

Herijking sturingsmodel funderend onderwijs

De vaste Commissie Onderwijs van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voert op 16 januari 2025 met een aantal partijen het gesprek over een fundamentele herijking van het sturingsmodel in het funderend onderwijs naar aanleiding van de brief van minister voor primair en voortgezet onderwijs van 5 april 2024. Graag zetten we hieronder ons standpunt met betrekking tot de hieronder afgebeelde drie scenario's uit de brief van de minister uiteen. We geven daarnaast enkele concrete voorstellen voor verbetering die we in de bijlage hebben opgenomen.

De drie scenario's

	Scenario A <i>Besturen aan zet</i>	Scenario B <i>Besturen voor maatschappelijke opdracht en scholen voor onderwijskundige vraagstukken</i>	Scenario C <i>Scholen aan zet</i>
Rol en sturing vanuit de overheid	Geeft enkele essentiële randvoorwaarden	Betrokken en uitgebreider sturings-instrumentarium	Directe relatie met de school
Actor die primair verantwoordelijk is	Bestuur	Bestuur eindverantwoordelijk, school aan zet onderwijskundige vraagstukken	Schoolleider
Bestedingsvoorwaarden in de bekostiging	Nauwelijks voorwaarden	Enkele voorwaarden	Enkele voorwaarden op schoolniveau
Betrokkenheid van overheid bij arbeidsvoorwaarden	Op afstand	Informatie verstrekkend	Leidende rol

Bron: Minister van Onderwijs M. Paul (5 april 2024) Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 31 293, nr. 727

De beroepsgroep schooldirecteuren primair onderwijs

De beroepsgroep van schooldirecteuren in het PO werkt al ruim 20 jaar met een beroepsstandaard die geregeld is geactualiseerd. De beroepsstandaard¹ is evidence-informed: effectieve leiderschapspraktijken van schooldirecteuren staan centraal. De beroepsstandaard kent overeenkomsten met internationale beroepsstandaarden voor schoolleiders. Dit komt de inbedding van de beroepsstandaard binnen een internationale context ten goede.

¹ Schoolleidersregister PO (2020) Beroepsstandaard [Beroepsstandaard Schoolleiders PO | Publicatie | Schoolleidersregister Primair Onderwijs](#)

Een beroepsregister van schooldirecteuren

De beroepstandaard van schooldirecteuren primair onderwijs maakt onderdeel uit van het beroepsregister van schooldirecteuren. Over het Schoolleidersregister zijn door de PO-raad, en werknemersorganisaties afspraken gemaakt in de cao PO². Deze afspraken hebben ertoe geleid dat het voldoen aan de beroepstandaard voor schooldirecteuren PO geen vrijblijvende zaak is. Bovendien kan de beroepsstandaard door schoolbesturen ingezet worden in het kader van personeelsbeleid als instrument voor de gesprekscyclus. Inmiddels heeft ruim 90% van de ongeveer 7500 schooldirecteuren primair onderwijs aangetoond te voldoen aan de beroepstandaard. Hiermee laten schooldirecteuren in het primair onderwijs zien dat ze al meer dan 12 jaar werk maken van hun professionalisering en hun verantwoordelijkheid als beroepsgroep serieus nemen.

Onduidelijke positionering schooldirecteuren

Vorm en inhoud kunnen geven aan de effectieve leiderschapspraktijken vraagt een goede strategische positionering van de schooldirecteuren binnen het onderwijsstelsel. Het belang van een dergelijke positionering is eerder aangekaart door gezaghebbende organisaties als OECD³ en van de Onderwijsraad⁴. Het ontbreken van een goede positionering is een pijnpunt op het gebied van de sturing binnen het huidige stelsel. De minister benoemt dit ook nadrukkelijk in haar brief van 5 april 2024. Het ontbreken van een goede positionering van de schoolleider ten opzichte van schoolbesturen heeft te maken met de formele verdeling en overlappende verantwoordelijkheden in het huidige sturingsmodel.

Verduidelijk de positie van schooldirecteuren in de Wet op het Primair Onderwijs

Dit komt duidelijk naar voren in de Wet op het Primair Onderwijs (hierna WPO). Verantwoordelijkheden die bij schooldirecteuren belegd zouden moeten zijn, zijn toebedeeld aan schoolbesturen: denk bijvoorbeeld aan het opstellen van een schoolplan, opgenomen in artikel 12 van de WPO. Maar ook uit het recentelijk opgeleverde profiel van bestuurders in het funderend onderwijs⁵ blijkt dat de verantwoordelijkheden van besturen deels overlappen met de leiderschapspraktijken die beschreven zijn in de beroepsstandaard van schooldirecteuren PO. Een voorbeeld hiervan is dat in het bestuurdersprofiel staat dat schoolbestuurders leiding dienen te geven aan de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs, inclusief visiegericht en planmatig werken. In de beroepsstandaard van schooldirecteuren staat dat schooldirecteuren verantwoordelijk zijn voor het waarborgen van goed onderwijs en het creëren van een samenhangend curriculum en dat dit moet gebeuren vanuit een samen met de leraren geformuleerde visie. Het gevolg van deze onduidelijke positionering is dat er nog te veel schoolbesturen zijn die verzuimen om beslissingen op een zo laag mogelijk niveau, zo dicht mogelijk bij de onderwijspraktijk, neer te leggen zodat ze ook op

² Zie cao PO 2024-2025, artikel 9.7. [Cao primair onderwijs 2024-2025](#)

³ OECD (2016) [Education at a Glance 2016 : OECD Indicators | Education at a Glance | OECD iLibrary](#)

⁴ Onderwijsraad (2018) Een krachtige rol voor schoolleiders [Een krachtige rol voor schoolleiders | Advies | Onderwijsraad](#)

⁵ VVOB, PO-raad, VO-raad (2024) Beroepsprofiel bestuurders funderend onderwijs [vo205 boekje-beroepsprofiel-en-accreditatie-bestuurders-funderend-onderwijs.pdf](#)

dat niveau kunnen worden genomen. Met andere woorden: het subsidiariteitsprincipe wordt niet toegepast.

Wijzig de taakstelling van schoolbesturen in de WPO

Schoolbesturen vormen een knooppunt tussen school, overheid en maatschappelijke partners. Vanuit die plek kunnen schoolbesturen schooldirecteuren en hun teams faciliteren en ondersteunen om te werken aan de verbetering van de onderwijskwaliteit binnen hun school. Daarnaast kunnen schoolbesturen, samen met maatschappelijke partners en overheden, werken aan het oplossen van de grote opgaven van het onderwijs zoals kansengelijkheid en het lerarentekort. Dit helpt schooldirecteuren en hun teams samen met ouders en partijen in de directe omgeving te werken aan het oplossen van de opgaven in de specifieke context van de scholen.

Expliciteer de positie van de overheid in de WPO

Helaas heeft de overheid de neiging de verantwoordelijkheden die de besturen toebehoren en op zich zouden moeten nemen naar zich toe te trekken. In het verlengde daarvan passeert de overheid soms zelfs dezelfde schoolbesturen met (tijdelijke) beleidsmaatregelen die niet goed samengaan met hetgeen in het stelsel aan verantwoordelijkheden is geregeld of geregeld hadden moeten zijn. Hierdoor lijkt er sprake te zijn van een soort stoelendans die de kwaliteit en helderheid van de sturing van het onderwijsbestel – en de onderwijskwaliteit- niet ten goede komt. Dit betekent dat in de praktijk het samenspel van overheid, bestuurder en de schooldirecteur nog niet goed van de grond komt en verbetering behoeft.

Ergo

Deze pijnpunten vraagt allereerst om verduidelijking van de positionering van schooldirecteuren en schoolbesturen en een passende verdeling van afzonderlijke verantwoordelijkheden. Het vraagt daarnaast om een daarbij passende regie van de rijksoverheid zelf. Leidend voor de verhouding overheid, besturen en scholen in het huidige onderwijsstelsel zijn de principes van subsidiariteit en publieke belangen. In het licht van het voorafgaande houdt dit niet in dat de overheid meer regie neemt over onderwerpen die onder de verantwoordelijkheden van besturen of schooldirecteuren vallen. De overheid kan beter consistent vanuit de principes van subsidiariteit en publieke belangen sturen en zo de positionering van de schoolbesturen en schoolleiders versterken. Ook vraagt het een overheid die een meerjarig perspectief biedt met lange termijndoelen en een aanpak met betrekking tot de hierboven grote opgaven waarvoor het onderwijs staat. Een overheid die stuurt op het formuleren van gemeenschappelijke doelen en de samenwerking tussen overheid, besturen en schoolleiders faciliteert. Met als doel het realiseren van de gemeenschappelijke maatschappelijke opdracht waarvoor de onderwijssector staat.

De drie scenario's

Bovenstaand beschreven pijnpunten op het gebied van de sturing van het huidige onderwijsstelsel heeft ons standpunt over de drie scenario's zoals beschreven in de brief van de minister van 5 april 2024 bepaald.

Uitgangspunt voor ons standpunt over de drie scenario's is de gedachte dat ingrijpende stelselwijzigingen teveel afleiden van de enorme opgaven en uitdagingen waar het onderwijs voor staat. Er liggen opgaven op het gebied van kansengelijkheid, basisvaardigheden en personeelstekorten die op korte termijn opgelost dienen te worden om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Een zwaarwegend nadeel van een stelselwijziging is dat daarmee teveel tijd verloren dreigt te gaan aan de wijziging van het stelsel. Dit gaat ten koste van de kwaliteit, inhoud en effectiviteit van de sturing van het onderwijs en daarmee het oplossen van de huidige complexe opgaven waarvoor het onderwijs staat. Bovendien gaat een stelselwijziging gepaard met hoge transactiekosten die niet ingezet kunnen worden voor de verbetering van het onderwijs zelf.

Scenario C

Kijkend naar de scenario's zijn wij dan ook van mening dat scenario C met de titel 'scholen aan zet' vanwege het zwaarwegende nadeel van een stelselwijziging de minst voor de hand liggende keuze is. Bovendien betekent scenario C dat we teruggaan naar de periode dat er in het onderwijs nog geen sprake was een professionele bestuurslaag en een gefragmenteerd institutioneel stelsel van veelal individuele scholen. Een dergelijk gefragmenteerd institutioneel onderwijsstelsel zoals geschetst in scenario C maakt het komen tot de door de minister gewenste gemeenschappelijke doelen en samenwerking als norm erg moeilijk, zo niet onmogelijk. Vandaar dat dit scenario in onze ogen niet de voorkeur verdient.

Scenario B

Scenario B lijkt de charme van de gulden middenweg te hebben: een gulden middenweg die tegelijkertijd de positie van de bestuurder en die van de schoolleider lijkt te versterken. Echter, een groot nadeel van dit scenario is dat het de onduidelijkheid over de positionering van zowel het bestuur als de schooldirecteur in onze ogen niet oplost. In scenario B wordt gesproken over dat de één 'eindverantwoordelijk' is en de ander 'aan zet' is. Maar de verdeling van de verantwoordelijkheden en de positioneringen tussen de bestuurder enerzijds en de schoolleider anderzijds zijn niet helder getypeerd en uitgewerkt.

Daar komt bij dat de overheid in dit scenario een sturingsrol pakt die meer bij de bestuurder past. De bestuurder heeft in dit model een faciliterende rol binnen de onderwijsinstelling en krijgt een maatschappelijke rol die er op neer lijkt te komen dat ze zich in diverse themagerichte samenwerkingsverbanden verenigen. Deze gewenste samenwerking lijkt meer opgelegd te zijn door de overheid dan dat er sprake is van gelijkwaardig samenspel en co-creatie tussen meerdere partijen en partners.

Kortom: in dit model zijn de overheid, de bestuurder en de schooldirecteur niet helder en duidelijk gepositioneerd ten opzichte van elkaar en lijkt er nog teveel sprake te zijn van overlappende verantwoordelijkheden. Omdat het ook hier een stelselwijziging betreft, zal invoering van dit scenario gepaard gaan met veel tijd en aandacht voor structuurvraagstukken in plaats van het bieden van oplossingen voor belangrijke inhoudelijke thema's, zoals het leraren- en schooldirecteurentekort, de kansengelijkheid en de verbetering van de basisvaardigheden. Redenen waarom we ook geen voorstander zijn van dit scenario.

Scenario A

Rest scenario A. In onze ogen is scenario A het meest geschikte scenario. Dit scenario sluit aan bij de bestaande inrichting en sturing van het huidige onderwijsstelsel en vraagt dus niet om een stelselwijziging. In navolging van het recente advies van de Onderwijsraad⁶, zijn wij van mening dat het bestaande onderwijsbestel en daarmee scenario A veel potentie heeft, maar onvoldoende benut wordt.

Scenario A biedt mogelijkheden voor een goede balans tussen autonomie en pluriformiteit aan de ene kant en waarborgen van publieke waarden aan de andere kant. In het licht van het voorafgaande verdient echter nadrukkelijk de verdeling van formele verantwoordelijkheden en positionering en het samenspel van overheid, bestuurder en schooldirecteur aandacht en optimalisering. Dit vraagt om een meer samenhangend sturingsmodel met heldere wetgeving, evidence-informed beroepstandaarden voor schooldirecteuren en bestuursprofielen met elkaar aanvullende, passende en onderscheiden verantwoordelijkheden.

In dit sturingsmodel kunnen schooldirecteuren door het inzetten van effectieve leiderschapspraktijken zoals beschreven in hun beroepstandaard, samen met leraren en lokale stakeholders werken aan onderwijskwaliteit binnen de school en zo de optimale ontwikkeling van leerlingen bevorderen.

De schoolbestuurder die nu nog niet de goede rol weet te pakken is dan niet langer meer óók een soort schooldirecteur maar faciliteert, ondersteunt en schept ruimte voor een strategische rol van de schooldirecteur. Daarnaast draagt de schoolbestuurder zorg voor een goede verantwoording van publieke middelen. Bovendien werkt de bestuurder in de regio en landelijk samen met diverse publieke en private partijen, lokale en nationale overheden aan het oplossen van de grote opgaven van het onderwijs. Op deze manier kan scenario A de samenwerking tussen overheid, besturen en schoolleiders stimuleren en een cruciale bijdrage leveren aan het realiseren van de gemeenschappelijke maatschappelijke opdracht waarvoor het onderwijs staat.

⁶ Onderwijsraad (2024) Een duidelijke positie voor schoolbesturen [Een duidelijke positie voor schoolbesturen | Advies | Onderwijsraad](#)

Bijlage

Voorstel voor wijziging van de Wet op het Primair Onderwijs (WPO)

Artikel 2a: Verantwoordelijkheden van de overheid (nieuw)

Oorspronkelijke tekst:

Artikel 2a bestaat niet in de huidige WPO.

Voorgestelde tekst:

1. De overheid draagt zorg voor het waarborgen van publieke belangen in het primair onderwijs, waaronder: a. de bevordering van kansengelijkheid en toegankelijkheid; b. het bieden van een hoogwaardig kader voor onderwijsdoelen en -kwaliteit; c. het creëren van de wettelijke randvoorwaarden voor goed bestuur, professionele autonomie en samenwerking in het onderwijs.
2. De overheid is verantwoordelijk voor de beleidsvorming en besluitvorming op het gebied van onderwijs en handelt daarbij in overeenstemming met het subsidiariteitsprincipe, door zoveel mogelijk ruimte te laten aan de beslissingsbevoegdheid van schoolbesturen, schooldirecteuren en leraren.
3. De overheid faciliteert samenwerking tussen scholen, besturen en maatschappelijke partners met als doel het realiseren van gemeenschappelijke onderwijskundige en maatschappelijke doelen.

Toelichting: Dit nieuwe artikel geeft de overheid een duidelijk kaderstellende en ondersteunende rol en met behoudt de mogelijkheid in te grijpen als dat nodig is.

Artikel 12: Schoolplan

Oorspronkelijke tekst (volledig) (in blauw):

1. Het bevoegd gezag stelt voor elke school een schoolplan vast, waarin het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs wordt beschreven. Het schoolplan omvat in elk geval:
 - a. de uitgangspunten van het onderwijskundig beleid;
 - b. de wijze waarop het onderwijs wordt gerealiseerd;
 - c. de evaluatie van de resultaten;
 - d. de maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.
2. Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat het schoolplan beschikbaar is voor belanghebbenden en verstrekt dit desgevraagd aan de inspectie.
3. Het schoolplan wordt voor een periode van ten hoogste vier jaar vastgesteld.

Voorgestelde tekst:

1. De schooldirecteur is verantwoordelijk voor het opstellen en vaststellen van een schoolplan voor elke school, waarin het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs wordt beschreven. Het schoolplan omvat ten minste: a. de uitgangspunten van het onderwijskundig beleid; b. de wijze waarop het onderwijs wordt gerealiseerd; c. de evaluatie van de resultaten; d. de maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.
2. Het bevoegd gezag toetst het schoolplan op verenigbaarheid met strategisch beleid en publieke belangen, en bekrachtigt het schoolplan binnen een redelijke termijn na ontvangst.
3. Het schoolplan wordt voor een periode van ten hoogste vier jaar opgesteld in samenspraak met het lerarenteam en andere relevante stakeholders, met inachtneming van het subsidiariteitsprincipe.

Toelichting: De verantwoordelijkheid voor het opstellen van het schoolplan verschuift naar de schooldirecteur. Dit bevordert de autonomie en professionaliteit van de schoolleiding.

Verwijderde onderdelen:

- Lid 2 (beschikbaarheid): Dit wordt gewaarborgd door de toetsende rol van het bevoegd gezag.
- Lid 3 (vierjaarlijkse vaststelling): Deze verplichting wordt impliciet voortgezet in de governancepraktijk.

Artikel 12a: Verantwoordelijkheden van de schooldirecteur (nieuw)**Voorgestelde tekst:**

1. De schooldirecteur is verantwoordelijk voor: a. de dagelijkse leiding van de school; b. de uitvoering van het onderwijskundig beleid en het waarborgen van de onderwijskwaliteit; c. het creëren van een samenhangend curriculum; d. de ontwikkeling en implementatie van een gezamenlijke visie, opgesteld in samenspraak met het lerarenteam en andere betrokkenen.
2. De schooldirecteur draagt zorg voor een evenwichtige afweging van publieke en institutionele (schoolse) belangen bij het nemen van korte (operationele) en middellange (tactische) termijnbeslissingen.

Toelichting: Dit artikel verduidelijkt de rol van de schooldirecteur als operationeel leider en versterkt diens positie in de dagelijkse onderwijspraktijk.

Artikel 12b: Subsidiariteitsprincipe (nieuw)**Voorgestelde tekst:**

Beslissingen binnen het onderwijs worden genomen op het laagst mogelijke niveau, dicht bij de onderwijspraktijk, tenzij een hoger niveau noodzakelijk is voor de behartiging van publieke belangen of het strategisch functioneren van het onderwijs.

1. De overheid, het bevoegd gezag en de schooldirecteur dragen gezamenlijk zorg voor de toepassing van het subsidiariteitsprincipe bij alle beleids- en operationele vraagstukken.

Toelichting: Het subsidiariteitsprincipe bevordert autonomie op schoolniveau, terwijl de mogelijkheid tot ingrijpen door hogere organen behouden blijft.

Artikel 13: Medezeggenschap

Oorspronkelijke tekst (volledig) (in blauw):

1. Het bevoegd gezag betreft de medezeggenschapsraad bij beleidsbeslissingen die van invloed zijn op de school.
2. De medezeggenschapsraad heeft instemmings- en adviesrecht zoals vastgelegd in de Wet medezeggenschap op scholen.

Voorgestelde tekst:

1. Het bevoegd gezag betreft de medezeggenschapsraad bij strategische beleidsbeslissingen die van invloed zijn op de school.
2. De schooldirecteur betreft de medezeggenschapsraad bij de operationele en tactische beleidsbeslissingen, zoals het opstellen van het schoolplan.
3. De medezeggenschapsraad behoudt instemmings- en adviesrecht zoals vastgelegd in de Wet medezeggenschap op scholen.

Toelichting: De wijziging benadrukt de betrokkenheid van de medezeggenschapsraad bij zowel strategische als operationele besluitvorming, wat de democratische controle binnen scholen versterkt.

Artikel 31: Taken en verantwoordelijkheden bevoegd gezag

Oorspronkelijke tekst (volledig) (in blauw):

1. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het besturen van de school en draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs en de naleving van wettelijke voorschriften.
2. Het bevoegd gezag stelt een strategisch beleidsplan op waarin de visie en doelen van het bestuur worden beschreven, en maakt dit plan beschikbaar voor belanghebbenden.

Voorgestelde tekst:

1. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor: a. het strategisch beleid en de governance van de school, met inachtneming van het subsidiariteitsprincipe; b. het faciliteren van de

schooldirecteur en het lerarenteam in hun operationele en onderwijskundige verantwoordelijkheden; c. het waarborgen van de onderwijskwaliteit op bestuursniveau; d. het afleggen van verantwoording over de besteding van publieke middelen; e. het bevorderen van samenwerking tussen de schooldirecteuren, maatschappelijke partners en overheden bij het oplossen van onderwijskundige vraagstukken.

2. Het bevoegd gezag handelt bij het nemen van beslissingen in overeenstemming met de publieke belangen, zoals kansengelijkheid, toegankelijkheid en kwalitatief goed onderwijs.

Toelichting: De strategische rol van het bevoegd gezag wordt versterkt, terwijl operationele verantwoordelijkheid expliciet bij de schooldirecteur wordt belegd.