

Vergaderjaar 2024–2025

31 293

Primair Onderwijs

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 750

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 30 september 2024

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 5 april 2024 inzake Herijking sturing funderend onderwijs (Kamerstuk 31 293, nr. 727).

De Staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 30 september 2024. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Bromet

Adjunct-griffier van de commissie,
Huls

Vragen en antwoorden

1

Op basis van welke (wetenschappelijke) onderzoeken of rapporten concludeert u dat herijking van de sturing de problemen in het onderwijs gaat oplossen?

Antwoord: Zoals aangegeven in mijn brief over de herijking is op basis van wetenschappelijke evidentie of vanuit bestuurlijk perspectief niet te zeggen of een centralere sturing vanuit de overheid of een decentrale sturing leidt tot betere uitkomsten.¹ Beide modellen, zouden kunnen werken, zolang de vier basiselementen uit het IBO «Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid» (hierna: IBO) op orde zijn.² Het gaat dan om heldere en gedragen doelen, zicht op prestaties, de juiste prikkels vanuit beleid en voldoende toegeruste actoren. Daarnaast stelt het IBO ook dat de overheid onduidelijk en inconsistent stuurt. Daardoor kan niet het maximale uit het onderwijs worden gehaald. Dit leidt tot onvrede en staat het effectief werken aan verbeteringen in het onderwijs in de weg. Voor de herijking heb ik daarom met veel verschillende personen en partijen gesproken (zie hierna bij vraag 2) over wat er nu niet goed (genoeg) gaat en welke verbeterpunten er zijn. Ook in deze gesprekken kwam de wens voor een consistente, voorspelbare en eenduidige sturing met duidelijke en herkenbare doelen op de lange termijn naar voren. De herijking van het sturingsmodel, gecombineerd met het beleid dat zich specifiek richt op het aanpakken van de dalende onderwijskwaliteit, het lerarentekort en de kansengelijkheid, zou er zo voor moeten zorgen dat op deze thema's verbetering is te zien.

2

Wanneer en hoe heeft het fundamentele gesprek met het onderwijsveld plaatsgevonden over een eventuele herijking van de sturing? Is dat breder opgepakt dan een aantal bestuurlijke gesprekken?

Antwoord: Het fundamentele gesprek met het onderwijsveld is gevoerd in de periode november 2023 tot en met maart 2024 en is breder opgepakt dan alleen gesprekken met vertegenwoordigers van de sociale partners. Zo zijn er in januari en februari drie fysieke regiobijeenkomsten geweest waar iedereen werkzaam of betrokken bij het onderwijs aan kon deelnemen. Er is gesproken met leraren, onderwijsondersteuners, leden van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad, schoolleiders, ouders, bestuurders en leden van het intern toezicht. Ook zijn er twee digitale bijeenkomsten geweest die open stonden voor geïnteresseerden, waarbij één specifiek was voor onderwijspersoneel en één open stond voor iedereen werkzaam of betrokken bij het onderwijs. In totaal zijn er rond de 200 mensen aanwezig geweest deze bijeenkomsten. Daarnaast is er een «whole-system-in-the-room»-gesprek geweest, waarvoor een leerling, leraar, ouder, lid van de medezeggenschapsraad, lid van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad, schoolleider, bestuurder, onderwijsinspecteur en iemand vanuit DUO waren uitgenodigd. En in november 2023 ging het om verschillende gesprekken met de vertegenwoordigers van intern toezichthouders, bestuurders, schoolleiders, leraren, leerlingen, ouders en vakverenigingen. Zij vertegenwoordigden 20 organisaties.

3

¹ Kamerstuk 31 293, nr. 727

² Rapport IBO Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid, december 2022

In het IBO wordt gesteld dat artikel 23 «geen belemmering [is] voor het Rijk om een sterkere regierol op zich te nemen». Deelt u deze analyse? Waarom (niet)? En op welke gronden?

Antwoord: Ik deel de conclusie uit het IBO dat artikel 23 van de Grondwet in de basis geen belemmering hoeft te zijn, omdat dit artikel, naast de vrijheid van onderwijs, ook een plicht aan de overheid oplegt om zorg te dragen voor kwalitatief goed onderwijs. Daarbij laat de historische analyse van artikel 23 van de Grondwet zien dat de mate van sturing door de overheid over de tijd heeft verschild. Ten aanzien van iedere te nemen maatregel zal overigens nog wel moeten worden beoordeeld hoe deze zich verhoudt tot de eisen die artikel 23 van de Grondwet stelt.

4

Hoe reageert u op de kritiek in de brief van de Onderwijsraad dat een fundamentele bestelwijziging met betrekking tot de sturing op het funderend onderwijs geen passend antwoord is op de uitdagingen waar het onderwijs momenteel voor staat?³

Antwoord: Ik deel de opvatting van de Onderwijsraad dat wijzigingen in de sturing niet moeten afleiden van de grote uitdagingen in het onderwijs waar iedereen momenteel hard aan werkt.

Er zijn echter ook verschillen met de Onderwijsraad. De Onderwijsraad roept bijvoorbeeld expliciet op om de rol die schoolbesturen in het bestel hebben te respecteren, terwijl ik ook gekeken heb of de rol die eenieder heeft nog passend en wenselijk is. Ik kom tot de conclusie dat de leraar en schoolleider meer invloed zouden moeten hebben op de onderwijskundige invulling dan dat nu het geval is op sommige scholen. Over de overeenkomsten en verschillen hebben de Onderwijsraad en het ministerie met elkaar gesproken in een constructief ambtelijk gesprek.

5

Wat is de reden dat bij het verkennen van sturingsmodellen niet uitdrukkelijk andere juridische constructen verkend zijn, zoals coöperaties, die juist dienstbaar kunnen zijn aan de doelen die u in uw brief beschrijft (sterkere rol schoolleiders, beslissingen dichter bij grondvlak etc.)?

Antwoord: De meeste schoolorganisaties zijn bijzondere scholen⁴ en worden overwegend in stand gehouden door een privaatrechtelijke rechtspersoon.⁵ De wet vereist dat het gaat om een rechtspersoon zonder winstoogmerk.⁶ Een coöperatie, mag anders dan een stichting of vereniging, wel een winstoogmerk hebben.

Gegeven de eis voor bijzondere scholen om geen winstoogmerk te hebben en gegeven de keuzevrijheid voor privaatrechtelijke rechtspersonen om hun eigen rechtsvorm te kiezen, is er in deze brief niet nader ingegaan op de specifieke keuze voor een rechtsvorm door de schoolorganisatie.

6

Welke kengetallen kunt u noemen van de ontwikkeling van de kansen(on)gelijkheid gedurende de afgelopen jaren?

Antwoord: In de begroting en verantwoording van het Ministerie van OCW wordt inzicht gegeven in de voortgang van de beleidsprioriteiten

³ Onderwijsraad, 14 mei 2024, «Een duidelijke positie voor schoolbesturen»

⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/03753?dl=3D073>

⁵ Minder voorkomend is een bijzondere school in stand gehouden door een natuurlijk persoon.

⁶ Artikel 55 WPO, artikel 4.1 lid 2 WVO 2020 en artikel 57 WEC.

met beleidsindicatoren. Eén van de prioriteiten is gelijke kansen op ontwikkelpotentieel. Er zijn vijf beleidsindicatoren voor deze prioriteit geformuleerd die in ontwikkeling zijn of reeds gepubliceerd worden op ocwincijfers.nl.⁷ Zo zijn er kengetallen beschikbaar voor de verschillen in de positie tussen groepen leerlingen, in de behaalde opleiding tussen groepen leerlingen en met betrekking tot thuiszittende kinderen. Daarnaast is er op ocwincijfers.nl ook een landelijk dashboard gelijke kansen dat inzicht biedt in de onderwijsloopbaan van verschillende groepen leerlingen en studenten en daarmee in de ontwikkeling van gelijke kansen in het onderwijs.⁸ Het regionale dashboard gelijke kansen is beschikbaar voor scholen en gemeenten. Het biedt inzicht in kansengelijkheidsvraagstukken in de regio.⁹ Daarnaast worden de maatregelen van het Ministerie van OCW op het gebied van kansengelijkheid gemonitord en geëvalueerd zoals in de landelijke monitor School en omgeving en de Strategische Evaluatie Agenda kansengelijkheid. Uw Kamer ontvangt in het najaar de rapportages van deze onderzoeken.

7

Waarover bestaat er bij de schoolbesturen zoal onvrede over de sturing vanuit de besturen? In hoeverre wijst dit op een onvermogen van de besturen tot gedragsverandering?

Antwoord: In het IBO wordt geconcludeerd dat er onvrede heerst bij leraren, schoolleiders en besturen over de sturing vanuit de overheid, dan wel vanuit de besturen. In de Kamerbrief Herijking sturing fundering onderwijs wordt benoemd dat leraren, ouders en leerlingen, schoolleiders, bestuurders en intern toezichthouders in sommige gevallen een te grote afstand tot elkaar ervaren. Hierdoor komt het goede gesprek tussen de verschillende actoren niet altijd goed op gang en kunnen er waardevolle geluiden gemist worden. Dit draagt bij aan het gevoel van onvrede. Het voeren van het goede gesprek vraagt dat elke actor weet wat diens rol is en beschikt over de tijd, kennis, middelen en vaardigheden om deze rol waar te maken. Als ook aangegeven in de Kamerbrief is er bij alle actoren, inclusief bestuurders, nadere professionalisering nodig om dit goed te kunnen doen. Ik vind het daarbij positief dat de beroepsgroep bestuurders bezig is om een accreditatiestelsel voor bestuurders op te zetten. Bestuurders laten daarmee zien dat ze gemotiveerd zijn om aan hun eigen professionalisering te werken, wat een belangrijke randvoorwaarde is om tot daadwerkelijk ander gedrag te komen.

8

Wat is de reden dat in het IBO en de beleidsreactie de wezenlijk onderscheiden posities van leerlingen, ouders en personeel niet afzonderlijk aan de orde zijn gesteld en gewogen in het kader van een herijking van de sturing?

Antwoord: In de herijking is integraal gekeken naar het systeem van sturing vanuit de gedachte dat elke actor (intern toezicht, bestuur, schoolleiders, onderwijspersoneel, ouders en leerlingen) een belangrijke rol speelt binnen de schoolorganisatie. Zoals ook uiteen is gezet in vraag 2, is hiervoor met alle actoren los en gezamenlijk gesproken. Er is dus ook met leraren, leerlingen en ouders, alsmede vertegenwoordigers van deze groepen, gesproken. In deze gesprekken kwam, net als vastgesteld werd bij het onderzoek «Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap», naar voren dat er geen wens is tot grote aanpassingen in het governance-

⁷ Beleidsindicatoren Primair en Voortgezet Onderwijs | Begroten en verantwoordend | OCW in cijfers

⁸ Kansengelijkheid | Thema's | OCW in cijfers

⁹ Kansengelijkheid | Thema's | OCW in cijfers

systeem. Wel was er de wens om dit systeem beter te benutten zodat onder andere de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad beter diens rol kan vervullen, dat de schoolleider door middel van het managementstatuut een stevige rol in de onderwijsorganisatie krijgt en dat de leraar via het professioneel statuut een stevigere inhoudelijke rol kan pakken.

9

Welke concrete opbrengsten in termen van het aantoonbaar terugbrengen van het lerarentekort hebben de onderwijsregio's, die een goed voorbeeld van de nieuwe sturingsaanpak worden genoemd, tot nu toe opgeleverd?

Antwoord: Zoals aangegeven in mijn herijkingsbrief staan we voor een betrokken overheid die dicht bij de scholen staat. Het vormen van de onderwijsregio's om de bestaande regionale structuren te vereenvoudigen en schoolbesturen aan te zetten tot samenwerking is hier een goed voorbeeld van. De 29 voorlopers zijn vorig jaar gestart en hebben dit jaar subsidie ontvangen voor de uitvoering van plannen. Uitgegaan wordt van een lerende aanpak: al doende leren en leren van elkaar om zo de regionale samenwerking vorm te geven in de komende jaren. We vinden het belangrijk om te weten of en op welke manier de onderwijsregio's bijdragen aan het oplossen van de tekorten. Daarom investeren we veel in het monitoren van de effecten en zijn er twee monitoringsonderzoeken opgezet. In de grootste vier gemeenten (de G4) en Almere wordt al langer regionaal samengewerkt en geeft onderzoek aan dat de samenwerking bijdraagt aan de aanpak van de tekorten.¹⁰ Voorbeelden zijn gezamenlijke inzet op zijnstroom en het maken van afspraken aangaande stagevergoedingen.

10

Welke wettelijke bepalingen dwingen ertoe dat onderwijswetgeving zich telkens richt op de bevoegd gezagen en niet op de individuele scholen die functioneren onder die bevoegde gezagen? Is er een grondwetswijziging noodzakelijk om hierin verandering te brengen?

Antwoord: Zoals is aangegeven bij vraag 5, zijn de meeste schoolorganisaties privaatrechtelijke rechtspersonen. In de onderwijswetgeving wordt de betreffende rechtspersoon aangeduid als «het bevoegd gezag».¹¹ Deze rechtspersoon (of het bevoegd gezag) kan één of meerdere scholen in stand houden, maar «de school» als zodanig is géén eigenstandige juridische entiteit. Anders (en in juridische termen) gezegd: een school is als zodanig geen rechtssubject en kan daarom ook geen drager zijn van rechten en verplichtingen. Wél rechtssubjecten zijn rechtspersonen en natuurlijke personen. Mitsdien richten de verplichtingen uit de wet zich tot het bevoegd gezag. Een grondwetswijziging kan hier dus geen verandering in aanbrengen. Het voorgaande wil echter niet zeggen dat er geen regels gesteld kunnen worden over het organen of personen binnen het bevoegd gezag. Dat gebeurt ook veelvuldig in de onderwijswetgeving. Zie bijvoorbeeld de regels over de bekwaamheid van leraren, over het intern toezicht, of over de schoolleider. De verplichting tot de naleving van deze regels berust bij het bevoegd gezag. De inspectie kan toezien op de naleving ervan.

¹⁰ Eindrapportage: Evaluatie convenanten lerarentekort primair onderwijs in de G5. | Rapport I Aanpak Lerarentekort

¹¹ Zie bijvoorbeeld de definitie van «bevoegd gezag» in artikel 1 WPO, artikel 1 WVO en artikel 1 WEC.

11

Wat is de reden dat ervoor is gekozen om voor het verhogen van de onderwijskwaliteit en kansengelijkheid alleen te richten op sturingsthema's, zoals bekostiging, zeggenschap en arbeidsvoorwaarden?

Antwoord: Zoals aangegeven in mijn antwoord bij vraag 1 moet de herijking ervoor zorgen dat een ieder weet wat van hem of haar verwacht wordt. Dit voorkomt dat beleid onbedoeld tegen elkaar in werkt. De herijking zou samen met het beleid dat zich specifiek richt op het aanpakken van de dalende onderwijskwaliteit, het lerarentekort en de kansengelijkheid, er voor moeten zorgen dat op deze thema's verbetering is te zien. In het masterplan basisvaardigheden is er daarom sprake van een langjarige aanpak met bijbehorende beleidsdoelen. Daarnaast zijn er ook via de brede Agenda Kansengelijkheid en de lerarenstrategie¹² langetermijnaanpakken geformuleerd voor kansengelijkheid en leraren. Inmiddels is er in het hoofdlijnenakkoord ook een Herstelplan aangekondigd, waarmee ook wordt beoogd de onderwijskwaliteit te verhogen. Dat in de herijking specifiek wordt gekeken naar bekostiging zeggenschap en arbeidsvoorwaarden, is aangekondigd in de kabinetsreactie op het IBO.¹³ Voor de bekostiging waren de voor- en nadelen van de lumpsum nog niet in volle omvang bekeken in het IBO en was er ook politiek behoefte om grondig verder te kijken, getuige de motie Beertema¹⁴ en motie Kwint¹⁵. Voor zeggenschap is aangegeven dat goed onderwijs vraagt dat binnen de onderwijsorganisatie iedereen – van intern toezicht-houder tot onderwijspersoneel – weet welke rol en verantwoordelijkheid zij draagt. En dat er teveel onvrede is bij zowel besturen, schoolleiders, docenten, ouders als leerlingen, wat het effectief werken aan verbeteringen in het onderwijs in de weg kan staan. Daarom wordt geconcludeerd dat daar stappen voor nodig zijn.¹⁶ Naar arbeidsvoorwaardenvorming is onder meer gekeken naar aanleiding van de motie Van Meenen¹⁷ en om te bezien of de huidige rolverdeling bij de arbeidsvoorwaardenvorming passend is bij een overheid die betrokken is bij het onderwijs. Zoals ik in mijn Kamerbrief schreef is daarnaast ook het thema «samenwerking en concurrentie» toegevoegd. Dit thema kwam nadrukkelijk naar voren in de gesprekken die ik met het veld heb gevoerd en omdat dit thema sterk samenhangt met sturing heb ik dit thema ook verder onderzocht.

12

Werden ook de vakinhoudelijke verenigingen betrokken bij de regiobijeenkomsten en/of de «whole system in the room»-bijeenkomst? Zo nee, welke overwegingen lagen hieraan ten grondslag?

Antwoord: Ja, vakinhoudelijke verenigingen zijn betrokken geweest bij de regiobijeenkomsten en bij de gesprekken met veldpartijen, zoals uiteengezet in vraag 2. Tijdens de gesprekken in november 2023 waren leden van de Federatie van Onderwijsvakorganisaties (FvOV) aanwezig. Bij de FvOV zijn de volgende vakverenigingen aangesloten: Begeleiders in Onderwijs (BIOND), Vakbond voor Beroepsonderwijs (BO), Koninklijke Vereniging voor Lichamelijke Opvoeding (KVLO), Landelijke Beroepsgroep voor Begeleiders in het Onderwijs (LBBO), Levende Talen, Nederlandse

¹² Zie voor de laatste brief: Kamerstuk 27 923, nr. 492

¹³ Kamerstuk 31 293 VIII, nr. 669

¹⁴ Kamerstuk 36 200 VIII, nr.70

¹⁵ Kamerstuk 31 293, nr. 556

¹⁶ Kabinetsreactie IBO_Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid_.pdf dd 18 april 2023

¹⁷ Kamerstuk 36 200 VIII, nr. 87

Vereniging voor Logopedie en Foniatrie (NVLF), Nederlandse Vereniging van Pedagogen en Onderwijskundigen (NVO), Nederlandse Vereniging voor het Onderwijs in de Natuurwetenschappen (NVON), Nederlandse Vereniging voor Onderwijspersoneel (NVOP), Nederlandse Vereniging voor de Ontwikkeling van RekenWiskundeOnderwijs (NVORWO), Nederlandse Vereniging van Wiskundeleraren (NVvW), Vereniging Leraren Schoolmuziek (VLS) en Vereniging Onderwijs Kunst en Cultuur (VONKC).

13

Wat is de reden dat er niet voor is gekozen om wetenschappers/onderzoekers te betrekken bij de totstandkoming van denkrich-tingen en scenario's?

Antwoord: De herijkingbrief bouwt voort op een aantal onderzoeken waarbij wetenschappers zijn betrokken en waarin wetenschappelijke inzichten zijn vergaard. In het IBO is breed onderzocht, op basis van wetenschappelijke inzichten en feiten, hoe echt impact kan worden gemaakt op de belangrijkste thema's in het onderwijs: onderwijskwaliteit, kansengelijkheid en het lerarentekort. Daarvoor zijn er gesprekken gevoerd met verschillende wetenschappers en heeft ResearchNed de wetenschappelijke literatuur over sturing op onderwijskwaliteit in beeld gebracht.¹⁸ Verder is er voor zeggenschap in 2023 een onderzoek geweest van Regioplan in samenwerking met CAOP en Leeuwendaal: het «Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap». Ook de Onderwijsraadadviezen «Een duidelijke positie voor schoolleiders» en «Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen» zijn nadrukkelijk benut voor deze Kamerbrief. Ten slotte zijn ook eerdere Onderwijsraadadviezen en wetenschappelijk literatuur meegenomen in de totstandkoming van de herijking.

14

Kunt u aangeven of er mogelijkheden zijn om subsidieregelingen meer uniform te maken en het aantal te verkleinen, aangezien het werken met deze regelingen zorgt voor extra administratie- en verantwoordingslasten, omdat elke regeling een eigen procedure en verantwoording kent?

Antwoord: Zoals in de Kamerbrief toegelicht vind ik het wenselijk dat structurele taken ook zoveel mogelijk structureel bekostigd worden. Subsidies die een incidenteel karakter hebben, kunnen het maken van beleid dat gericht is op de lange termijn bemoeilijken. Een teveel aan incidentele middelen is daarmee niet wenselijk, zoals ook de Onderwijsraad constateert. Subsidieregelingen zorgen daarbij ook voor extra administratieve lasten en verantwoordingslasten. Het werken met subsidieregelingen maakt het daarentegen wel mogelijk om voorwaarden te stellen, en daarmee te sturen op bestedingen. Dat is nu nog niet mogelijk in de bekostiging. Met het nieuwe financieringsinstrument wordt het wel mogelijk om verplichtingen te stellen aan de aanvullende bekostiging. Ik heb daartoe reeds het wetsvoorstel gerichte bekostiging in ontwikkeling. Het lijkt passend om gerichte bekostiging beperkt in te zetten zodat het effectief blijft en er niet te hoge administratieve en verantwoordingslasten voor scholen ontstaan. De eerste toepassing van gerichte bekostiging is voorzien voor de middelen voor het verbeteren van basisvaardigheden vanaf 1 januari 2027.

15

Hoe verklaart u dat de huidige jaarverslagregels een abstractie-niveau toelaten, dat materieel een carte blanche voor het bestuur

¹⁸ ResearchNed (2022). Pre-fase IBO Sturing op onderwijskwaliteit

betekent? Is deze situatie historisch gegroeid of ligt er een bewuste afweging aan ten grondslag?

Antwoord: Besturen hebben geen carte blanche voor het uitgeven van middelen. De bekostiging die onderwijsorganisaties ontvangen moet binnen de kaders van de sectorwetten worden besteed. Daarbij heeft de medezeggenschapsraad adviesrecht op de vaststelling of wijziging van de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid van de school en is het aan het intern toezicht en de accountant om te controleren of de middelen rechtmatig en doelmatig zijn besteed. De inspectie houdt bovendien ook toezicht op de rechtmatigheid van de besteding van middelen en op of onderwijsmiddelen kosten- en doelbewust zijn aangewend (doelmatigheid).

De jaarverslagregelgeving is vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek (BW, boek 2) en geldt voor alle rechtspersonen in Nederland. Dit geldt ook voor de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving (RJ) van de Raad voor de Jaarverslaggeving, waarin voor het onderwijs een specifiek hoofdstuk is opgenomen, gebaseerd op de Regeling jaarverslaggeving onderwijs (Rjo). Met deze regeling heeft de Minister van OCW de mogelijkheid om voor jaarverslaggeving onderwijs nadere regels te stellen.

De jaarverslaggevingsregels schrijven echter niet voor elke kostenpost voor tot in welk detail deze uitgesplitst dient te worden. Uitgangspunt van de regelgeving is namelijk dat de belanghebbenden op basis van het jaarverslag een goed beeld kunnen krijgen over de rechtmatige inzet van bekostiging en verleende subsidies en dat het jaarverslag, net als dat voor andere rechtspersonen geldt, een getrouw beeld geeft van de gang van zaken gedurende het verslagjaar. De instellingsaccountant geeft hierbij jaarlijks een controleverklaring af.

Als nieuw kabinet gaan we nog een extra stap zetten, zoals aangekondigd in het hoofdlijnenakkoord komen er normen voor de besteding van onderwijsmiddelen aan het primaire proces en overhead. In het voorjaar van 2025 informeer ik u hier nader over.

16

Welke belemmeringen staan in de weg dat bij de verlening van subsidie in het kader van het Masterplan Basisvaardigheden als voorwaarde geldt dat de middelen worden uitgegeven aan interventies die duurzaam effect hebben op het verbeteren van basisvaardigheden en de subsidie niet wordt gebruikt voor het tijdelijk aannemen van extra personeel in of om de klas?

Antwoord: Schoolorganisaties ontvangen vanuit de basisbekostiging middelen voor basisvaardigheden. Daarbovenop ontvangen zij subsidie voor het uitvoeren van één of meer evidence-informed interventies om de basisvaardigheden van leerlingen te verbeteren. Met deze interventies willen we bereiken dat de basisvaardigheden van leerlingen duurzaam worden verbeterd. We vragen dan ook aandacht aan scholen voor de borging van de activiteiten, nadat de periode waarin activiteiten kunnen worden uitgevoerd is afgelopen. Schoolorganisaties kunnen met de extra middelen die zij ontvangen personeel aannemen in en om de klas. Het is aan de schoolorganisatie hoe zij de middelen besteden, waarbij scholen zich wel aan de gestelde voorwaarden in de regeling moeten houden. Naast het aannemen van extra personeel kunnen schoolorganisaties de middelen ook besteden aan het verder professionaliseren van bestaand personeel, of leergebiedoverstijgende interventies, zoals formatief evalueren of het verbeteren van het analyseren van leerlingresultaten.

Er is een wetsvoorstel in de maak om schoolorganisaties vanaf 1 januari 2027 middelen te doen toekomen voor het verbeteren van basisvaardigheden middels gerichte bekostiging. Het doel is om de extra middelen voor verbetering basisvaardigheden structureel uit te keren via de bekostiging, waarbij er in de eerste jaren voorwaarden kunnen worden gesteld aan schoolorganisaties. Hiermee komen we tegemoet aan de breed gedeelde wens om structurele taken van scholen zoveel mogelijk structureel te bekostigen.

17

Welke specifieke redenen zijn er dat, ondanks alle mechanismen voor verantwoording, nog onvoldoende transparantie zou zijn over de besteding van de bekostiging? Is het wantrouwen in besturen gegrond als blijkt dat meer dan 80 procent van de bekostiging wordt besteed aan personele lasten?

Antwoord: Het overgrote deel van de middelen die schoolbesturen ontvangen wordt uitgegeven aan personeel terwijl het beeld soms bestaat dat middelen onvoldoende bij het personeel belanden. Vanuit de jaarverslagen weten we dat personeel 81% van de totale lasten uitmaakt over de periode 2017 – 2022. Het jaarverslag en de controleverklaring van de accountant geven de al dan niet rechtmatige inzet van de bekostiging en het getrouwe beeld weer. De informatie wordt echter niet per activiteit of functiegroep tot in detail opgenomen in het jaarverslag. Dit kan tot nadere vragen over de bestedingen leiden. Zoals ook in het hoofdlijnenakkoord aangekondigd, ben ik voornemens om normen te stellen aan de besteding van onderwijsmiddelen aan primair proces en overhead.

18

Kunt u aangeven of er algemene kaders beschikbaar zijn waarin de ruimte, die de (eindverantwoordelijke) schoolleider heeft, staan beschreven, nu deze schoolleider een te beperkte formele verantwoordelijkheid in het governancestelsel heeft en werkt onder de verantwoordelijkheid van het bestuur, waardoor de professionele ruimte die hij/zij heeft, afhankelijk is van de ruimte die het bestuur geeft?

Antwoord: De ruimte die een schoolleider heeft volgt in zijn algemeenheid uit de wet (zowel het BW als de onderwijswetgeving), de codes goed bestuur en bijvoorbeeld ook de beroepsstandaarden van schoolleiders. Voor de wet geldt dat de schoolleider een werknemer is en als zodanig op bepaalde onderdelen bescherming geniet vanuit de werkgever, bijvoorbeeld ten aanzien van aansprakelijkheid. Maar daarbij geldt ook dat de schoolleider niet een zelfstandige eindverantwoordelijkheid vanuit de wetgever kan krijgen. Het bestuur is immers, op grond van het BW, eindverantwoordelijk voor het functioneren van de rechtspersoon en de naleving van de wet. Dit neemt niet weg dat de wetgever de schoolleider wel een stevige rol kan geven. Zoals ook vastgelegd is in artikel 29 WPO, waarin staat dat aan elke school een of twee directeuren verbonden zijn, bij wie onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag de onderwijskundige, organisatorische en huishoudelijke leiding berust.

19

Onder welke voorwaarden kan het bestuur adviezen van de (G)MR¹⁹ zoal naast zich neerleggen? Welke juridische mogelijkheden bestaan er om deze (mogelijke) willekeur aan banden te leggen?

¹⁹ (G)MR: (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad

Antwoord: De medezeggenschapsraad kan een instemmings- of een adviesrecht hebben. Een schoolbestuur mag gemotiveerd afwijken van een adviesrecht, maar moet wel (i) indien het wil afwijken van het advies, nogmaals met de medezeggenschapsraad overleggen voordat het een definitief besluit neemt en (ii) de medezeggenschapsraad informeren over hoe er invulling aan het advies wordt gegeven. Bij een instemmingsrecht mag het schoolbestuur het voorgenomen besluit zonder de instemming van de medezeggenschapsraad in principe niet ten uitvoer brengen. Wanneer er onenigheid is tussen de medezeggenschapsraad en het schoolbestuur, kunnen beiden bij de Geschillencommissie terecht. Het schoolbestuur kan hier bijvoorbeeld om toestemming vragen om ondanks het ontbreken van instemming van de medezeggenschapsraad het voorgenomen advies toch ten uitvoer te brengen. En een medezeggenschapsraad kan bijvoorbeeld vragen dat het schoolbestuur toch gehouden wordt aan hun advies als zij menen dat het schoolbestuur onvoldoende gemotiveerd heeft waarom het schoolbestuur wil afwijken van dit advies.

20

Kunt u aangeven uit welke onderzoeken in algemene zin zou blijken dat de sturing binnen schoolorganisaties onvoldoende geborgd zou zijn? Hoe ernstig is de problematiek en hoe groot is de onvrede die wordt ervaren?

Antwoord: Regioplan heeft in 2023 in samenwerking met CAOP en Leeuwendaal het «Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap» uitgevoerd. Voor het onderzoek is gesproken met o.a. 363 onderwijsbestuurders, intern toezichthouders, (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraadsleden, schoolleiders, leraren en ondersteuners. Het eindrapport Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap is meegenomen als input voor de herijkingsbrief, zoals ook uiteengezet is in vraag 1 en 13. Daarnaast is, zoals uiteengezet in vraag 2, in het herijkings-traject met verschillende individuen gesproken. Op basis daarvan is geconstateerd dat 1) de directeur of rector een te beperkte formele verantwoordelijkheid heeft in het governancestelsel; 2) het huidige medezeggenschapstelsel niet altijd tot gedragen beslissingen op school leidt en 3) de rolvastheid en professionaliteit van intern toezicht, besturen, schoolleiders, leraren en (G)MR beter moet. Dat alles heeft geleid tot de conclusie dat de sturing binnen de onderwijsorganisaties onvoldoende geborgd is. De mate van onvrede die wordt ervaren kan sterk verschillen tussen scholen en schoolorganisaties, en hangt ook af aan welke groep binnen de schoolorganisatie (onderwijspersoneel, schoolleiders, bestuurders, ouders of leerlingen) het gevraagd wordt. Het algemene beeld uit de gesprekken die gevoerd zijn met sociale partners en individuen na het verschijnen van de herijkingsbrief is echter dat er herkenning is op de probleemanalyse.

21

Waaruit blijkt dat veel schoolleiders ontevreden zouden zijn met hun huidige positie binnen de schoolorganisatie? Heeft de AVS²⁰ gepleit voor een andere positie van de schoolleider?

Antwoord: Een van de aanbevelingen uit het hiervoor genoemde eindrapport Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap, is om de positie van de schoolleider te versterken. Zoals ook aangegeven in de probleemanalyse in de herijkingsbrief heeft de directeur of rector nu een te beperkte formele verantwoordelijkheid in het governancestelsel. In de

²⁰ AVS: Academie Vakvereniging Schoolleiders

brief die de AVS aan uw Kamer heeft gestuurd, onderschrijft de AVS de noodzaak om de strategische positie van de schoolleider te versterken.²¹

22

Noopt de kritiek op het functioneren van de medezeggenschapsstructuur en het ervaren gebrek aan vertegenwoordiging en betrokkenheid niet tot een fundamentele heroverweging van de huidige medezeggenschapsstructuur? Hoort dat niet bij uitstek bij de thematiek van sturing?

Antwoord: Het functioneren van de medezeggenschapstructuur was inderdaad onderdeel van de herijking. Uit gesprekken gevoerd gedurende de herijking en uit het onderzoek Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap is naar voren gekomen dat de huidige medezeggenschapsstructuur in theorie goed in elkaar zit, maar in de praktijk soms knelt, zoals ook uiteengezet is in de Kamerbrief: 1) het bestuur betreft de (G)MR niet altijd voldoende; 2) het bestuur kan adviezen naast zich neerleggen; 3) leden hebben op persoonlijke titel zitting in de (G)MR; 4) onderwerpen sluiten niet altijd goed aan bij de kennis en interesse van de (G)MR-leden; 5) de organisatiecultuur kan soms onveilig aanvoelen voor (G)MR-leden, waardoor zij zich niet uitspreken; 6) ook kan meespelen dat betrokkenen soms onvoldoende inhoudelijke kennis hebben over hoe het medezeggenschapssysteem werkt. In het veld is er vooral behoefte aan meer kennis en kunde rondom medezeggenschap en procedurele ondersteuning aan de medezeggenschapsraad om zo deze knelpunten op te lossen en de potentie die in het medezeggenschapssysteem zit beter te benutten. Er is minder behoefte om het systeem zelf fundamenteel aan te passen, zoals ook aangegeven in vraag 8.

23

Kunt u voorbeelden geven van beleidskeuzes die door de overheid zijn gemaakt, die hebben geleid tot het sterk gevoeld beeld dat er te veel ruimte is voor concurrentie in het huidige systeem?

Antwoord: Concurrentie is een containerbegrip en kent veel verschillende oorzaken. Zo zijn er in het huidige systeem verschillende beleidskeuzes gemaakt, die een onderliggende rationale kennen, maar die in de context van demografische krimp en arbeidsmarkttekorten ruimte bieden aan concurrentie om de leerling en/of de leraar. Een voorbeeld hiervan is de kleinescholentoeslag in het basisonderwijs, die in samenhang met de opheffingsnormen en de regels rondom gemiddelde schoolgrootte, voor concurrentie om de leerling én de leraar zorgt. Dit speelt vooral in de drukbevolkte gebieden. Zo worden in de G4 relatief veel kleine basisscholen met deze toeslag in stand gehouden. Er is in de grote steden wat dit betreft voldoende schoolaanbod terwijl er ook een lerarentekort én een huisvestingsprobleem is. Binnen die context zorgt een dergelijke toeslag voor een gevoel van concurrentie. Een dergelijke toeslag is passend voor de instandhouding van kleine basisscholen in dunbevolkte gebieden, maar niet in de steden. Daarom heb ik in de Kamerbrief mijn voornemen uitgesproken om de kleinescholentoeslag om te vormen naar een dunbevolktheidstoelage. In de Kamerbrief staan, naast de kleinescholentoeslag in het basisonderwijs, nog drie andere problemen rondom concurrentie verder toegelicht.

24

Kunt u aangeven hoeveel basisscholen in de G4 met de kleine scholentoeslag in stand worden gehouden?

²¹ AVS, Brief aan de vaste Kamercommissie Onderwijs, 18 juli 2024

Antwoord: Er zijn 62 scholen binnen de G4 waarvoor het schoolbestuur kleine scholentoeslag ontvangt.

25

Kunt u enkele (desnoods geanonimiseerde) voorbeelden noemen van het belang van een individuele instelling dat prevaleert boven de maatschappelijke opdracht van het onderwijs?

Antwoord: We zien verschillende spanningsvelden die, zeker in tijden van schaarste, zorgen voor extra druk op de lerarentekorten. Neem je bijvoorbeeld bovenformatief leraren aan als je weet dat de buurschool met een tekort zit? Ben je bereid om leraren op te leiden voor de regio in plaats van alleen voor je eigen school? Dat zijn ingewikkelde vragen en afwegingen.

26

Hoe verhoudt de voorlopige keuze voor een versterking van de positie van de schoolleider zich tot de wens dat juist meer op bestuurlijk niveau moet worden samengewerkt? Op welke wijze zou dan geborgd zijn dat de externe samenwerkingsafspraken in het onderwijsbeleid van de scholen doorvertaald worden?

Antwoord: In de Kamerbrief beschrijf ik dat afhankelijk van de aard van een probleem het juiste niveau voor de oplossing gekozen moet worden. Voor scenario B is dit als volgt uitgewerkt:

- De school (de schoolleider en het onderwijsteam) is aan zet voor onderwijskundige vraagstukken. Het onderwijspersoneel werkt immers elke dag met de leerling en ziet wat de leerling nodig heeft.
- Het bestuur ontlast de school door zorg te dragen voor alle voorwaarden die nodig zijn, zodat de school zich kan richten op die onderwijskundige vraagstukken. Dit doet het bestuur door administratie, ICT, financiën en HR (bovenschools) te organiseren. Daarnaast blijft het bestuur verantwoordelijk voor onder andere het inrichten van het kwaliteitszorgsysteem en het voldoen aan de wettelijke vereisten.
- Het bestuur is aan zet voor bestuurlijke samenwerking rondom de maatschappelijke opdracht. Er zijn maatschappelijke en regionale vraagstukken, zoals het lerarentekort, die besturen alleen in samenwerking met elkaar effectief kunnen aanpakken. Dit moet dus boven- of interbestuurlijk georganiseerd worden. Onderwijsregio's of samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn een logische plek om deze samenwerking vorm te geven.

Vanuit de vertegenwoordiging van schoolleiders, de AVS, is hierover aangegeven dat zij de maatschappelijke opdracht juist als taak voor de schoolleider zien. En met beide opvattingen ben ik het eens. De maatschappelijke opdracht, vraagt immers inspanning en medewerking van iedereen. Het bestuur is aan zet om hier afspraken over te maken, maar de invulling en uitwerking van die afspraken kan niet tot stand komen zonder de bijdrage van een ieder werkzaam in het onderwijsveld. Zonder de steun en inhoudelijke invulling van het onderwijspersoneel is het een loze afspraak, en zonder het bestuur mist de slagkracht om tot schooloverstijgende afspraken te komen. Een stevige schoolleider kan daarbij het bestuur ondersteunen om tot goede inhoudelijke afspraken te komen, en kan vervolgens de onderwijsvisie en uitwerking van de samenwerkingsafspraken doorvertalen naar het niveau van de school. De schoolleider heeft daarmee een sleutelpositie en dient dan ook over een voldoende stevige positie te beschikken om aan het onderwijskundig leiderschap van de school invulling te kunnen geven.

27

Heeft u in uw overwegingen ook de mogelijke benadering betrokken van de «bestuurlijke gemeenschap» (bestuur en schoolleiders) als geheel en het creëren van interne cohesie binnen en tussen scholen, zoals gedocumenteerd omschreven door Martijn Nolen?²² Zo nee, waarom niet?

Antwoord: In het artikel waar naar verwezen wordt gaat dhr. Nolen in op het Onderwijsraadadvies «Een duidelijke positie voor besturen», waarbij hij vanuit een ondernemingsrechtelijke bril kijkt naar de aanbevelingen van de Onderwijsraad. Hij merkt onder meer op dat: «*Het belang van het binnen een onderwijsorganisatie samen projectmatig werken aan onderwijsverbetering komt echter vrijwel niet in beeld [in het Onderwijsraad advies]. Terwijl juist daar – zo laat door NRO verzameld praktijk- en beleidsgericht onderzoek goed zien – samenwerking tussen scholen toegevoegde waarde brengt en veel ruimte zit voor onderwijsverbetering in het funderend onderwijs en voor onderwijsinnovatie. Juist voor dat projectmatig werken geldt dat niet subsidiariteit het eerste richtsnoer behoort te zijn, maar gelijkwaardige beginselen als interne solidariteit, effectiviteit en duurzame waardecreatie. De focus van de Onderwijsraad op het negatieve, noninterventiekarakter van subsidiariteit ondermijnt daarmee de eigen oproep tot meer interne verbinding. Die oproep tot interne verbinding is nu immers eenzijdig gericht op het bestuur, daar waar misschien wel de kracht van de onderwijsorganisatie als collectief had kunnen worden benadrukt.*»

Dhr. Nolen gaat hierbij uit van de kracht van samenwerking tussen de schoolleiding en het bestuur en binnen de schoolorganisatie zelf. Dat sluit aan bij de visie dat elke actor een waardevol rol in het onderwijsbestel heeft, zoals ook uiteengezet in het antwoord op vraag 8, alsmede dat de schoolleider een sleutelpositie heeft, zoals ook aangegeven bij de vorige vraag.

28

Kunt u aangeven voor hoeveel nieuwe scholen de wet Meer ruimte voor nieuwe scholen²³ na inwerkingtreding heeft scholen gezorgd?

Antwoord: Vanaf de start van de wet zijn er drie volledige aanvraagrondes geweest. In augustus 2023 zijn de eerste scholen (die in de eerste aanvraagronde zijn goedgekeurd) daadwerkelijk gestart. Het betreft 14 nieuwe po-scholen, 10 verzelfstandigingen van bestaande po-dislocaties en 2 nieuwe vo-scholen. Uw Kamer is op 17 juni jl. over de cijfers en de vergelijking tussen de aanvraagrondes geïnformeerd.²⁴ Deze brief bevat aanvullende informatie.

29

Kunt u aangeven hoeveel nieuwe scholen, die dankzij de wet Meer ruimte voor nieuwe scholen tot stand zijn gekomen, in de problemen zijn geraakt?

Antwoord: De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) heeft de afgelopen maanden alle nieuwe scholen bezocht. De inspectie finaliseert momenteel de rapporten en zal deze op haar website plaatsen. Uw Kamer wordt in november 2024, met de jaarlijkse brief over de bekostigingsaanvragen voor nieuwe scholen, over deze resultaten geïnformeerd.

²² M. Nolen, «Een verduidelijking van de positie van het bestuur van onderwijsorganisaties», School en Wet 2024/42.

²³ Stb. 2020, nr. 160

²⁴ Kamerstuk 35 050, nr. 57

30

Kunt u de nadelen specificeren die werknemers(organisaties) bij de arbeidsvoorwaardenvorming ervaren van de ongelijkheid in positie tussen werkgeversorganisaties en werknemers-organisaties, ten faveure van de werkgevers?

Antwoord: Uit de veldconsultatie kwam naar voren dat de ongelijke informatiepositie aan de cao-onderhandelingstafel van vakbonden ten opzichte van de werkgevers, afbreuk doet aan het onderlinge vertrouwen tussen cao-partijen. De vakbonden gaven aan dat het gevolg van de ongelijke informatiepositie kan zijn dat het accent in de cao-onderhandelingen teveel op de hoogte van de loonruimte ligt, in plaats van op inhoudelijke onderwerpen zoals lesuren en werkdruk, professionalisering en loopbaanontwikkeling.

31

Op basis van welke (wetenschappelijke) onderzoeken of rapporten concludeert u dat meer regie door de overheid bijdraagt aan het oplossen van de problemen in het onderwijs?

Antwoord: Zie voor het antwoord op deze vraag de beantwoording van vraag 1.

32

Kunt u toelichten hoe meer centrale sturing vanuit de overheid gaat leiden tot betere prestaties op klas- en leerlingniveau?

Antwoord: Zie voor het antwoord op deze vraag de beantwoording van vraag 1.

33

Waarop baseert u de conclusie dat de overheid hoe dan ook meer regie moet nemen? Is de eerste conclusie op basis van het IBO niet dat de overheid duidelijker in plaats van meer regie moet nemen?

Antwoord: Het IBO roept de overheid inderdaad op om duidelijk en ook vooral consistent te zijn, maar schetst ook dat regie vanuit de overheid onvermijdelijk is. De overheid heeft immers de grondwettelijke plicht om zorg te dragen voor het onderwijs. In het IBO wordt benoemd dat er verschillende vraagstukken zijn waarop actieve bijsturing vanuit de overheid noodzakelijk is, zoals de beleidsterreinen kansengelijkheid, het lerarentekort en passend onderwijs. Op basis van deze oproep vanuit het IBO en de probleemanalyse vanuit de herijking, meen ik dat meer (en vooral consistentere en duidelijker) regie passend is.

34

Hoe verhoudt uw conclusie dat het wenselijk lijkt om voor structurele taken structurele bekostiging te verstrekken tot de keuze voor een nieuwe subsidieregeling voor de onderwijsregio's?

Antwoord: Zoals in de herijkingsbrief is geschetst is het wenselijk om voor structurele taken zoveel als mogelijk structureel bekostiging te verstrekken, zodat het onderwijs stabiliteit en duidelijkheid heeft om aan de langjarige doelen te werken. Het is dan ook het streven om op termijn de onderwijsregio's te bekostigen. Op de korte termijn biedt het subsidie-instrument echter voordelen boven de bekostiging. Op dit moment worden de Onderwijsregio's middels een lerende aanpak vormgegeven en vinden er nog aanpassingen plaats in wat de vereisten en taken zijn. Een

subsidiereregeling geeft de mogelijkheid om daar op in te spelen en geeft ook de flexibiliteit om het voortschrijdende inzicht mee te nemen. In de vormgeving van de subsidiereregeling wordt er ook rekening mee gehouden met het streven om de onderwijsregio's op termijn te bekostigen. Om over te kunnen gaan tot structurele bekostiging van de Onderwijsregio's is het daarbij wenselijk dat er een landelijk dekkend netwerk is en dat wettelijk is verankerd hoe de bekostiging van de onderwijsregio's wordt vormgegeven. Het wetstraject dat daarvoor nodig is kost tijd. Voorgaande maakt dat een subsidiereregeling op dit moment het meest geschikte instrument is.

35

Welke middelen zijn beschikbaar voor het stimuleren van samenwerking in krimpgebieden?

Antwoord: In het voortgezet onderwijs loopt de subsidiereregeling «Incidentele Middelen voor Leerlingdaling». Deze subsidiereregeling stimuleert samenwerking rondom leerlingdaling doordat de aanvragers samen een regionaal plan uitvoeren. Deze subsidiereregeling stond open van 2020–2021 en loopt tot en met 2025. Er kunnen dus geen nieuwe aanvragen meer worden gedaan. Daarnaast wordt er in het po en het vo tijdelijk aanvullende bekostiging verstrekt wanneer scholen fuseren tot één school. Voorts wordt in de Kamerbrief toegelicht dat de kleinescholen-toeslag wordt omgevormd naar een dunbevolktheidstoeslag. Deze herziening vindt momenteel plaats in samenhang met een herziening van het stelsel van instandhouding en opheffing. Overigens geldt voor openbare en bijzondere scholen die hun identiteit willen behouden sinds 2018 de wet «Samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsschool». Deze wet maakt het makkelijker voor een openbare school en een school met een denominatie om een samenwerkingsschool te worden, indien een van deze twee scholen zich onder de opheffingsnorm bevindt.

36

Betekenen professionaliseringsactiviteiten die «nog te vaak gericht zijn op een specifieke actor» dat u de werkgevers zeggenschap wilt geven bij de keuzes die leraren maken om bij de lerarenbeurs een bepaalde opleiding naar eigen voorkeur te gaan volgen?

Antwoord: Op grond van de subsidiereregeling «Lerarenbeurs» worden geen eisen gesteld aan het vakgebied waarop de studie betrekking heeft. Het moet enkel gaan om een geaccrediteerde bachelor/master of deficiëntieopleiding. De leraar vraagt de subsidie voor studiekosten aan, het bevoegd gezag vraagt subsidie aan voor vervanging van de leraar tijdens studieverlof. Tegelijkertijd vragen veel uitdagingen waar scholen voor staan, zoals het versterken van basisvaardigheden of het omgaan met nieuwe technologieën als AI, om een schoolbrede aanpak. Professionalisering is dus niet alleen een individuele aangelegenheid maar ook van het schoolteam en passend binnen de onderwijsvisie van de school.

37

Waarom zijn er in «Scenario A: Besturen aan zet» nauwelijks voorwaarden onder de bestedingsvoorwaarden in de bekostiging?

Antwoord: Binnen dit scenario is de overheid terughoudend in het verstrekken van opdrachten en aanvullende bestedingsvoorwaarden aan het schoolbestuur omdat het bestuur zelf verantwoordelijk is voor de invulling en vormgeving van het onderwijs. Dat neemt niet weg dat de sectorwetten nog altijd een kader geven voor waar de middelen aan

besteed mogen worden en dat er controlemechanismen zijn om mee te kijken of dit rechtmatig en doelmatig is gebeurd, zoals ook uiteengezet in het antwoord op vraag 15.

38

Kunt u landen in Europa noemen waar scenario's A, B en C in de dagelijkse onderwijsbestuurspraktijk gangbaar zijn?

Over het algemeen kennen Europese landen verschillende gradaties van centralisatie en decentralisatie in hun onderwijsstelsel. Sommige landen hebben een meer gecentraliseerd systeem waarbij de nationale overheid een grotere rol speelt, terwijl andere landen meer autonomie geven aan lokale overheden, schoolbesturen of individuele scholen. De bestuurlijke verhoudingen hebben in elk land vaak unieke kenmerken die niet één-op-één overeenkomen met de scenario's uit de herijkingsbrief. In grote lijnen zou je kunnen stellen dat het bestuurlijk model in veel landen het meest overeenkomt met scenario B, waarbij er een samenspel is van bestuur en schoolleider. Als je preciezer kijkt zijn de verantwoordelijkheden tussen bestuur en schoolleider echter steeds anders ingevuld: er is mij ook geen land bekend dat de precieze verantwoordelijkheidsverdeling volgt die in scenario B is beschreven (bestuur verantwoordelijk voor de maatschappelijke opdracht en scholen meer aan zet voor onderwijskundige vraagstukken).²⁵

39

Met welk scenario komt het besturingssysteem van het onderwijs in Finland het meeste overeen? Of zou overname van het onderwijsbesturingssysteem in Finland wellicht een vierde scenario betekenen?

Finland heeft een sterk gedecentraliseerd onderwijssysteem dat niet aansluit bij een van de beschreven scenario's. In Finland ligt veel beslissingsbevoegdheid bij lokale overheden en scholen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de financiering van het primair en voortgezet onderwijs. Naast eigen middelen krijgen zij hiervoor middelen van de nationale overheid. Gemeenten zijn formeel ook werkgevers van leraren en ander onderwijspersoneel. Hoewel er een nationaal curriculum is, hebben de gemeenten bovendien de vrijheid dit naar behoefte aan te passen. Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor de kwaliteit op de scholen.²⁶ Het Finse onderwijsbeleid heeft wel verschillende inzichten opgeleverd voor het Nederlandse onderwijsbeleid. Bijvoorbeeld inzichten op het terrein van het jonge kind en de meerwaarde van taal- en rekenonderwijs dat meer integraal wordt aangeboden.

40

Kunt u nader toelichten welk wetenschappelijk bewijs er is waaruit blijkt dat scenario B en C leiden tot betere onderwijskwaliteit en meer kansengelijkheid?

Antwoord: Zie voor het antwoord op deze vraag de beantwoording van vraag 1.

41

Kunt u toelichten op welke wijze de samenwerking tussen besturen wordt verbeterd (een van de denkrichtingen) in scenario B en C?

²⁵ Voor een gedetailleerde vergelijking van onderwijsstelsels in Europa zie <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/>

²⁶ <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/finland/overview>

Antwoord: De scenario's schetsen op hoofdlijnen wie welke rol heeft in de verschillende sturingsmodellen, zodat daarna rolvast gehandeld kan worden. In zowel scenario B als C worden besturen nadrukkelijk door de overheid aangesproken om de maatschappelijke opdracht vorm te geven; om gezamenlijk te zorgen voor goed onderwijs voor elk kind en om samen te werken om het leraren- en schoolleiderstekort tegen te gaan. Door deze taak helder te beleggen, is die beter uitvoerbaar. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat, zoals ik ook in mijn brief schreef, in scenario C het aantal besturen fors toeneemt. Daarmee is er ook een toename van het aantal gesprekspartners, wat het samenwerken in de regio moeilijker maakt.

42

Wat zijn de verwachte gevolgen bij scenario B en C voor de overhead en de hoogte van de reserves van scholen, ook op macroniveau?

Antwoord: In scenario B zullen de reserves en de overhead van schoolbesturen op macroniveau naar verwachting ongeveer gelijk blijven, gelet op dat dit scenario niet voorziet in een wijziging van het aantal onderwijsinstellingen.

In scenario C zullen de reserves van schoolbesturen en de overhead naar verwachting toenemen. Omdat het aantal zelfstandige onderwijsinstellingen fors toeneemt, zal het totaal van de reserves waarschijnlijk ook toenemen. Elke school zal immers een eigen reserve gaan aanhouden om mogelijke financiële tegenvallers op te vangen waarbij de optie om tegenvallers met een grotere groep op te vangen vervalt. Net als mogelijke schaalvoordelen voor het grootschalig inkopen van producten of diensten, zoals hierna uiteengezet bij vraag 45.

43

Waar (in binnen- of in buitenland) is – wetenschappelijk – aange- toond dat méér centrale sturing door de overheid (zoals bedoeld in de scenario's B en C) leidt tot hogere onderwijskwaliteit?

Antwoord: Zie voor het antwoord op deze vraag, de beantwoording van vraag 1.

44

Hoe kunnen in scenario B schoolbesturen eindverantwoordelijk worden gemaakt voor de onderwijskwaliteit, terwijl ze niet aan zet zijn bij onderwijskundige vraagstukken?

Antwoord: Dit vraagt goede samenwerking tussen de schoolleider en het bestuur. Het feit dat het bestuur eindverantwoordelijk blijft voor de onderwijskwaliteit, betekent niet dat het bestuur hier eenzijdig over moet beslissen. In scenario B wordt het belang van het betrekken van schoolleiders en onderwijspersoneel bij onderwijskundige vraagstukken benadrukt en versterkt ten opzichte van de huidige situatie. Dit kan bijvoorbeeld door de positie van de schoolleider wettelijk te versterken, de schoolleider een stevige rol te geven in het managementstatuut en de code goed bestuur. Zoals ook uiteengezet is in de beantwoording van vragen 26 en 27.

45

Wat zijn de gevolgen van scenario C voor kleine scholen en scholen in krimpgebieden?

Antwoord: Wanneer elke school een éénpitter wordt, is iedere school in bestuurlijk opzicht op zichzelf aangewezen. Schaalvoordelen voor het

werken aan kwaliteitsbeleid, voor het ontlasten van onderwijspersoneel en voor het aantrekken en behouden van ondersteunende functies, zoals financiën, administratie en HR vallen weg. Dit kan zeker in krimpgebieden extra uitdagend zijn. Daarbij komt dat juist in krimpgebieden samenwerking erg belangrijk is, omdat er te weinig leerlingen kunnen zijn om doelmatig onderwijs aan te bieden. In scenario C wordt deze samenwerking lastiger, doordat het aantal gesprekspartners toeneemt. Daarnaast worden kleine scholen, zowel in de regio als in de stad, die onder de opheffingsnorm zitten momenteel vaak in stand gehouden op grond van de uitzondering «gemiddelde schoolgrootte», waarmee besturen met meer scholen, scholen in stand houden kunnen houden met een leerlingaantal onder de opheffingsnorm. Bij invoering van scenario C zou deze uitzonderingsgrond verdwijnen en stopt op grond van bestaande opheffingsnormen in ieder geval de bekostiging van deze scholen. Zoals reeds toegelicht bij vraag 35 vindt een herziening van het stelsel van instandhouding en opheffing plaats. Uw Kamer wordt daar in het najaar nader over geïnformeerd.

46

Hoeveel scholen zullen er worden gesloten bij de van invoering van scenario C, die nu nog in stand kunnen worden gehouden doordat ze onderdeel zijn van een groter schoolbestuur?

Antwoord: Momenteel is ongeveer 55% van de besturen in het funderend onderwijs een besturenkoepel. In scenario C zullen deze besturenkoepels ontvlochten moeten worden. In hoeverre dit tot sluiting leidt is niet bekend. Het is op dit moment aan schoolbesturen om te bepalen hoe ze hun middelen verdelen over scholen en het is niet bekend in welke mate grote schoolbesturen hun bekostiging niet evenredig verdelen over de scholen zodat bepaalde scholen in stand kunnen blijven. In het huidige stelsel worden momenteel wel 459 scholen opengehouden op basis van de uitzonderingsgrond «gemiddelde schoolgrootte», waarbij besturen met meerdere scholen, scholen onder de opheffingsnorm in stand kunnen houden.

47

Wat is het effect van scenario C op de administratieve-, controle- en verantwoordingslasten?

Antwoord: Zoals bij de beantwoording van vraag 45 is geschetst, zorgt scenario C ervoor dat schaalvoordelen wegvallen. De administratieve-, controle- en verantwoordingslasten zullen naar verwachting toenemen.

48

Welke nadelen van scenario C, die niet gelden voor scenario B, geven de doorslag tot het oordeel dat scenario B momenteel de beste denkrichting lijkt te bieden?

Antwoord: De voordelen van scenario B wegen zwaar mee in mijn voorkeur. Zo wordt in scenario B de afstand verkleind tussen leraren, ouders en leerlingen en de schoolleider, het schoolbestuur en het intern toezicht en komt er meer zicht en grip op de besteding van onderwijsgeld. Het personeel dat het dichtst bij de onderwijspraktijk staat krijgt meer invloed, waardoor de waardevolle kennis die zij hebben beter wordt benut. Het schaalvoordeel, wanneer meerdere scholen in een bestuur verenigd zijn, blijft bestaan: zij kunnen hun uitvoeringstaken efficiënt organiseren en de administratieve lasten beperkt houden. Besturen kunnen concurrentie tussen de eigen scholen tegengaan en de regio ondersteunt de samenwerking.

Daarnaast gelden voor scenario C, zoals aangegeven in mijn brief verschillende nadelen. Deze stapeling van nadelen maakt dit scenario, in mijn ogen, onwenselijk. Allereerst vraagt scenario C om een fundamentele reorganisatie van onderwijsorganisaties. Deze reorganisatie leidt af van de benodigde aandacht voor het onderwijs zelf en daarmee is er een kans dat dit scenario de huidige problematiek juist versterkt. Daarbij wordt het takenpakket en de gewenste combinatie van competenties van de bestuurder-directeur vergroot, en daarmee ook de werkdruk. De bestuurder-directeur krijgt immers zowel de taken van het bestuur als die van de schoolleider. Er komt dus veel op het bordje van de schoolleiding te liggen en daarmee ook bij het onderwijsteam. Terwijl we ook te maken hebben met een schoolleiderstekort en we uit onderzoek weten dat de schoolleider zich het beste kan richten op onderwijsinhoudelijke vraagstukken.²⁷ Ook maakt het, door de toename van het aantal gesprekspartners, samenwerken in de regio moeilijker (voor het tegengaan van het lerarentekort en de aanpak van andere maatschappelijke opgaven) en ontstaat er daarmee risico op meer concurrentie. Omdat het aantal besturen fors toeneemt, zal het totaal van de reserves waarschijnlijk ook toenemen. Elke school zal immers een eigen reserve gaan aanhouden om mogelijke financiële tegenvallers op te vangen. Dit staat haaks op mijn inspanning om de bovenmatige reserves terug te dringen. Verder brengt dit scenario aanzienlijke uitvoeringslasten met zich mee, onder andere vanwege de noodzaak om schoolorganisaties te ontvlechten. Dit is lastig te absorberen en uit te voeren door scholen, zal een zware operatie voor DUO zijn en zal de controlelast bij accountants en uitvoerders sterk vergroten. Als laatste staat het ontnemen van de cao-rol van de raden op gespannen voet met de collectieve onderhandelingsvrijheid van de werkgevers en kan de directere politieke betrokkenheid bij de cao – bijvoorbeeld bij wisseling van kabinetten – leiden tot onvoorspelbaarheid en daarmee instabiliteit in de arbeidsvoorwaarden. Al deze nadelen gelden niet of niet in dezelfde mate voor scenario B.

49

Waarom moet scenario C juridisch worden getoetst en geldt dat niet voor scenario B?

Antwoord: Allereerst geldt dat bij de uitwerking van ieder scenario een juridische toets nodig is. Daarnaast heeft scenario C verdergaande juridische consequenties dan scenario B. Scenario C houdt in dat besturen niet meerdere scholen onder zich kunnen hebben. Dat is een forse ingreep in het huidige onderwijslandschap en specifiek ook een forse ingreep voor schoolorganisaties die nu wel meerdere scholen onder zich hebben. Een dergelijke forse ingreep, vraagt een stevige rechtvaardiging en een gedegen en grondige aanpak. Om die reden is, anders dan bij het minder verstrekkende scenario B, nadrukkelijk opgenomen dat met name scenario C nader juridisch uitzoekwerk vraagt.

²⁷ Onderwijsraad, 2018 «Een krachtige rol voor schoolleiders»