geringe schaalgrootte kan die samenwerking in de weg staan.

Er is geen lijst te maken van onderwerpen waarop schoolbesturen dienen samen te werken. Dat is afhankelijk van tijd en context. Er zijn ook verschillende manieren waarop schoolbesturen samenwerking tot stand kunnen brengen. Ze moeten daarbij steeds alert zijn op welk(e) niveau(s) de samenwerking vorm moet krijgen. Ze kunnen dat doen door samenwerking tot stand te brengen tussen schoolleiders en leraren van scholen uit de eigen organisatie en andere scholen. Of door zelf samen te werken met andere schoolbesturen en maatschappelijke partners. Soms is intensieve, structurele samenwerking nodig, soms volstaat een lichtere vorm. In elk geval is samenwerking niet vrijblijvend. Het moet niet bij praten blijven; uit acties zal moeten blijken dat men werkelijk aan een gezamenlijk doel werkt.

Om interbestuurlijke samenwerking goed van de grond te laten komen, is het nodig dat alle deelnemers een welomschreven gezamenlijk doel willen bereiken. Het doel van de samenwerking en de te bereiken (tussentijdse) resultaten moeten helder worden geformuleerd. Anders is het te gemakkelijk om aan vergadertafels gezamenlijke doelen te belijden zonder dat dit in de praktijk tot daadwerkelijke verandering leidt. Aan onduidelijke doelen kan men zich gemakkelijk onttrekken. Het is ook belangrijk dat alle partners de meerwaarde van samenwerking ervaren. Gezamenlijke successen vieren helpt om relaties te bouwen.[104]

Maak schoolleiders en school deelgenoot van interbestuurlijke samenwerking
Bij interbestuurlijke samenwerking mogen schoolbesturen hun schoolleiders, leraren, leerlingen en ouders niet aan de kant staan. Schoolleider(s) en/of leraren moeten aan de voorkant worden betrokken bij externe samenwerking. Zij moeten invloed kunnen uitoefenen en deelgenoot zijn van beleid en besluiten.

Schoolbesturen moeten in staat zijn de belangen van de eigen organisatie én die van hun partners in de samenwerking te behartigen. Het is aan het bestuur het belang van interbestuurlijke samenwerking duidelijk te maken zonder de zeggenschap van actoren op schoolniveau te veel te verstoren. Het is de rol van het bestuur om belangen en behoeften van schoolleiders, leerlingen, ouders en leraren te verenigen met opdrachten, verwachtingen en mogelijkheden van buitenaf. Het bestuur moet echter ook zorgen dat de samenwerkingsdoelen en de consequenties van de samenwerking in de hele organisatie doorwerken. De externe samenwerking en interne organisatie moeten met elkaar worden ‘uitgelijnd’ om daadwerkelijk een bijdrage te kunnen leveren aan complexe maatschappelijke uitdagingen. De sectororganisaties kunnen hierbij een rol spelen door begeleiding te bieden bij interbestuurlijke samenwerking en zich hier verantwoordelijk voor te tonen.

104 Olson, 1965.

4.2 Heb als intern toezicht en medezeggenschap ook oog voor verbondenheid en samenwerking

Voor schoolbesturen is een professioneel samenspel met andere bestuurlijke organen binnen de onderwijsorganisatie onontbeerlijk. Zo spelen de intern toezichthouder en de medezeggenschapraad een cruciale rol.[105]

In gesprekken met schoolbestuurders kwam nogal eens naar voren dat intern toezichthouders een remmende invloed kunnen uitoefenen op interbestuurlijke samenwerking, wanneer ze eenzijdig gericht zijn op de gezondheid van de eigen organisatie. De raad vindt dat het intern toezicht juist ook de extern verbindende rol van het bestuur moet bevorderen. Intern toezichthouders zijn bij uitstek in de positie om besturen aan te spreken op hun bijdrage aan bestuursoverstijgende vraagstukken. Het is een belangrijke opdracht voor schoolbesturen om samen met hun intern toezichthouders af te wegen welke vorm van samenwerking past bij welk vraagstuk en welke vorm passend is voor de organisatie. De raad beveelt aan deze rol van intern toezichthouders meer gewicht te geven, zowel in de codes over goed bestuur als in de code over goed toezicht.[106] Voor het intern toezicht is expertise op alleen 'financiën' of 'onderwijskwaliteit' dus niet voldoende. Intern toezichthouders moeten namelijk ook kunnen nagaan of en hoe schoolbesturen hun verantwoordelijkheid waarmaken.

De Onderwijsraad benadrukt dat schoolbesturen een zorgplicht hebben voor een goed functionerende medezeggenschap en dat ze (de leden van) deze organen daartoe moeten toerusten en faciliteren.[107] Omgekeerd vindt de raad dat ook van medezeggenschapsraden verwacht mag worden dat ze verder kijken dan de eigen school en scholen en de bril van publieke belangen opzetten. Want medezeggenschapsorganen kunnen een schoolbestuur hinderen als het zich wil inzetten voor overstijgende vraagstukken en publieke belangen. Als een medezeggenschapsraad niet verder kijkt dan de eigen school en de belangen van de leerlingen van het moment, loopt een welwillend bestuur intern tegen een muur op.

4.3 Stel eisen aan de bekwaamheid van schoolbestuurders

Schoolbesturen moeten bemenst worden door bekwame bestuurders. Zij moeten over voldoende, en de juiste, kennis, kunde, houding en ervaring beschikken om de complexiteit van het besturen van een onderwijsorganisatie aan te kunnen. De raad benadrukt dat de intern toezichthouder vanuit zijn werkgeversrol primair verantwoordelijk is voor de bekwaamheid van schoolbestuurders. De raad beveelt verder aan om professionalisering[108] en scholing van bestuurders minder vrijblijvend te maken.

Bekwame schoolbestuurders nodig om complex beroep goed in te vullen

Om het schoolbestuur zijn rol te laten vervullen zijn er bekwame schoolbestuurders nodig. De verantwoordelijkheden en taken waarvoor een schoolbestuur aan de lat staat, vragen veel van bestuurders. De rol van bestuurder in het onderwijs is zowel uitdagend en meervoudig als complex.[109] Schoolbestuurders moeten daarvoor goed toegerust zijn en dat vraagt om continue professionalisering en scholing.

Een schoolbestuur acteert op meerdere speelvelden, zowel buiten als binnen de onderwijsorganisatie.[110] Kennis, begrip en weet van onderwijs, strategie vormen, sturen en besturen, principes van subsidiariteit en 'publieke belangen dienen': al die zaken moeten een plek krijgen in de professionalisering en scholing van schoolbestuurders. Bij kwaliteiten waarop voor veel bestuurders professionalisering nodig is, denkt de raad aan: kennis van en kunde over wat nodig is om goed en toegankelijk onderwijs te realiseren, besturen vanuit subsidiariteit, nauw verbonden zijn met de school of scholen, kunnen samenwerken met partijen buiten de school om bij te dragen aan overstijgende opgaven, passend op- en afschalen en scholen kunnen beschermen tegen invloeden die de onderwijspraktijk verstoren.

105 Honigh e.a., 2020; Hofman, 1995.
106 VTOI-NVTK, 2021.
107 Regioplan, CAOP & Leeuwendaal, 2023.
108 De raad bedoelt met professionalisering en scholing uitdrukkelijk niet professionalisering in de zin van 'verzakelijking' en meer bedrijfsmatig werken.
109 Zie bijvoorbeeld de verhalen van bestuurders in Van der Zee, 2023.
110 Honingh & Stevenson, 2020.

Welke kwaliteiten van bestuurders welke effecten sorteren, hangt vaak af van contextuele factoren. Denk aan de grootte en complexiteit van de onderwijsorganisatie, de organisatiestructuur en -cultuur en de ontwikkelfase. Maar er zijn ook bekwaamheden waarvan onderzoek heeft laten zien dat ze altijd gerelateerd zijn aan verbetering en borging van onderwijskwaliteit. Dat is bijvoorbeeld het geval als een schoolbestuur erin slaagt het zogeheten sociaal kapitaal van de organisatie te vergroten, dat wil zeggen dat het bestuur goed samenwerkt met en duidelijk richting geeft aan schoolleiders, bestuurlijke stafmedewerkers, en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad en het intern toezicht goed betrekt bij het reilen en zeilen van de onderwijsorganisatie.[111]

Intern toezicht primair verantwoordelijk voor bekwaamheid schoolbestuurders

De intern toezichthouder vervult de werkgeversrol ten opzichte van de schoolbestuurder(s). Daarmee is de intern toezichthouder verantwoordelijk voor de bekwaamheid van de schoolbestuurder: beschikt deze over voldoende, en de juiste, kennis, kunde, houding en ervaring om de school of groep scholen in deze fase met deze opgave en in deze context goed te besturen? De intern toezichthouder dient ook na te gaan of de bestuurder zijn kennis en kunde actueel houdt en zich blijft ontwikkelen. Wanneer een schoolbestuurder onvoldoende bekwaam blijkt voor het werk, is het primair aan de intern toezichthouder om te interveniëren.

Ontwikkel een landelijk beroepsprofiel en bevorder collegiale visitaties

De beroepsgroep van bestuurders moet een landelijk beroepsprofiel voor school-bestuurders ontwikkelen dat richtinggevend is voor werving en scholing én voor de uitoefening van de werkgeverstaak van de intern toezichthouder. Vervolgens kan aan de hand van dit profiel systematisch professionalisering en scholing plaatsvinden.[112] Het is aan de sectororganisaties actie te ondernemen als die onvoldoende van de grond komen. Ook intern toezichthouders moeten, met het beroepsprofiel in de hand, het kritische gesprek voeren over de professionele ontwikkeling van de bestuurder(s) en zo nodig afspraken maken over verdere scholing.

Collegiale bestuurlijke visitatie is een goed middel om te blijven werken aan de benodigde kennis, vaardigheden en attitudes. Dit type horizontale kwaliteitsbeoordeling vormt een waardevol correctiemechanisme. De sectororganisaties stimuleren en faciliteren bestuurlijke visitaties al, maar geregelde deelname, als visitator of als gevisiteerde, is nog niet verplicht. De Onderwijsraad pleit ervoor collegiale visitaties in te voeren onder de hoede van de sectorale verenigingen van schoolbesturen. De raad vindt het wenselijk dat meer schoolbesturen deelnemen aan collegiale visitaties.

De Vereniging voor Onderwijsbestuurders werkt samen met de sectororganisaties en het ministerie van OCW aan een systeem van accreditatie waarbij alle bestuurders zich periodiek laten accrediteren.[113] De raad vindt het belangrijk dat accreditatie echt bijdraagt aan de bekwaamheid van schoolbestuurders. Het mag geen papieren tijger worden, maar een instrument dat leidt tot meer kennis, kunde en de juiste beroepshouding.

111 Ritzema e.a., 2023.
112 Zie OCW, 2022b.
113 https://www.vo-raad.nl/onderwerpen/professionalisering-bestuurders/praktijk-ondersteuning

Bijlage: Hoe is de positie van schoolbesturen geregeld?

De grondslagen van het onderwijsbestel en de wettelijke kaders en bekostigingssystematiek die de overheid inricht, bepalen de positie en handelingsruimte van schoolbesturen. Verder is er niet zoiets als hét schoolbestuur. Binnen het onderwijsbestel bestaat een grote variëteit in typen besturen en bestuursmodellen. Deze bijlage schetst hoe het bestel er nu uitziet en wat er geregeld is over de opdracht van schoolbesturen.

Wat zijn de gedachten achter de rol van de overheid? Hoe ziet het onderwijsbestel eruit en welke rechtsvormen kunnen onderwijsorganisaties aannemen? Welke interne bestuursmodellen bestaan er? Wat is de formele opdracht van schoolbesturen? En tot slot: hoe is de bekostiging opgebouwd?[114]

De rol van de overheid

Van oudsher kenmerkt het Nederlandse onderwijsbestel zich door een combinatie van overheidssturing en vrijheid. De Grondwet waarborgt de vrijheid van onderwijs. Met de autonomievergroting sinds de jaren 1980 erbij opgeteld, ligt er daardoor veel beslissingsruimte bij zelfstandige onderwijsorganisaties.[115] Tegelijkertijd draagt de Grondwet de regering op om zorg te dragen voor het onderwijs en de wetgever om deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden te stellen. De overheid heeft zo een verantwoordelijkheid voor het functioneren van het bestel als geheel en voor de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs – op stelselniveau en op schoolniveau.[116]

Voor het hele bekostigde onderwijs is er een sturingsdriehoek van wet, bekostiging en toezicht. In de wet staan eisen van deugdelijkheid waaraan het onderwijs moet voldoen. Om dit te faciliteren is er bekostiging vanuit de overheid. Vervolgens is er inspectietoezicht om na te gaan of ontvangers van bekostiging daadwerkelijk aan de eisen voldoen.

De overheid stuurt door voorwaarden te stellen aan de bekostiging. De band tussen de overheid en onderwijsorganisaties verloopt namelijk via de bekostigingsrelatie.[117] De wettelijke eisen zijn voorwaarden waaraan een onderwijsorganisatie moet voldoen om bekostiging te krijgen en te houden. Idealiter vormen deze voorwaarden een garantie dat elke bekostigde school deugdelijk onderwijs verzorgt. In die zin gaat het inherent om een ondergrens. Dat betekent niet automatisch dat het slechts gaat om ‘minimale kwaliteit’ of ‘basiskwaliteit’. De wetgever bepaalt namelijk zelf welke eisen nodig zijn om onderwijskwaliteit – en andere publieke waarden – te garanderen. Het is wel zo dat de Grondwet de wetgever verplicht de vrijheid van richting en inrichting van het bijzonder onderwijs te respecteren. Dat laatste betekent onder andere dat eisen noodzakelijk en evenredig moeten zijn. En dat de wetgever niet onnodig uniformiteit oplegt aan een bestel dat gebouwd is op het besef dat opvattingen over goed onderwijs wezenlijk uiteenlopen.[118] Grondwettelijk zit het bestel zo in elkaar dat verscheidenheid mag bestaan en dat de overheid verschil hoort te respecteren. De wettelijke kaders mogen dus niet te strak en te uniformerend zijn. Van een volledige doelconformiteit tussen overheid en schoolbesturen hoeft geen sprake te zijn en het past niet dat de overheid eenzijdig de doelen van het onderwijs zou bepalen.[119]

De laatste decennia is over dit grondwettelijk systeem een deken gelegd van zogenoemde systeemsturing[120] en bestuurlijke autonomie. Onder invloed van nieuwe stromingen in het denken over overheidssturing is de overheid het onderwijs anders gaan aansturen. Een opvallend aspect daarvan is de verschuiving naar opbrengsten en meetbare uitkomsten. Het New Public Management[121] bracht een overgang naar sturing op *output*.[122] De normstelling verplaatste zich van voorschriften voor leerplannen, procesaspecten en organisatorische zaken naar te bereiken doelen en resultaten, met aangegeven referentieniveaus. Dat ging gepaard met een vergroting van de bestuurlijke autonomie op organisatorisch, financieel en personeel vlak. Een onderdeel daarvan was de invoering van lumpsumbekostiging in plaats van het voorheen bestaande declaratiestelsel. Bij lumpsumbekostiging is wel voorgeschreven wat bereikt moet worden, maar mogen

114 Naast de specifieke verwijzingen is deze bijlage gebaseerd op Bronneman-Helmers, 2011; Nolen, 2017; Vermeulen, 1999; Zoontjens, 2019.
115 Leune, 2000.
116 Onderwijsraad, 2019b.
117 Voor het openbaar onderwijs gaat het formeel om ‘regels’, maar inhoudelijk verschillen de eisen aan het openbaar en het bijzonder onderwijs nauwelijks van elkaar.
118 Inspectie der Rijksfinanciën, 2022.
119 Ibid.
120 Van der Steen, Schulz, Chin-A-Fat & Van Twist, 2016.
121 Bekkers, 2017.
122 Ibid.

onderwijsorganisaties zelf bepalen hoe ze dit bereiken en dus waaraan ze het geld besteden. Ook ging men over op de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. Openbare scholen kwamen op afstand van het gemeentebestuur te staan. Veruit de meeste kregen een eigen, afzonderlijk bestuur, zoals bijzondere scholen dat al hadden.

Autonomie kan diverse vormen aannemen (zie kader hierna). Autonomie kan op de ene dimensie groter en tegelijkertijd op een of meer andere dimensies kleiner worden. Dat was de afgelopen decennia ook te zien. Met de vergroting van bestuurlijke autonomie groeide het aantal inhoudelijke eisen over wat bereikt moet worden: kerndoelen, referentieniveaus voor taal en rekenen, een (inmiddels verder aangescherpte) burgerschapsopdracht, de verplichting van een centrale eindtoets basisonderwijs (inmiddels: doorstroomtoets). De beslissingsruimte werd ook nader ingevuld via bestuurlijke akkoorden (met de sectorraden) en door algemene zorgplichten in de onderwijswetgeving, waarbij de wetgever een te dienen belang benoemt en het bestuur kan beslissen over het hoe.[123] De zorgplicht voor de onderwijskwaliteit en die voor sociale veiligheid zijn hier voorbeelden van.[124]

Vormen van autonomie

Bij autonomie is onderscheid te maken tussen: (1) de onderwijsinhoud en het onderwijsproces, (2) de interne organisatie en (3) de externe omgeving.[125]
Denk bij de *onderwijsinhoud* en het *onderwijsproces* aan beslissingen over onderwijsdoelen, de pedagogisch-didactische benadering, het curriculum, onderwijsmethoden en -materiaal, lesuren en -roosters, toetsen en beoordelen, scholing en professionele ontwikkeling van personeel, extracurriculair aanbod en ouderbetrokkenheid.
Bij de *interne organisatie* kan het gaan om beslissingen en beleid over personeel, de organisatiestructuur, het financieel beheer en de allocatie van middelen.
De *externe omgeving* betreft bijvoorbeeld de relatie met belanghebbenden in de maatschappelijke omgeving en de toelating, verwijdering en verwijzing van leerlingen.

De laatste jaren is de sturing via prestatienormen aangevuld met voorschriften over de governance van onderwijsorganisaties en het onderwijsbestel.[126] Voorbeelden zijn de verplichte scheiding van bestuur en intern toezicht, versterking van de positie van de medezeggenschap met meer instemmingsrechten, voorschriften over openbare benoemingsprofielen van bestuurders en toezichthouders[127] en bepalingen over de zeggenschap van de schoolleider en leraar.[128]

Een hybride onderwijsbestel

Onderwijs wordt gegeven binnen scholen. Hoe die scholen bestuurlijk ondergebracht zijn, varieert. Het onderwijsbestel is een hybride systeem door de dualiteit van openbaar en bijzonder onderwijs en de mengvormen die inmiddels zijn ontstaan.[129] Er zijn publieke onderwijsorganisaties en organisaties met een privaat karakter. Veruit de meeste private onderwijsorganisaties hebben echter ook publieke kenmerken. Ze vervullen binnen het publieke domein een maatschappelijke functie (onderwijs verzorgen) en doen dat binnen een wettelijk geregeld stelsel en onder overheidstoezicht. Veel private onderwijsorganisaties werken bovendien met publiek geld. Zo is eerder sprake van een spectrum dan van een tweedeling (figuur 2).

Figuur 2: Onderwijsorganisaties naar mate van publiek karakter

123 Van Ommeren, 2012; Blesgraaf, 2022.
124 Artikel 10 en artikel 4c WPO.
125 Hooge, 1998 en 2020.
126 Bekkers, 2017.
127 Wet versterking bestuurskracht.
128 Artikel 31a WPO.
129 Van Noort, Groeneveld, Van der Hoek, Schalk & Van der Voet, 2018.

Aan de ene kant van het spectrum staan onderwijsorganisaties die geheel publiek zijn: openbare scholen die direct in stand gehouden worden door een overheidsorgaan. Iets verderop in het spectrum staan bestuurlijk verzelfstandigde openbare scholen. Zij maken deel uit van organisaties met een eigen bestuur. Weer iets verder staan organisaties die samenwerkingsscholen in stand houden. Dat zijn scholen die zowel openbaar als bijzonder onderwijs verzorgen. Daarnaast staan onderwijsorganisaties die zowel openbare als bijzondere scholen in stand houden (samenwerkingsbesturen).

Aan de andere kant van het spectrum staan de onderwijsorganisaties die naar hun aard privaat zijn. Zij zijn opgericht vanuit een maatschappelijk initiatief, met een eigen missie. Tegelijkertijd verzorgen ze wettelijk geregeld onderwijs en staan ze onder overheidstoezicht. De eerste categorie aan deze kant betreft organisaties die scholen voor bijzonder onderwijs in stand houden en daarvoor publieke bekostiging ontvangen. Iets verderop in het spectrum staan organisaties die wel wettelijk geregeld onderwijs verzorgen maar geen publieke bekostiging ontvangen. Denk aan particuliere scholen voor basisonderwijs.

Rechtsvormen voor 'het bevoegd gezag'

In het primair, het speciaal en het voortgezet onderwijs heet de persoon of organisatie die of het orgaan dat de school in stand houdt, het bevoegd gezag. Dat is vrijwel altijd een rechtspersoon, zoals een stichting of een vereniging, maar andere vormen zijn ook mogelijk. In dit advies zijn al die vormen gevangen onder de noemer 'onderwijsorganisatie'.[130] Het bevoegd gezag heeft een of meer scholen onder zich. De bestuurder, de schoolleider, de leraar en een ander personeelslid zijn werknemer in dienst van de rechtspersoon.

Het bevoegd gezag in het bijzonder onderwijs[131]

In het bijzonder onderwijs wordt het bevoegd gezag gevormd door een private rechtspersoon zonder winstoogmerk,[132] oftewel een vereniging of een stichting.

Een school kan ook in stand gehouden worden door een natuurlijk persoon, een mens van vlees en bloed. Die persoon is dan het bevoegd gezag. In dat geval komt de school echter niet in aanmerking voor bekostiging. Buiten het bekostigd onderwijs bestaan nog andere rechtsvormen, zoals de besloten vennootschap en de coöperatie.

Het bevoegd gezag bij openbaar onderwijs[133]

In het openbaar onderwijs bestaan diverse opties voor wie het bevoegd gezag vormt. Een openbare school kan rechtstreeks in stand gehouden worden door een gemeente of een aantal gemeenten samen. Dan is het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag, tenzij de gemeenteraad anders bepaalt. Als enkele gemeenten samen de school in stand houden, gebeurt dat op basis van een gemeenschappelijke regeling, dat wil zeggen een verband waarbinnen die gemeenten samenwerken. Die regeling wijst een orgaan aan dat het bevoegd gezag van de school vormt.

Het bestuur van de meeste openbare scholen is verzelfstandigd. Een openbare school kan in stand gehouden worden door een openbare rechtspersoon als bedoeld in artikel 47 van de Wet op het primair onderwijs (WPO). De gemeenteraad kan zo'n rechtspersoon bij verordening instellen. Daarbij regelt de gemeenteraad ook allerlei zaken over de interne organisatie. Als meer gemeenten betrokken zijn, gaat het om de gemeenteraden van alle betrokken gemeenten. Voor bestuurlijk verzelfstandigde openbare scholen kent de wet daarnaast de vorm van een (overheids)stichting.[134] De gemeenteraad kan ervoor kiezen zo'n stichting op te richten en de openbare scholen daarin onder te brengen. De onderwijswetgeving regelt dat er in die stichting sprake is van overwegende overheidsinvloed op het openbaar onderwijs. Zo blijft er formeel altijd een band met de gemeenteraad.[135]

Combinaties van onderwijssectoren onder één organisatie

Er zijn onderwijsorganisaties die in diverse onderwijssectoren scholen in stand houden. Sommige hebben bijvoorbeeld basisscholen én scholen voor speciaal onderwijs en/of scholen voor voortgezet onderwijs onder zich. Ze hebben dan voor hun interne organisatie en voor het te verzorgen onderwijs te maken met verschillende wetgeving en toezichtkaders.

130 Nolen, 2017.
131 Artikel 1 WPO.
132 Artikel 1 WPO jo. artikel 55 WPO.
133 Artikel 1 WPO.
134 Artikel 48 WPO.
135 Broeksteeg, 2017.

Combinaties met andere maatschappelijke functies
Er zijn organisaties die niet alleen een of meer scholen in stand houden, maar ook andere maatschappelijke activiteiten ontplooien, zoals kinderopvang of jeugdwerk. Dat kan. Behalve als het gaat om een openbare rechtspersoon of stichting voor openbaar onderwijs vraagt de onderwijswetgeving niet om exclusiviteit in taak- en doelstelling.[136] Het is wel zo dat zulke organisaties te maken krijgen met andere wetgeving, financiering, verantwoordings- en toezichtregimes voor de onderscheiden activiteiten. Dat geldt ook als die activiteiten sterk met elkaar samenhangen of in hetzelfde gebouw en (deels) door en/of voor dezelfde mensen plaatsvinden. De interne organisatie zal dan tegelijkertijd moeten voldoen aan de voorschriften uit de onderwijswetgeving en aan voorschriften in wetgeving die gaat over de andere activiteiten.

Interne organisatie

Onderwijsorganisaties verschillen ook in hoe ze intern gestructureerd zijn. Ze beslissen daar in beginsel zelf over. Er zijn wel wettelijke kaders voor. De organisatiestructuur van een (privaatrechtelijke) vereniging of stichting is geregeld in het rechtspersonenrecht[137] en de eigen statuten en reglementen. Onderwijsrechtelijk valt die structuur in het bijzonder onderwijs onder de inrichtingsvrijheid. De onderwijswetten vullen de bepalingen van het rechtspersonenrecht aan met een paar voorschriften waaraan onderwijsorganisaties zich moeten houden. Zo kent de Wet medezeggenschap op scholen bepalingen over de inrichting en bevoegdheden van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad. Denk ook aan de verplichte scheiding van bestuur en intern toezicht en voorschriften over het managementstatuut en de benoembaarheid van personeel.

Bij een vereniging bestaat de hoofdstructuur uit een bestuur en een ledenvergadering. Een stichting heeft geen leden en dus ook geen ledenvergadering.[138] Binnen deze hoofdstructuren bestaat een grote variatie in interne organisatiemodellen. Wat zijn de belangrijke verschillen?

Er is veel variatie in de omvang van besturen en in de omvang van onderwijsorganisaties. Sommige onderwijsorganisaties hebben een eenhoofdig bestuur, andere kennen meerdere bestuurders. Er zijn onderwijsorganisaties die één school onder zich hebben (‘eenpitters’) en andere met meerdere, soms wel tientallen scholen. Grote organisaties kennen tussenlagen, bijvoorbeeld in de vorm van clusters van scholen naar schoolsoort of werkgebied.

Verder kunnen onderwijsorganisaties verschillen in hoe heterogeen ze zijn. Bijvoorbeeld met alleen basisscholen onder zich of met scholen uit verscheidene onderwijssectoren. Er zijn organisaties waarvan alle scholen uitgaan van hetzelfde pedagogische concept (bijvoorbeeld montessorischolen dan wel daltonscholen) of van dezelfde denominatie (bijvoorbeeld vrije scholen of Joodse scholen) en je hebt organisaties met scholen die van elkaar verschillen naar pedagogisch concept en/of denominatie.

De verplichte scheiding tussen bestuur en intern toezicht kan op meerdere manieren vorm krijgen.[139] Het bekendst is waarschijnlijk het model met een raad van toezicht. Die raad is een apart toezichthoudend orgaan binnen de onderwijsorganisatie. Het adviseert en controleert het bestuur en vervult voor bestuurders de werkgeversrol. Onderwijsorganisaties kunnen echter ook kiezen voor een dagelijks bestuur en een (toezichthoudend) algemeen bestuur. Daarnaast is het mogelijk dat het hele bestuur van de rechtspersoon een toezichthoudende rol vervult en dat de eigenlijke bestuursbevoegdheden aan de schoolleider(s) zijn gedelegeerd.

De wet geeft aan dat leraren – binnen de kaders van het onderwijskundig beleid van de school – verantwoordelijkheid dragen voor het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces in de school.[140] De wet stelt bovendien dat leraren zelfstandige verantwoordelijkheid toekomt in de beoordeling van de onderwijsprestaties van leerlingen. Daartoe moeten zij beschikken over voldoende vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische zeggenschap. Dit betekent dat ze zeggenschap hebben over de inhoud van de lesstof, de wijze waarop ze de lesstof aanbieden en de middelen die ze daarbij gebruiken. Ze hebben ook zeggenschap over de pedagogisch-didactische aanpak op de school en de manier waarop daaraan uitvoering wordt gegeven. Verder hebben ze zeggenschap over de begeleiding van de leerlingen en de contacten met de ouders. Tot

136 Bij openbare rechtspersonen of stichtingen voor openbaar onderwijs kan het doel alleen zijn openbaar onderwijs te verzorgen. Zie artikel 47, lid 1, WPO en artikel 48, lid 4, WPO.
137 Zie boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.
138 Artikel 2:26 en artikel 2:285 Burgerlijk Wetboek.
139 Inspectie van het Onderwijs, 2018.
140 Artikel 31a WPO.

slot strekt de zeggenschap van de leraren zich uit over hun bekwaamheidsonderhoud als lid van het team. Afspraken over de zeggenschap van leraren staan in het professioneel statuut, dat het bevoegd gezag opstelt in overleg met de leraren.

Voor het primair en het speciaal onderwijs zegt de wet dat de onderwijskundige, organisatorische en huishoudelijke leiding berust bij de directie van de school, onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.[141] In de sectorwet voor het voortgezet onderwijs ontbreekt zo'n aanduiding van de taak van de directie. In alle drie de onderwijssectoren (primair, voortgezet en speciaal onderwijs) kan het bestuur wettelijke taken en bevoegdheden overdragen aan de schooldirecteur of aan ander personeel dat is belast met managementtaken.[142] Het bevoegd gezag moet een managementstatuut vaststellen.[143] Dit kan na overleg met de schooldirecteur en eventueel ander personeel dat is belast met het management van de school of scholen.[144] Het managementstatuut regelt in elk geval de bevoegdheden van de directeur en ander personeel belast met managementtaken, met betrekking tot de toedeling, bestemming en aanwending van de bekostiging. Het statuut duidt ook aan welke andere wettelijke taken en bevoegdheden de directeur in naam van het bevoegd gezag kan uitoefenen en het bevat instructies over die taken en bevoegdheden.

Formele taak van het schoolbestuur

Juridisch gezien is de opdracht van het schoolbestuur meervoudig. Daarnaast heeft het bestuur te maken met politieke en maatschappelijke verwachtingen en opvattingen over wat het bestuur zou moeten doen en laten. Die komen deels overeen met de formele opdracht en staan er deels buiten.

De formele taak of verantwoordelijkheid van het bestuur valt grofweg uiteen in drie delen. De eigen statuten omschrijven taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van organen en functionarissen binnen de rechtspersoon. Daarnaast zijn er voorschriften uit het rechtspersonenrecht en algemene regelgeving. Ten derde zijn er de voorschriften uit de onderwijswetgeving.

Statuten

De taken en verantwoordelijkheden van het bestuur en van andere organen of functionarissen binnen de onderwijsorganisatie zijn geregeld in de eigen statuten en reglementen van de organisatie. Het bestuur dient die doelen te behartigen. De statutaire doelen vormen de reden van bestaan van de organisatie. Het bestuur is in de eerste plaats verantwoordelijk voor het voortbestaan, de inrichting en het functioneren van de organisatie, zodat die duurzaam de statutaire doelen kan realiseren. Het bestuur staat aan het hoofd van een zelfstandige organisatie. Dit veronderstelt dat het vanuit een eigen missie en visie handelt. Daarin verschilt besturen van managen. Bij managen is eerder sprake van het uitvoeren van opdrachten van anderen of realisatie van door anderen gestelde doelen.

Wat de missie precies is, hangt af van hoe de doelen in de statuten staan omschreven en hoe ze zijn uitgewerkt in de strategische visie van de organisatie. Voor het openbaar onderwijs is het karakter van het onderwijs wettelijk vastgelegd.[145] Private organisaties hebben veel ruimte om hun statutaire doelen te formuleren. Het doel mag alleen niet in strijd zijn met de openbare orde.[146] Voor stichtingen is er een verdere beperking: zij mogen niet als doel hebben geld uit te keren aan bijvoorbeeld oprichters of bestuursleden.[147]

Rechtspersonenrecht

In de tweede plaats zijn er de algemene plichten onder het rechtspersonenrecht. Zo rust op elke bestuurder de plicht tot een behoorlijke taakvervulling en draagt elke bestuurder verantwoordelijkheid voor de algemene gang van zaken.[148] Het bestuur is ook verplicht een financiële administratie te voeren waaruit altijd de rechten en verplichtingen van de rechtspersoon af te lezen zijn[149] en het dient een jaarrekening op te maken.[150] Het bestuur is belast met het besturen van de organisatie[151] en vertegenwoordigt de organisatie

141 Artikel 29, lid 1, WPO.
142 Artikel 30a WPO.
143 Artikel 31 WPO.
144 In het voortgezet onderwijs 'de rector, de directeur, de conrectoren, de adjunct-directeuren of de centrale directie'.
145 Artikel 46 WPO.
146 Artikel 2:20 BW.
147 Artikel 2:285 BW.
148 Artikel 2:9 BW.
149 Artikel 2:10, lid 1, BW.
150 Artikel 2:49 BW en artikel 2:300 BW.
151 Artikel 2:44 BW en artikel 2:291 BW.

extern.[152] Zo sluit het bestuur overeenkomsten die de rechtspersoon binden, al kan het bestuur ook andere actoren een volmacht geven om dat te doen.

Algemene wet- en regelgeving
Daar komt bij dat het bestuur primair aanspreekbaar is op naleving van alle plichten die op de rechtspersoon rusten. Dat kan gaan om algemene wet- en regelgeving. Denk aan fiscale verplichtingen, de gelijkebehandelingswetgeving en regels rondom persoonsgegevens.

Onderwijswetgeving
Voor onderwijsbesturen spelen vooral de voorschriften in de onderwijswetgeving. Die gaan over heel veel zaken. Hieronder volgt een selectie van wettelijke verplichtingen voor het bestuur (als vertegenwoordiger van het bevoegd gezag), die de breedte ervan laat zien:

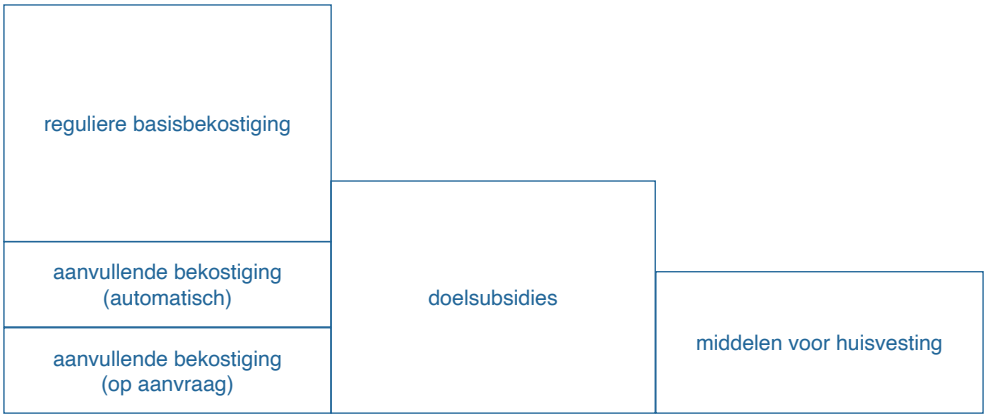
- de zorgplicht voor de onderwijskwaliteit;[153]
- de wettelijke voorschriften over de uitgangspunten, doelstellingen en inhoud van het onderwijs die richtinggevend zijn voor het onderwijsprogramma dat het bevoegd gezag voor een school inricht;[154]
- de zorg voor een schoolcultuur in overeenstemming met basiswaarden van de democratische rechtsstaat;[155]
- de zorgplicht veiligheid op school;[156]
- de verplichting om een schoolplan te maken;[157] de voorschriften over de inhoud van het schoolplan veronderstellen dat het bestuur kwaliteitsbeleid moet voeren, wat in elk geval onderwijskundig beleid, personeelsbeleid en een stelsel van kwaliteitszorg omvat;
- de verantwoordelijkheid voor de toelating en verwijdering van leerlingen;[158]
- de plicht om een ontwikkelingsperspectief vast te stellen voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte;[159]
- de benoeming, schorsing en het ontslag van personeel;[160]
- de plicht te zorgen dat er een regeling is voor de rechtspositie van het personeel;[161]
- de plicht een managementstatuut en een professioneel statuut vast te stellen;[162]
- de verantwoordelijkheid voor aanwending van de bekostiging voor in de wet genoemde kosten;[163]
- de verantwoordelijkheid voor het onderhoud en de exploitatie van het schoolgebouw;[164]
- de verplichting een jaarverslag op te stellen;[165]
- verplichtingen om de inspectie of het ministerie van informatie te voorzien.[166]

De Inspectie van het Onderwijs ziet toe op de naleving van deze wettelijke eisen.[167]

152 Artikel 2:45 BW en artikel 2:292 BW.
153 Artikel 10 WPO.
154 Artikel 8 en artikel 9 WPO.
155 Artikel 8, lid 3, WPO.
156 Artikel 4c WPO.
157 Artikel 12 WPO.
158 Artikel 40 WPO.
159 Artikel 40a WPO.
160 Artikel 32 WPO.
161 Artikel 33 WPO.
162 Artikel 31 en artikel 31a, lid 4, WPO.
163 Artikel 115, lid 3, WPO.
164 Artikel 113 WPO.
165 Artikel 165 WPO.
166 Bijvoorbeeld artikel 4c, lid 4, artikel 40c, lid 3 en artikel 167 WPO.
167 Artikel 3, lid 1, sub a, onder 1°, WOT.

Opbouw van de bekostiging[168]

In de overheidsbekostiging zijn drie hoofdcategorieën te onderscheiden, die samen de rijksbijdrage vormen: de reguliere basisbekostiging, aanvullende bekostiging en bijkomende subsidieregelingen.[169] De overheid kan extra middelen voor onderwijs via elk van deze drie vormen inzetten.



Reguliere basisbekostiging

Schoolbesturen krijgen de basisbekostiging uitgekeerd als lumpsum. Dit betekent dat het bevoegd gezag één bedrag krijgt. De overheid oormerkt niet naar bestedingsdoel. Het bestuur hoeft niet per se zo veel aan de ene kostenpost en zo veel aan een andere kostenpost uit te geven. De wet geeft wel aan voor welke bestemmingen geld mag worden uitgegeven. De reguliere basisbekostiging is bedoeld voor personeel en exploitatie. Bij personeelskosten gaat het bijvoorbeeld over salarissen, uitkeringen en pensioenbijdragen. Denk bij exploitatiekosten aan leermiddelen, water en elektriciteit, de administratie, schoonmaak en het onderhoud van het schoolgebouw.[170] Het schoolbestuur moet het geld bovendien zo besteden dat het onderwijs voldoet aan de deugdelijkheidseisen. En het bestuur moet het geld zo aanwenden dat het voortbestaan van de school is verzekerd.[171]

Om voor reguliere bekostiging in aanmerking te komen, volgt een schoolbestuur de systematiek van de scholenplanning. Is de bekostiging eenmaal toegekend, dan maakt het bestuur daar voor onbepaalde tijd aanspraak op. Die eindigt als de school langere tijd te weinig leerlingen trekt. Daarnaast kan de bekostiging eindigen als de onderwijskwaliteit langdurig tekortschiet.[172] De bekostiging kan geheel of deels worden ingehouden of opgeschort als het bevoegd gezag zich niet aan de onderwijswetgeving houdt.[173]

De minister stelt jaarlijks per school de hoogte vast van de basisbekostiging die het bevoegd gezag ontvangt.[174] Voor elke school wordt de bekostiging berekend op basis van een vast bedrag en een bedrag per leerling. Het gaat om een berekeningsmethode, niet om gebonden besteding. Als het bestuur meerdere scholen onder zich heeft, bepaalt het zelf de verdeling over de scholen. Voorheen waren er in de berekeningssystematiek aparte bedragen voor personeel en materiële bekostiging. In de huidige systematiek is dat niet meer zo. In het voortgezet onderwijs bestaat het bedrag uit een vast bedrag per hoofdvestiging, een vast bedrag per andere vaste vestiging en een bedrag per leerling. Het bedrag per leerling verschilt per schoolsoort.

Schoolbesturen verantwoorden zich in hun jaarverslag voor de besteding van de basisbekostiging.

Als de overheid extra middelen wil inzetten via de weg van de reguliere bekostiging, kan dat door in de berekeningswijze voor de reguliere basisbekostiging het vaste bedrag of het bedrag per leerling te verhogen. Zo zijn de werkdrukmiddelen verwerkt in het bedrag per leerling.[175] Het bevoegd gezag krijgt dan meer basisbekostiging.

168 https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs; https://duo.nl/zakelijk/
169 In de subsidieregelingen zitten ook middelen die niet naar onderwijsorganisaties gaan, maar naar externe partijen. Een groot deel hiervan is bedoeld voor de ondersteuning van scholen op verschillende vlakken.
170 Artikel 115 WPO. Het kan ook gaan om de kosten van een centrale dienst of een samenwerkingsverband.
171 Artikel 115, lid 5, WPO.
172 Artikel 139 WPO resp. artikel 157 WPO.
173 Artikel 155 WPO.
174 Artikel 116 WPO.
175 Regeling bekostiging personeel PO 2022-2023 en vaststelling bedragen voor ondersteuning van leerlingen in het PO en VO 2022-2023.

Aanvullende bekostiging
De minister kan extra bekostiging ook meer gericht toekennen. Dat kan op een aantal manieren.

Een vorm van aanvullende bekostiging is dat er automatisch een toeslag op het basisbedrag komt als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Telkens is een specifiek doel aangegeven en is zichtbaar om hoeveel geld het gaat. Aanvullende bekostiging is altijd voor een bepaalde periode. Zo is er extra geld voor leerlingen met een risico op onderwijsachterstanden, voor kleine basisscholen, voor scholen met een afdeling voor internationaal georiënteerd basisonderwijs, voor geïsoleerde vestigingen in het voortgezet onderwijs en voor leerplusarrangementen. Een ander voorbeeld is de financiering in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) – bedoeld om vertragingen in te lopen die zijn ontstaan door de covid-pandemie – die automatisch wordt toegekend.[176]

Er zijn ook vormen van aanvullende bekostiging waarvoor het bevoegd gezag een aparte aanvraag kan indienen. In het basisonderwijs bijvoorbeeld voor onderwijs aan asielzoekers en leerlingen uit blijf-van-mijn-lijfhuizen. In het voortgezet onderwijs bijvoorbeeld voor schoolcampussen met een breed onderwijsaanbod.

Schoolbesturen verantwoorden zich in hun jaarverslag voor de besteding van de aanvullende bekostiging. De minister kan het bevoegd gezag daarbij extra verplichtingen opleggen. Bijvoorbeeld de plicht om een specifiek bestedingsplan te maken en daarover met de medezeggenschapsraad te overleggen.

Doelsubsidies
Overheidsgeld voor het onderwijs kan ook toegekend worden in de vorm van gewone subsidies. Schoolbesturen vragen die subsidies apart aan. Voor subsidies moeten schoolbesturen zich verantwoorden met afzonderlijke documenten. De subsidies zijn tijdelijk en doelgebonden: het geld moet uitgegeven worden aan het doel waarvoor de subsidie is verstrekt. Ze zijn daarom te beschouwen als een vorm van ‘doelbekostiging’. Voorbeelden zijn subsidies voor de aanpak van het lerarentekort in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Almere,[177] internationalisering,[178] inrichting van heterogene brugklassen[179] en versterking van techniekonderwijs.[180]

Schoolbesturen verantwoorden zich afzonderlijk over de besteding van de ontvangen subsidie. Daarbij moeten ze aangeven dat het toegekende geld is besteed aan het specifieke doel. Hoeveel bestedingsvrijheid een schoolbestuur heeft, hangt af van de aard van het doel en van hoe gedetailleerd de plannen moeten zijn op basis waarvan subsidie wordt verstrekt.

Middelen voor huisvesting
Overheidsgeld voor het schoolgebouw maakt geen deel uit van de basisbekostiging. Het gemeentebestuur is verantwoordelijk voor voorzieningen in de onderwijshuisvesting en krijgt daarvoor budget via het Gemeentefonds. Dat budget is niet geoormerkt. De gemeenteraad kan besluiten dat niet de gemeente maar het schoolbestuur verantwoordelijk is voor huisvestingsvoorzieningen. Dan betaalt de gemeente elk jaar een bedrag voor huisvestingskosten aan het bevoegd gezag.[181]

176 Regeling aanvullende bekostiging uitvoering Nationaal Programma Onderwijs PO en VO 2022-2023.
177 Subsidieregeling uitvoering convenanten lerarentekort PO G5.
178 Subsidieregeling internationalisering funderend onderwijs.
179 Subsidieregeling heterogene brugklassen.
180 Subsidieregeling sterk techniekonderwijs 2020-2023.
181 Artikel 111 WPO.

Geraadpleegd

Ter voorbereiding van dit advies heeft de Onderwijsraad gesprekken gevoerd met onder meer leraren, ouders, schoolleiders, schoolbestuurders en wetenschappelijke deskundigen. Er is onder andere gesproken met de volgende personen.

De heer L. Abbink	Samenwerkingsverband PO Friesland
De heer E. Adema	OBS De Rietpluim PlatOO
Mevrouw dr. D.J. Berendsen	Corderius College
De heer drs. M.B. van den Berg	Christiaan Huygens College, Eindhoven
Mevrouw mr.dr. I. de Bonth-Weekhout	VO-raad
Mevrouw E. Bootsma	Vrije Schoolkeuze Amsterdam
Mevrouw F. Brand	HB-Scholen
De heer I. Collet	Prisma Scholen
Mevrouw E. van Cooten	VO-raad
De heer S. Dankelman	PO-Raad
Mevrouw L. van Domburgh	Stichting iHUB Onderwijs
De heer P. van Eijk	Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs
De heer mr. J. van Elderen	Van Beekveld & Terpstra
De heer drs. M.F. Elkerbout	Stichting Openbaar Onderwijs Spaarnesant
De heer S. van Geffen	Ouders & Onderwijs
Mevrouw P. van Gils	OMO, Scholengemeenschap Were Di
De heer drs. K. de Groot	Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs
Mevrouw A. Hagelaar	Brede basisschool De Vuurvogel
De heer drs. H.N. Hagoort	VO-raad
De heer A. Hastemir	Stichting Carmelcollege
Mevrouw dr. M.E. Honingh	Radboud Universiteit Nijmegen
Mevrouw M. Huussen	Stichting Spinoza Lyceum
De heer R. Jacobs	Algemene Vereniging Schoolleiders
De heer drs. V.A. Jhinkoe	Shri Vishnu School Den Haag
Mevrouw M.L. Jolie	School voor voortgezet onderwijs Tilburg
De heer dr. A. Jonk	STAIJ
De heer M. van de Koppel	Onderwijs Consumenten Organisatie
De heer M. Kordelaar	Stichting iHUB Onderwijs
De heer G. Lacet	SKO St. Willibrordusschool
De heer W. Maas	Algemene Vereniging Schoolleiders
De heer S. Ninaber	Lucas Onderwijs, 't Kraaienest
Mevrouw K. van Oort MSM	Stichting Carmelcollege
Mevrouw drs. A.H.M. Pennings	Hub Noord-Brabant
Mevrouw A. van der Poel	Orion Openbaar Speciaal Onderwijs Amsterdam
De heer M. van Rijt MEM	Stichting Katholiek Basisonderwijs Meijbloem
Mevrouw M. Schouten	Stichting OBO
Mevrouw I. Schrama	QliQ
De heer J. Segers	SIOO
De heer T. Spreeuwers	Basisschool De Spits, Lunetten
De heer L. Stevenson	Radboud Universiteit Nijmegen
Mevrouw dr. R. Stoutjesdijk	Stichting BOOR
De heer S. Terpstra	Voorheen VO-raad
De heer dr. R. Toes	Scholengroep Driestar-Wartburg
De heer J.H.A. van de Ven	Algemene Vereniging Schoolleiders
De heer H. Verheul	PO-Raad
Mevrouw F. Veringa	VO-raad
De heer S.J.G. Vernooij	Algemene Vereniging Schoolleiders, IKC De Klimboom, Zoetermeer
Mevrouw L. Vlaming	Ouders & Onderwijs
Mevrouw mr. R.G.K. Voss	Stichting BOOR
De heer S. Vrijburg	VO-raad
De heer H.M.A. van der Wal	Algemene Vereniging Schoolleiders
De heer L. Warren	IJmare, Kindcentrum Zevenhoeven
De heer drs. F. Weima	PO-Raad
De heer B. de Wijn	Voorheen Rudolf Steiner basisschool

Literatuur

Andersen, I., Koning, R., Zevering, W. & De Brabander, K. (2012). *Via Afspraken naar Betere professionalisering van schoolleiders. Onderzoeksrapport Professionalisering van schoolleiders*. Utrecht: NSA.

Bekkers, V. (2017). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector.* Den Haag: Boombestuurskunde.

Bestuurlijk overleg OCW, PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, AOb, CNV, FvOv, AVS, PVVVO, BVMBO, VH & UNL (2023). *Notitie Onderwijsregio's maart 2023*.

Blesgraaf, M. (2022). *Regeldruk in het onderwijs.* Den Haag: Boomjuridisch.

Bovens, M., 't Hart, P., Van Twist, M., Van den Berg, C., Van der Steen, M. & Tummers, L. (2017). *Openbaar Bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Wolters Kluwer.

Broeksteeg, H. (2017). Over de verbijzondering van het bestuur van openbare scholen. In M. Laemers (red.) (2017), *De houdbaarheid van het duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 17-29.

Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1999-2010).* Den Haag: SCP.

Bullock, A. & Thomas, H. (1997). *Schools at the Centre*. Londen: Routledge.

Burns, B., Filmer, D. & Patrinos, H. (2011). *Making schools work: New evidence on accountability reforms. Human Development.* World Bank Group.

Burns, T., Köster, F. & Fuster, M. (2016a). *Education Governance in Action. Lessons from case studies.* Education Research and Innovation. Parijs: OESO.

Burns, T. & Köster, F. (red.) (2016b). *Governing Education in a Complex World.* Education Research and Innovation. Parijs: OESO.

Chapman, C. & Salokangas, M. (2012). Independent state-funded schools: some reflections on recent developments. *School Leadership & Management*, 32, 473-486.

Claassen, A., Hulshof, M., Van Kuijk, J. (2008). *De beleidscontext van zwakpresterende basisscholen*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit.

Coburn, C. & Russell, J. (2008). District policy and teachers' social networks. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 30(3), 203-235.

Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor Onderwijs*. Eindrapport. Kamerstukken II, 2007-2008, 31 007, nr. 6.

Daly, A., Moolenaar, N., Carrier, N. & Fresno, M. (2017). The school district as complex adaptive system: exploring a complexity theory perspectives on policy. *Journal of Research on Organization in Education,* 1, 31-61.

Van Doorn, J. (1988). *Rede en Macht: een inleiding tot beleidswetenschappelijk inzicht.* Den Haag: VUGA.

Ford, M. & Ihrke, D. (2015). Do school board governance best practices improve district performance? Testing the key work of school boards in Wisconsin. *International Journal of Public Administration*, 692, 1-8.

French, P., Peevely, G. & Stanley, R. (2008). Measuring perceived school board effectiveness in Tenessee: the latest survey results. *International Journal of Public Administration*, 31(2), 211-243.

Gavin, M. & Stacey, M. (2022). Enacting autonomy reform in schools: The re-shaping of role and relationships under Local Schools, Local Decisions. *Journal of Educational Change*, 24, 501-523.

Gobby, B., Keddie, A. & Blackmore, J. (2018). Professionalism and competing responsibilities: moderating competitive performativity in school autonomy reform. *Journal of Educational Administration and History*, 50, 159-173.

Heijsters, L., Van der Ploeg, S. & Weijers, S. (2020). *Schaalgrootte in het primair en voortgezet onderwijs. Een literatuurstudie.* Utrecht: Oberon.

Hess, F. & Meeks, O. (2010). *School Boards Circa 2010: Governance in the Accountability Era*. Washington DC: Thomas B. Fordham Institute.

Hofman, R. (1995). Contextual influences on school effectiveness: The role of school boards. *School Effectiveness and School Improvement,* 6, 308-331.

Hofman, R., Hofman, W. & Guldemond, H. (2002). School governance, culture, and student achievement. *International Journal of Leadership in Education,* 5(3), 249-272.

Honig, M., Copland, M., Rainey, L., Lorton, J. & Newton, M. (2010). *Central office transformation for district-wide teaching and learning improvement.* Washington DC: Centre for the Study of Teaching and Policy, University of Washington.

Honig, M. & Hatch, T. (2004). Crafting coherence: How schools strategically manage external demands. *Educational Researcher*, 33(8), 16-30.

Honingh, M., Van Genugten, M., Van Thiel, S., & Blom, R. (2020). Do boards matter? Studying the relation between school boards and educational quality. *Public Policy and Administration*, 35(1), 65-83.

Honingh, M., Ruiter, M. & Van Thiel, S. (2017). *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs – Nederlands exceptionalisme?* Nijmegen: Instituut voor Management Research.

Honingh, M. & Stevenson, L. (2020). *Besturen van onderwijs: Acquis over besturen van onderwijs in opdracht van de Onderwijsraad*. Nijmegen: Institute for Management Research.

Hooge, E. (1998). *Ruimte voor beleid. Autonomievergroting en beleidsuitvoering door basisscholen.* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Hooge, E. (2010). Goed bestuur en maatschappelijk ondernemerschap in het onderwijs. In R. Klarus & F. de Vijlder (red.) (2010), *Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving.* Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, 85-107.

Hooge, E. (2013). *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties.* Oratie. Tilburg: Universiteit van Tilburg.

Hooge, E. (2014). *Hoge verwachting, vrije uitvoering, stevige sturing. Een essay over onderwijsbestuur.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Hooge, E. (2017). Vrijheid van onderwijs als ingewikkeld krachtenspel. In *The Dutch Way. Leren lesgeven en leiderschap in het Nederlandse onderwijs.* Helmond: OMJS/The Brink Foundation, 29-45.

Hooge, E. (2020). The school leader is a make-or-break factor of increased school autonomy. *European Journal of Education*, 55(2), 151-153.

Hooge, E., Moolenaar, N., Van Look, C., Janssen, S. & Sleegers, P. (2019). The role of district leaders for organization social capital. *Journal of Educational Administration*, 57(3), 296-316.

Idenburg, Ph. (1960). *Schets van het Nederlandse schoolwezen.* Groningen: J.B. Wolters.

Inspectie der Rijksfinanciën (2021). *Onderwijshuisvesting funderend onderwijs – Een vak apart – Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel*. Interdepartementaal beleidsonderzoek. Den Haag.

Inspectie der Rijksfinanciën (2022). *Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid*. Interdepartementaal beleidsonderzoek. Den Haag.

Inspectie van het Onderwijs (2014). *De kwaliteit van schoolleiders in het basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2018). *Functionele scheiding van bestuur en toezicht in de praktijk.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kaiser, H. (2023). *In ordinata concordia. Het Subsidiariteitsbeginsel en de Geordende Eendracht in de Politieke Economie.* Tilburg: Open Press Tilburg University.

Land, D. (2002). Local school districts under review: their role and effectiveness in relation to students' academic achievement. *Review of Educational Research,* 72(2), 229-278.

Leithwood, K. & Azah, V. (2017). Characteristics of high-performing school districts. *Leadership and Policy in Schools*, 16(1), 27-53.

Leune, J. (2000). Van centraal naar decentraal; over deregulering en autonomievergroting in het onderwijs. In B. Cremers (red.) (2000), *De context van het onderwijs. Onderwijskundig Lexicon III.* Alphen aan den Rijn: Samsom, 25-39.

Leune, J. (2007). *Verstandig onderwijsbeleid.* Rede, op 2 februari 2007 in verkorte vorm uitgesproken ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar Empirische Sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.

McKinsey & Company (2020). *Een verstevigd fundament voor iedereen. Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet).* Amsterdam: McKinsey & Company.

Ming, N. & Goldenberg, L. (2021). Research worth using: (Re)framing research evidence quality for educational policymaking and practice. *Review of Research in Education*, 45(1), 129-169.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022a). *Masterplan basisvaardigheden.* Brief aan de Tweede Kamer, 12 mei 2022.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022b). *Samen voor beter onderwijs, duidelijk over kwaliteit.* Brief aan de Tweede Kamer, 21 november 2022.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022c). *Lerarenbeleid.* Brief aan de Tweede Kamer, 13 december 2022.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022d). *Werkplan op hoofdlijnen: Samen voor het beste onderwijs*. Bijlage bij brief aan de Tweede Kamer, 13 december 2022.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2023a). Kabinetsreactie op Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) *Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid*. Brief aan de Tweede Kamer, 18 april 2023.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2023b). Internetconsultatie op het Wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid. 10 mei-18 juni 2023.

Mintzberg, H. (2000). *Organisatiestructuren.* Schoonhoven: Academic Service.

Mintzberg, H., Bruce, A. & Lampel, J. (2009). *Strategy safari: Your complete guide through the wilds of strategic management.* Harlow: FT Prentice Hall.

Nederlandse Sportraad, Onderwijsraad & Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2018). *Plezier in bewegen*. Den Haag.

Neeleman, M. (2019). *School autonomy in practice: School intervention decision-making by Dutch secondary school leaders*. Maastricht: University Press Maastricht.

Nelson, J. & Campbell, C. (2017). Evidence-informed practice in education: Meanings and applications. *Educational Research*, 59(2), 127-135.

Nolen, M. (2017). *De bestuurder in het onderwijs. De juridische positie van de bestuurder in vijf onderwijssectoren.* Den Haag: Boomjuridisch.

Van Noort, W., Groeneveld, S., Van der Hoek, M., Schalk, J. & Van der Voet, J. (red.) (2018). *Publiek management*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

OESO (2011). *School autonomy and accountability: Are they related to student performance?* PISA IN FOCUS. Parijs: OESO.

Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups.* Cambridge (MA): Harvard University Press.

Van Ommeren, F. (2012). Wetgevingsbeleid: remedies en instrumenten. In Zijlstra, S. (red.) (2012), *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid.* Deventer: Kluwer, 99-236.

Onderwijsraad (2013). *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2014a). *Een eigentijds curriculum*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2014b). *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2015), *Kwaliteit in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2016). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2017), *De leerling centraal?* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018a). *Een krachtige rol voor schoolleiders*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018b). *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2019a). *Samen ten dienste van de school*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2019b). *Onderwijsvrijheid én overheidszorg*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2020a). *Steeds inclusiever*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2020b). *Vooruitzien voor jonge generaties*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2021). *Tijd voor focus*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2022a). *Essentie van extern toezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2022b). *Taal en rekenen in het vizier*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2023). *Schaarste schuurt*. Den Haag: Onderwijsraad.

Ouders en Onderwijs (2023). *De Staat van de ouder 2023: Ode aan de leraar*. Utrecht: Ouders en Onderwijs.

Phillips, D. (2019). Evidence of confusion about evidence of causes: Comments on the debate about EBP in education. *Educational Research and Evaluation*, 25(1-2), 7-24.

PO-Raad (2020). *Code Goed Bestuur in het primair onderwijs.* Utrecht: PO-Raad.

Regioplan (2020). *Verbeteren van onderwijskwaliteit en versterken van professionaliteit. Evaluatie van het Bestuursakkoord PO en het Sectorakkoord VO*. Amsterdam: Regioplan.

Regioplan, CAOP & Leeuwendaal (2023). *Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap.* Amsterdam: Regioplan.

Ritzema, L., Maslowski, R., Bosker, R., Van Geel, M., Rekers-Mombarg, L. & Visscher, A. (2023). *Oplegger behorend bij de deelrapporten van NRO-onderzoek naar bestuurlijk vermogen en professionalisering in het VO.*

Saatcioglu, A., Moore, S., Sargut, G. & Bajaj, A. (2011). The Role of school district Social Capital in District Governance: Effects on Financial and Academic Outcomes. *Leadership and Policy in School,* 10(1), 1-42.

Senge, P. & Suzuki, J. (1994). *The Appointed State: Quasi Governmental Organizations and Democracy.* Buckingham: Open University Press.

Smylie, M. (2016). Three Organizational Lessons for School District Improvement. In A. Daly & K. Finnigan (2016), *Thinking and Acting Systemically: Improving School Districts Under Pressure.* Washington DC: American Educational Research Association, 209-220.

Van der Steen, M., Schulz, M., Chin-A-Fat, N. & Van Twist, M. (2016). *De som der delen. In gesprek over systeemverantwoordelijkheid.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Stevenson, L., Honingh, M. & Neeleman, A. (2021). Dutch boards governing multiple schools: navigating between autonomy and expectations. *School Leadership & Management*, 41(4-5), 370-386.

Van Twist, M., Van der Steen, M., Kleiboer, M., Scherpenisse, J. & Theissens, H. (2013). *Coping with Very Weak Primary Schools: Towards Smart Interventions in Dutch Education Policy.* Parijs: OESO.

Vermeulen, B. (1999). *Constitutioneel onderwijsrecht.* Den Haag: Elsevier.

Voermans. W. (2023). *Onze constitutie. De geschreven en ongeschreven regels van het Nederlandse staatsbestel.* Amsterdam: Prometheus.

Vogels, R. (2002). *Ouders bij de les. Betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind.* Den Haag: SCP.

VO-raad (2019). *Code Goed Onderwijsbestuur VO.* Utrecht: VO-raad.

VTOI-NVTK (2021). *Code Goed Toezicht.* Ede: VTOI-NVTK.

Waslander, S. (2023). *Besturen in een diffuus bestel. Vertogen over schoolbesturen in media, politiek en beleid. Vertooganalyse in opdracht van de Onderwijsraad*. Den Haag: Onderwijsraad.

Waslander, S., Hooge, E. & Theissens, H. (2017). *Zicht op sturingsdynamiek*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.

West, A. (2014). Academies in England and independent schools (fristå̊ende skolor) in Sweden: Policy, privatisation, access and segregation. *Research Papers in Education*, 29(3), 330-350.

Van Wieringen, A. (1989). *Bestuur en Management van onderwijsinstellingen.* Groningen: Wolters-Noordhoff.

Van Wieringen, A. (1996). *Onderwijsbeleid in Nederland.* Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Van Wieringen, A. (2010). Organisatie van het onderwijsbestel. In R. Klarus & F. de Vijlder (red.) (2010), *Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving.* Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, 41-59.

De Witte, K. & Schiltz, F. (2018). Measuring and explaining organizational effectiveness of school districts: Evidence from a robust and conditional Benefit-of-the-Doubt approach. *European Journal of Operational Research*, 267, 1172-1181.

Wößmann, L., Lüdemann, E., Schütz, G., & West, M. (2007). Autonomy, choice, and the level of student achievement: international evidence from PISA 2003. *OECD Education Working Papers No. 13*. Parijs: OESO.

Van der Zee, Th. (2023). *Leidende principes van goed bestuur*. Woerden: Verus.

Zoontjens, P. (2019). *Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid.* Den Haag: Boomjuridisch.

Colofon

Goed onderwijs voor iedereen: daar draagt de Onderwijsraad aan bij. De raad geeft al meer dan honderd jaar advies over onderwijsbeleid en -wetgeving aan de regering en de Eerste en Tweede Kamer. Gevraagd én uit eigen beweging. Dit mondt uit in gefundeerde verkenningen en adviezen die focussen op oplossingen voor de langere termijn. Ze gaan over alle vormen van onderwijs: van voorschoolse voorzieningen tot aan postuniversitair onderwijs en een leven lang ontwikkelen.

De raad is onafhankelijk en staat tegelijkertijd midden in de samenleving en het onderwijs. De adviezen zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis en inzichten. En ze worden gevoed door kennis en ervaring uit de onderwijspraktijk en de praktijk van onderwijswetgeving en -beleid. De JongerenOnderwijsraad, met leerlingen en studenten van diverse leeftijden en schooltypen, voedt de raad met ervaringen en ideeën over het Nederlandse onderwijs en denkt mee over onderwerpen.

Samenstelling raad
prof. dr. E.H. (Edith) Hooge (voorzitter)
dr. O. (Orhan) Agirdag
prof. dr. G.J.J. (Gert) Biesta
prof. dr. P.W.A. (Pieter) Huisman
dr. A. (Esmah) Lahlah
dr. D.J.M. (Dominique) Majoor
D. (Daisy) Mertens MEd
dr. C.J. (Cor) van Montfort
prof. dr. S.F. (Susan) te Pas
prof. dr. T. (Trudie) Schils
drs. L.Y.P. (Luc) Sluijsmans
drs. M.P. (Mirjam) van Leeuwen (secretaris)

Bestellingen van publicaties
Onderwijsraad
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00

ISBN 978-94-6121-086-9
Intern documentnr. AD.2300125

Ontwerp
thonik

Fotografie
Edwin Walvisch
© Onderwijsraad, Den Haag

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, september 2023

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

www.onderwijsraad.nl
secretariaat@onderwijsraad.nl
tel: +31 70 310 00 00