

Ons kenmerk  
AD.2400083

Contactpersoon  
drs. M. van Leeuwen

Plaats/Datum  
Den Haag, 14 mei 2024

Bijlage  
*Advies Een duidelijke positie  
voor schoolbesturen*

Doorkiesnummer  
070-310 00 00

Onderwerp  
Bestuurlijke verhoudingen in het  
onderwijsbestel

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
De heer drs. M. Bosma  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Mijnheer de Voorzitter,

Met deze brief brengt de Onderwijsraad het advies *Een duidelijke positie voor schoolbesturen* onder de aandacht van uw Kamer. De raad doet dat mede met het oog op de brief die de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs u op 5 april stuurde over herijking van de sturing op het funderend onderwijs.<sup>1</sup> Daarmee reageert de minister op het inter-departementaal beleidsonderzoek over sturing op de kwaliteit van onderwijs. Tevens is de brief van de minister bedoeld als kabinetsreactie op voornoemd advies van de raad.<sup>2</sup>

Na eerdere adviezen over de leraar, de schoolleider en de bekostigingssystematiek<sup>3</sup> geeft de raad in dit advies antwoord op de vraag wat nodig is om schoolbesturen hun verantwoordelijkheden waar te laten maken, mede in het licht van grote opgaven waar het onderwijs voor staat, zoals lerarentekorten, teruglopende onderwijsprestaties, een dekkend onderwijsaanbod in krimpgebieden en gelijke kansen. Schoolbesturen vormen een onmisbaar knooppunt in het bestel tussen school, overheid en de maatschappelijke omgeving. De bestuurlijke verhoudingen, zo constateert de raad, zijn echter verstoord geraakt. Zowel de overheid als schoolbesturen staan het nodige te doen om die verhoudingen te herstellen.

Het advies *Een duidelijke positie voor schoolbesturen* verscheen in september 2023, dat wil zeggen voordat de huidige vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gevormd is. Er heeft vooralsnog geen technische briefing plaatsgevonden. De raad is uiteraard bereid tot zo'n nadere toelichting.

Het advies kent vele facetten en is niet één-op-één te vertalen in een van de drie sturings-scenario's die de minister in de recente Kamerbrief schetst. Geen van de drie scenario's past als zodanig bij de redenering en aanbevelingen in het advies. In deze brief zet de raad kort uiteen hoe de raad aankijkt tegen de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijsbestel. Voor een meer uitvoerige uiteenzetting verwijst de raad naar de volledige tekst van het advies, dat u als bijlage bij deze brief aantreft.

#### *Werken aan grote opgaven door bestaande model beter te benutten*

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. Het tweede uitgangspunt is dat er waarborgen zijn voor *publieke belangen*, zoals gelijke kansen op toegang tot goed onderwijs,

<sup>1</sup> Brief van de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 april 2024, II 2023-2024 31293 nr. 727.

<sup>2</sup> Als bedoeld in artikel 24 van de Kaderwet adviescolleges.

<sup>3</sup> Onderwijsraad (2016). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*; idem (2018). *Een krachtige rol voor schoolleiders*; idem (2018). *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgeelden*.

doelmatige besteding van belastinggeld en een bijdrage van onderwijs aan sociale cohesie en de democratische samenleving.

De raad is van mening dat het bestaande model veel potentie heeft, maar dat die potentie onvoldoende benut wordt. De raad bedoelt het model waarin het onderwijsbestel zelfstandige onderwijsorganisaties kent, die werken met bekostiging vanuit de overheid, binnen wettelijke kaders en met toezicht vanuit de overheid. Dit model maakt een optimale verhouding mogelijk tussen autonomie en pluriformiteit aan de ene kant en waarborgen van andere publieke waarden aan de andere kant. Beide kanten – en een goede balans ertussen – zijn belangrijk voor de kwaliteit van het onderwijs, zo is bekend uit onderzoek.

Een fundamentele bestelwijziging met betrekking tot de sturing op het funderend onderwijs, is volgens de raad geen passend antwoord op de uitdagingen waar het onderwijs momenteel voor staat. De verandering zal gepaard gaan met hoge transactiekosten en de discussie en aandacht gedurende langere tijd richten op bestuurlijke verhoudingen in plaats van op het onderwijs zelf. Om de grote opgaven waar het onderwijs voor staat, gezamenlijk tegemoet te treden, is het beter om de potentie van het bestaande model te benutten. Overheid én schoolbesturen hebben dan het nodige te doen. Het komt erop aan dat elk van hen de eigen rol en positie in het bestel beter en consistent neemt.<sup>4</sup>

#### *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*

De raad geeft in het advies over schoolbesturen het volgende mee over de bestuurlijke verhoudingen binnen het onderwijsbestel:

- Het besturen van het onderwijssysteem en van onderwijsorganisaties is een samenspel tussen overheid en schoolbesturen. Zij besturen het onderwijs samen, ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid.
- De overheid heeft een stelselverantwoordelijkheid voor de kwaliteit en doelmatigheid van onderwijs en moet die verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. Waar nodig hoort de overheid initiatief te tonen en stevig te sturen. Maar wel op een passende manier, met respect voor de positie en verantwoordelijkheid van andere sleutelspelers.
- Schoolbesturen vormen een essentieel knooppunt in het onderwijsbestel. Ze hebben eigenstandige bestuurlijke taken. Daarnaast is het bestuur een verbindende schakel tussen de onderwijsorganisatie en haar omgeving.
- Voor de precieze verhouding tussen scholen, schoolbesturen en de overheid zijn voor de raad twee principes leidend: subsidiariteit en oog voor publieke belangen.
- Subsidiariteit betekent dat beslissingen over onderwijs zo dicht mogelijk bij de onderwijspraktijk genomen worden. Dat betekent niet per se altijd op het niveau van de school of het klaslokaal, maar wel zo dicht mogelijk daarbij.
- Bij oog voor publieke belangen gaat het om goed en toegankelijk onderwijs voor alle kinderen en jongeren.<sup>5</sup> Dat is als zodanig de maatschappelijke taak van onderwijsorganisaties.

---

<sup>4</sup> Ook het interdepartementaal beleidsonderzoek *Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid* laat zien dat er niet één weg naar Rome bestaat als het gaat om het beter sturen op de kwaliteit van onderwijs. Zolang – zo zegt het rapport – er maar consistent gekozen wordt en de basis op orde wordt gebracht. Zie Inspectie der Rijksfinanciën (2022). *Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid. Interdepartementaal beleidsonderzoek*.

<sup>5</sup> Zie ook Onderwijsraad (2013). [Publieke belangen dienen](#).

In de praktijk komt het bestuurlijk samenspel niet goed genoeg van de grond. De raad constateert dat de overheid inconsistent stuurt en daarbij soms 'om het bestuur heen' gaat, terwijl dat bestuur wel formeel verantwoordelijk blijft. Tegelijk ziet de raad ook dat sommige schoolbesturen niet altijd voldoende professionele ruimte laten aan leraren en schoolleiders of juist op te grote afstand van de school of scholen staan. Verder werken lang niet alle schoolbesturen extern goed samen met andere besturen of maatschappelijke partners als dat wel nodig is.

De overheid zou niet zozeer centraler moeten sturen, maar consistent vanuit subsidiariteit en oog voor publieke belangen. Dat is nodig om schoolbesturen – evenals schoolleiders en leraren – hun rol in het onderwijsbestel goed te laten vervullen. Waar nodig vanuit haar grondwettelijke verantwoordelijkheid voor goed onderwijs heeft de overheid wettelijke kaders te stellen. De bekostiging van structurele taken hoort structureel te zijn en te lopen via het bestuur als verantwoordelijke voor het financieel beheer van de onderwijsorganisatie. Als het daarnaast bij wijze van uitzondering nodig is om geld aan een specifieke besteding te koppelen en achteraf specifieke verantwoording te krijgen, is het instrument van 'aanvullende bekostiging' het meest aangewezen.

Schoolbesturen hebben ook werk te doen, elk voor zich en met elkaar. Van hen mag verwacht worden dat ze intern verbonden zijn met de schoolgemeenschap(pen). Daar hoort bij dat ze op hun beurt de zeggenschap van de schoolleider en het schoolteam respecteren en faciliteren; en zo de ruimte voor een strategische rol respectievelijk professioneel handelingsvermogen. Schoolbesturen hebben ook te zorgen voor goede verantwoording over de besteding van publieke middelen. Verder mag van schoolbesturen verwacht worden dat ze samenwerking zoeken als publieke belangen daarom vragen. De raad roept schoolbestuurders op om elkaar aan te spreken op samenwerkingsbereidheid en elkaar te houden aan normen voor goed bestuur.

De raad spreekt ten slotte de wens uit om concurrentieprikkels tussen scholen te verminderen. Het is zaak prikkels die aanzetten tot concurrentie, zo veel mogelijk te dempen en daarmee te bevorderen dat schoolbesturen samenwerken en bovenbestuurlijke opgaven goed oppakken.

#### *Eerdere adviezen over sleutelspelers in het onderwijsbestel*

Het advies over schoolbesturen maakt deel uit van een samenhangend meerluik aan adviezen over sleutelspelers in het onderwijsbestel. De raad brengt hier graag ook de eerdere adviezen onder uw aandacht. Via de hyperlinks komt u bij de andere genoemde adviezen op [onderwijsraad.nl](http://onderwijsraad.nl).

- In het advies [Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs](#) (2016) concludeerde de raad dat professionele ruimte van leraren een voorwaarde is voor goed onderwijs en om het beroep van leraar aantrekkelijk te houden. Om die ruimte meer tot haar recht te laten komen, is het nodig om het handelingsvermogen van leraren te versterken ten opzichte van de overheid én van het schoolbestuur. Daarbij komt het niet alleen aan op versterking van competenties van de leraar, maar ook op aandacht voor condities waarbinnen leraren werken. Een sturingsfilosofie waarin de leraar en het schoolteam centraal staan, zou het uitgangspunt moeten zijn. Het is primair aan onderwijsorganisaties zelf om de interne organisatie daarop in te richten.

Daarbij hebben het schoolbestuur en de schoolleider een belangrijke rol om structuren en de organisatiecultuur af te stemmen op ruimte voor handelingsvermogen van leraren en om gedeeld leiderschap te bevorderen.

- In het advies [Een krachtige rol voor schoolleiders](#) (2018) constateerde de raad dat het nodig is om in te zetten op een strategische rol voor schoolleiders. Onderwijskundig leiderschap en toenemende samenwerking vragen om strategisch denken en handelen. De raad beval onder andere aan om schoolleiders de gelegenheid te bieden om een strategische rol te vervullen. Het is aan schoolbesturen om schoolleiders mogelijkheden te geven om invloed te hebben op strategisch beleid en betrokken te zijn bij beleids- en besluitvorming. Dat zou verankerd moeten worden in managementstatuten en codes voor goed bestuur.
- In het advies [Inzicht in en verantwoording van onderwijsgeld](#) (2018) beval de raad, na afweging van verschillende financieringsmodellen, aan om vast te houden aan lumpsumfinanciering. Daarbij is het schoolbestuur aanspreekbaar op het verzorgen van onderwijs dat voldoet aan de wettelijke deugdelijkheidseisen, maar mag het zelf beslissen over wat daarvoor de beste verdeling van de rijksbekostiging is.<sup>6</sup> Via wettelijke eisen en toezicht kunnen de beperkingen van de lumpsumsystematiek ondervangen worden. Het komt vooral aan op betere en meer transparante verantwoording en meer inzicht in de doelmatigheid, bijvoorbeeld door beleidsrijke begrotingen. Van onderwijsorganisaties mag verwacht worden dat zij het wat en waarom van bestedingen uitleggen.

#### *Tot slot: toonzetters*

Er wordt veel van schoolbesturen verwacht. Tegelijk bestaan er verschillende, deels tegenstrijdige ideeën over waarom schoolbesturen er zijn en wat hun taken en verantwoordelijkheden zijn. Dat vormt een voedingsbron voor een weinig constructieve discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling in het onderwijs. Ter voorbereiding op het advies over schoolbesturen heeft de Onderwijsraad een vertooganalyse laten opstellen.<sup>7</sup> Die analyse maakt duidelijk dat de manier waarop overheidsfunctionarissen en politici over schoolbesturen spreken, van invloed is op de handelingsruimte van die besturen. Het zet de toon in het maatschappelijk debat en geeft richting aan maatschappelijke verwachtingen over schoolbesturen. De raad onderstreept daarom het belang van zorgvuldige uitspraken, die recht doen aan de bestuurlijke verhoudingen, ook in het politiek debat.

Met beleefde groet,

dr. C. van Montfort  
waarnemend voorzitter

drs. M. van Leeuwen  
secretaris-directeur

---

<sup>6</sup> Dat wil zeggen verdeling over in de wet aangegeven kostenposten. Zie artikel 115 Wet op het primair onderwijs; artikel 113 Wet op de expertisecentra; artikel 5.4 Wet op het voortgezet onderwijs 2020.

<sup>7</sup> Waslander, S. (2023). [Vertooganalyse: Besturen in een diffuus bestel](#).