Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2023–2024

31 293 Primair Onderwijs

31 289 Voortgezet Onderwijs

Nr. 727

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2024

De kwaliteit van het funderend onderwijs staat onder druk: het gaat niet goed met de basisvaardigheden van leerlingen, er is een groot leraren- en schoolleiderstekort en niet iedere leerling krijgt gelijke kansen. Om dit aan te pakken werken leraren, onderwijsondersteunend personeel, schoolleiders en schoolbestuurders[1] dagelijks keihard aan het verbeteren van het onderwijs in het belang van de leerling. Daarnaast zijn er door de politiek meerjarige maatregelen genomen, zoals het Masterplan basisvaardigheden, het dichten van de loonkloof tussen primair en voortgezet onderwijs, de werkagenda met de sector om de tekorten aan te pakken en de brede Agenda Kansengelijkheid.

Willen alle inspanningen van eenieder in het onderwijs en deze beleidsinitiatieven het gewenste effect hebben voor de leerling, dan moet er ook iets gebeuren aan de manier waarop de overheid stuurt en besturen, schoolleiders en leraren in positie zijn. In het IBO «Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid» (hierna: IBO) is geconcludeerd dat de sturing nu niet effectief is en er onvrede heerst bij leraren, schoolleiders en besturen over de sturing vanuit de overheid, dan wel vanuit de besturen.[2] Ook uw Kamer heeft deze zorgen meermaals geuit.

In de kabinetsreactie op het IBO is aangegeven dat dit kabinet heeft gekozen voor een trendbreuk in de sturing op het onderwijs vanuit de overheid. De overheid kan bijvoorbeeld niet langer tevreden zijn met het (enkel) realiseren van extra financiële middelen voor het onderwijs, maar moet scholen en docenten concreter helpen bij het realiseren van beter onderwijs. Daarom is het kabinet 1,5 jaar geleden onder andere met het langjarige Masterplan basisvaardigheden gestart met ambitieuze doelen,

[1] In deze brief worden met «besturen» de schoolbesturen bedoeld. Wanneer het gaat over andere bestuurders, dan wordt dit expliciet vermeld.

[2] Rapport Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs | Rapport | Rijksoverheid.nl

kst-31293-727
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2024

het helpen van scholen met bewezen effectieve aanpakken op taal en rekenen en het in het toezicht beter zicht krijgen op de basisvaardigheden in de klas zelf in plaats van enkel zicht op bestuursniveau. Een ander voorbeeld is het inrichten van onderwijsregio's om samenwerking, in plaats van concurrentie, centraal te stellen bij het aanpakken van de lerarentekorten en het opleiden van docenten.

Om verdere stappen langs deze lijn te kunnen zetten, is in de kabinetsreactie op het IBO aangekondigd dat er een fundamentele herijking van het sturingsmodel komt in het funderend onderwijs (primair onderwijs (po), (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) en voortgezet onderwijs (vo)). Hierbij wordt kritisch gekeken naar de bekostiging (lumpsum en subsidies), de zeggenschapsstructuur (wie gaat waarover) en de arbeidsvoorwaardenvorming.[3] Dit ook mede naar aanleiding van de motie Beertema (PVV)[4] en de motie Van Meenen (D66).[5] Met deze brief wordt invulling gegeven aan deze moties en de aankondiging uit de kabinetsreactie op het IBO.[6] Verder wordt ook een reactie gegeven op het Onderwijsraadsadvies «Een duidelijke positie voor schoolbesturen»[7] en wordt ingegaan op motie Soepboer (NSC).[8] De herijking bouwt daarbij voort op het rapport «Breed gesprek (mede)zeggenschap en governance»[9] en de verkenning «Eén cao funderend onderwijs».[10]

In deze brief worden vijf denkrichtingen genoemd die – ongeacht de precieze keuze voor een sturingswijze – sowieso wenselijk lijken voor de komende jaren. Daarna worden op hoofdlijnen drie scenario's voor een sturingswijze geschetst die verschillen in de rol en betrokkenheid van de overheid, besturen en scholen op de thema's bekostiging, zeggenschap en arbeidsvoorwaarden. Dit zijn scenario's op hoofdlijnen en geen uitgekristalliseerde pakketten omdat het van belang is om eerst met uw Kamer het gesprek te voeren over welke sturingswijze wenselijk lijkt, voordat de concrete maatregelen verder worden uitgewerkt. Dat verder uitwerken is vervolgens nodig om de exacte gevolgen voor de uitvoering, financiële gevolgen en invoeringstermijnen in beeld te brengen. Als er uiteindelijk een sturingskeuze wordt gemaakt, moet deze consistent zijn voor de lange termijn, om langjarig duidelijkheid te geven. Het onderwijs heeft die duidelijkheid vanuit de overheid en politiek hard nodig, zodat het zich kan richten op het primaire proces: het verzorgen van kwalitatief goed onderwijs voor de leerling.

Elk scenario heeft zijn voor- en nadelen. Naarmate het scenario fundamentelere wijzigingen vraagt, kost de implementatie van het scenario meer tijd en moeten precieze uitvoeringsconsequenties – voor het onderwijs zelf en voor de overheid – nader worden bezien. Deze scenario's laten een theoretische keuze zien die consequent moet worden doorgevoerd. De praktijk is vaak weerbarstiger. Desalniettemin is het van belang om het gesprek over deze keuze te voeren. We moeten hierbij het belang van leerlingen voor ogen houden en zorgen dat eenieder in het onderwijs met plezier de eigen expertise kan inzetten voor goed onderwijs.

---

[3] Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 2023–2024, 31 293, nr. 669
[4] Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 VIII, nr. 70
[5] Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 VIII, nr. 87
[6] Ook wordt invulling gegeven aan de toezegging gedaan in het Commissiedebat Leraren van 28-02-2024 (TZ202402–157)
[7] Een duidelijke positie voor schoolbesturen | Advies | Onderwijsraad
[8] Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 410 VIII, nr. 73
[9] Rapport *Breed gesprek (mede)zeggenschap en governance* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31 293, nr. 692)
[10] Verkenning *Eén cao funderend onderwijs (https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D16590*)

1. Gevolgd proces

Als basis voor deze herijking zijn vele gesprekken gevoerd met betrokkenen bij het onderwijs. Zo zijn er regiobijeenkomsten geweest in Zwolle, Eindhoven, de regio Rotterdam en online om te spreken met leraren, leden van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad ((G)MR), schoolleiders, bestuurders, intern toezichthouders en andere onderwijsprofessionals en is er gesproken met vertegenwoordigers van de onderwijspartijen, ouders en leerlingen.[11] Aanvullend is er een «whole system in the room»-bijeenkomst[12] en een aparte bijeenkomst met alleen leraren georganiseerd.

2. Huidige problemen met de sturing

2.1 Sturing door de overheid: onduidelijk, inconsistent en veel

Vanuit de gevoerde gesprekken en vanuit het IBO blijkt dat er drie kernproblemen zijn in de sturing vanuit de overheid.

Ten eerste *heeft het de overheid lange tijd ontbroken aan heldere doelen en een langetermijnvisie*. In het IBO werd geconstateerd dat het te lang aan heldere en gedragen doelen heeft ontbroken. Zo zijn de kerndoelen en eindtermen – wat leerlingen moeten leren – voor docenten te globaal geformuleerd om gericht te werken aan goed onderwijs. Daarnaast geldt dat er, ten tijde van het IBO, op de belangrijkste uitdagingen geen heldere beleidsdoelen waren geformuleerd. De inspectie kon onvoldoende zien of deze doelen door scholen behaald werden en de regering en Tweede Kamer konden onvoldoende controleren of beleid effect had. Hierbij was ook het ontbrekende zicht op prestaties van leerlingen en scholen een probleem. Ook vanuit de gevoerde gesprekken kwam de behoefte aan een langjarig perspectief voor het onderwijs naar voren. Het onderwijs heeft duidelijke langjarige doelen en een bijbehorende agenda nodig, zodat zij plannen kan maken om die doelen te realiseren en tijd heeft om deze uit te voeren.

In de kabinetsreactie op het IBO is aangegeven hoe de bijstelling van het curriculum zorgt voor heldere kerndoelen en dat bijvoorbeeld in het Masterplan basisvaardigheden de langjarige aanpak en beleidsdoelen er inmiddels zijn. Daarnaast zijn er ook via de brede Agenda Kansengelijkheid en de lerarenstrategie[13] langetermijnaanpakken geformuleerd voor kansengelijkheid en leraren. Bij veel partijen is er de behoefte om op de brede prioriteiten (basisvaardigheden, leraren en kansengelijkheid) een langjarige aanpak te hebben, in samenspraak met het onderwijs.[14]

---

[11] Er zijn gesprekken gevoerd met de algemene Onderwijsbond (AOb), de academie en vakvereniging schoolleiders (AVS), CNV Onderwijs, FNV Onderwijs, Federatie voor Onderwijsvakorganisaties (FvOV), de leerlingvertegenwoordiging vanuit het LAKS en LBVSO, Netwerk LPO, Ouders en Onderwijs, Platform Theoretische leerweg, PO-Raad, Schoolleiders VO, Sectorraad Praktijkonderwijs, Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs, Sectorraad Samenwerkingsverbanden VO, Stichting Platforms VMBO, Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO), VO-raad, Vereniging van toezichthouders in onderwijs en kinderopvang (VTOI-NVTK) en de Vereniging voor Onderwijsbestuurders (VvOB).

[12] Bij een zogenoemde «whole system in the room»-bijeenkomst is van elke actor uit de onderwijsketen iemand aanwezig, waaronder ook ouders en leraren.

[13] Zie voor de laatste brief: Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 2023–2024, 27 923, nr. 460

[14] In de gesprekken werd benoemd dat het bij heldere doelen ook gaat om het onderwijsresultatenmodel van de Inspectie van het Onderwijs. Er werd benoemd dat hier een sturende werking van uitgaat. De doelen hierin moeten aansluiten op de langjarige doelen. Uw Kamer wordt in het najaar van 2024 geïnformeerd over de evaluatie van het onderwijsresultatenmodel.

Ten tweede *stuurt de overheid inconsistent en indirect.* Hierdoor is er onduidelijkheid in het veld wie waarover gaat. Allereerst zet de overheid haar sturingsinstrumenten (wet- en regelgeving, bekostiging, communicatie en facilitering van het gesprek) niet altijd consistent in. Daarnaast ontstaat er inconsistentie, omdat er de afgelopen jaren maatregelen zijn genomen die op gespannen voet staan met de rol die aan actoren is toebedeeld. Denk bijvoorbeeld aan de formele rol die besturen in het stelsel hebben als bevoegd gezag en eindverantwoordelijke voor de onderwijskwaliteit. In woorden is het bestuur het aanspreekpunt, maar in daden wordt op momenten door de overheid en politiek gezocht naar manieren om te sturen op het niveau van de school. Denk aan de middelen van het Nationaal Programma Onderwijs (aanvullende bekostiging met planvorming op schoolniveau) of de werkdrukmiddelen in het voortgezet onderwijs (aanvullende bekostiging met afspraken in de cao). Hoewel de verschillende aangrijpingspunten vaak per regeling een logische rationale kennen, bijvoorbeeld de wens om de middelen meer in de klas te laten landen, ontstaat er vanwege de hoeveelheid en de onderlinge verschillen ruis. Ook de Onderwijsraad constateert dat de overheid incidenteel om de besturen heen werkt door direct op school- of regioniveau te sturen.[15] Hierdoor kunnen bestuurders de rol, die zij in het huidige stelsel formeel hebben, niet altijd goed invullen. Wanneer formele verantwoordelijkheden en bijbehorende instrumenten om deze verantwoordelijkheden waar te maken niet op elkaar aansluiten, bestaat het risico dat dit ten koste gaat van de onderwijskwaliteit.

Ten derde *overladen de overheid en politiek het veld met beleidsmaatregelen en initiatieven.* Hoewel achter elke beleidsmaatregel een rationale zit, kan er beleidsresistentie en sturingsoverload in het veld ontstaan. Beleid heeft daardoor niet meer de impact die de politiek van tevoren had beoogd: schoolorganisaties kunnen de veranderingen niet absorberen. Het beeld van het hoge tempo waarin maatregelen worden genomen, kwam ook vanuit de gesprekken naar voren. Het duurt enkele jaren voordat een getroffen beleidsmaatregel ingeregeld is in de klas en effect sorteert. Het helpt dan niet als er een nieuwe maatregel volgt, terwijl de vorige maar net of soms zelfs nog niet geïmplementeerd is. Door de hoeveelheid aan telkens net andere maatregelen en beleidsdoelen, raken schoolorganisaties het zicht kwijt op wat nu van hen verwacht wordt en waar de prioriteiten zouden moeten liggen. Het gevolg is dat er in de praktijk weinig verandert. Ook besturen hebben een rol in de overladenheid van het veld. Zij vragen leraren en schoolleiders soms meer te doen dan op basis van bijvoorbeeld de verantwoordingseisen of inspectiekaders nodig is.

2.2 Bekostiging: te veel incidentele middelen en de lumpsum kent beperkingen

De hoofdmoot van de financiering van scholen bestaat uit structurele bekostiging (lumpsum). Op bekostiging in de vorm van lumpsum is echter al langer kritiek. Zo zou de lumpsum onvoldoende transparant en te ongericht zijn. Middelen zouden onvoldoende in de klas landen. Daarnaast zouden er te weinig sturingsmogelijkheden op deze middelen zijn. Tot slot zouden er perverse prikkels rondom concurrentie zijn en de verantwoording over de middelen te beperkt. Deze kritiek is ook terug te zien in de motie Beertema (PVV)[16], die verzoekt om kritisch de voor- en nadelen van de lumpsum te bezien, en de motie Soepboer (NSC)[17], die verzoekt om een normeringspercentage voor onderwijsgeld in de lumpsum te

[15] Een duidelijke positie voor schoolbesturen | Advies | Onderwijsraad
[16] Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 VIII, nr. 70
[17] Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 2023–2024, 36 410 VIII, nr. 73

onderzoeken. Na verdiepende analyses en gesprekken zijn er drie kernproblemen in de bekostiging te onderscheiden.

Ten eerste wordt *extra bekostiging bovenop de lumpsum te vaak incidenteel in plaats van structureel verstrekt.* Zo zijn er sinds 2020 veel incidentele middelen bovenop de structurele bekostiging bijgekomen. De Inspectie onderzoekt momenteel de ontwikkeling van het percentage incidentele middelen ten opzichte van structurele middelen op basis van de jaarverslaggeving door scholen (XBRL). Daarover rapporteert de Inspectie in de Staat van het Onderwijs die binnenkort verschijnt. Bij het Nationaal Programma Onderwijs en andere corona gerelateerde maatregelen is bijvoorbeeld gekozen voor incidentele middelen in de vorm van aanvullende bekostiging, vanwege de snelheid waarmee scholen de middelen moesten ontvangen, de tijdelijkheid en urgentie van de coronaproblematiek en om in die ingewikkelde tijden de administratieve lasten voor scholen te beperken. Ook wanneer er structurele middelen beschikbaar zijn gemaakt op de OCW-begroting, zoals voor basisvaardigheden en kansengelijkheid, wordt er niet altijd (direct) gekozen voor een structurele regeling. Dit kan tot onzekerheid leiden in het veld en deze manier van financieren is de afgelopen jaren toegenomen. Hoewel deze keuzes voor de afzonderlijke doeleinden vaak begrijpelijk zijn – bijvoorbeeld de keuze voor een subsidie wanneer men meer grip op de besteding wil – bemoeilijken incidentele middelen het maken van beleid dat gericht is op de lange termijn. Besturen zetten het grootste deel van hun middelen immers in voor personeel. Het personeel dat wordt aangesteld met incidentele middelen kan niet voor langere tijd aan de school worden verbonden. Dit is extra problematisch vanwege de arbeidsmarkttekorten. Ook maken incidentele middelen het lastig om langjarige plannen te maken. Een teveel aan incidentele middelen is daarmee niet wenselijk, zoals ook de Onderwijsraad concludeert.[18] Het werken met subsidieregelingen zorgt ook voor extra administratie- en verantwoordingslasten, omdat elke regeling een eigen procedure en verantwoording kent. Voor het veld is de hoeveelheid incidentele middelen (via lumpsum of subsidie) één van de grootste problemen.

Ten tweede is *de structurele basisbekostiging in de vorm van de lumpsum onvoldoende transparant*. Er is te weinig zicht op de besteding van de middelen. Hierdoor is er een maatschappelijk en politiek beeld dat er veel geld in het onderwijs wordt geïnvesteerd, zonder dat er goed zicht is op de effecten van deze investeringen: hoe ze landen in de klas en bijdragen aan onderwijskwaliteit en kansengelijkheid. Politiek is er behoefte om hier op te kunnen sturen. Dat begint met goed kunnen volgen waar de middelen voor worden ingezet. De huidige jaarverslagregels maken dat verantwoording van besteding op een zeer hoog abstractieniveau plaatsvindt. Ook leraren en schoolleiders ervaren beperkte transparantie over de uitgaven van het bestuur. Dit zorgt er bijvoorbeeld voor dat leraren, die in de medezeggenschapsraad zitting hebben, niet altijd voldoende bruikbare informatie hebben om het goede gesprek te voeren over deze uitgaven. Ook ontstaat hierdoor het beeld dat besturen niet het merendeel van hun middelen besteden aan het primaire proces, zoals salarissen. Dit zorgt voor wantrouwen richting het bestuur. Transparantie kan bijdragen aan een realistisch beeld over de besteding van de middelen. Uit de jaarrekeningen 2017–2021 blijkt dat besturen gemiddeld 81% besteden aan personele lasten.

Ten derde kent *de lumpsum te weinig grip*. Aan lumpsumbekostiging kunnen geen specifieke verplichtingen verbonden worden, zoals een bestedingsdoel of voorwaarde. Er is echter een politieke wens om grip te

[18] Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden | Advies | Onderwijsraad

houden op de besteding van middelen. Zeker als deze middelen zijn vrijgemaakt voor een specifiek doel. In het huidige bekostigingsinstrumentarium kan alleen voor subsidie worden gekozen als specifieke sturing gewenst is. Met als gevolg hoge administratieve lasten. Er zijn voor de overheid op dit moment dus maar twee keuzes: lumpsum of subsidies.

2.3 Zeggenschap: sturing binnen de schoolorganisatie onvoldoende geborgd

Idealiter kan eenieder binnen de schoolorganisatie zich focussen op diens primaire taak en worden alle perspectieven meegenomen in de besluitvorming. Dat laatste gaat niet vanzelf. Het vraagt dat bestuurders actief deze perspectieven ophalen en meewegen. Er zijn veel voorbeelden waarin de formele zeggenschap goed georganiseerd is, goed werkt en waar ook een sterke informele inspraakcultuur is. Tegelijkertijd zijn er ook talloze voorbeelden waarin dit niet goed gaat. Leraren, ouders en leerlingen, schoolleiders, bestuurders en intern toezichthouders ervaren dan een te grote afstand tot elkaar. Hierdoor worden waardevolle geluiden gemist en kunnen met name leraren, ouders en leerlingen een gevoel van schijninspraak ervaren. Het «goede gesprek» waar alle betrokkenen behoefte aan hebben[19], komt dan onvoldoende tot stand of resulteert onvoldoende in gedragen acties. Dit heeft verschillende oorzaken.

Ten eerste heeft *de (eindverantwoordelijk) schoolleider een te beperkte formele verantwoordelijkheid in het governancesysteem*. De schoolleider werkt onder de verantwoordelijkheid van het bestuur. De professionele ruimte die hij/zij heeft, is daarmee afhankelijk van de ruimte die het bestuur geeft.[20] Dit maakt dat de rol van de schoolleider per bestuur kan verschillen en de schoolleider niet altijd de invloed krijgt die past bij deze sleutelpositie. Dit kan ervoor zorgen dat afwegingen ten behoeve van de kwaliteit van onderwijs op school, in de klas, niet afdoende op tafel komen in de besluitvorming van het bestuur.

Ten tweede *leidt het huidige medezeggenschapsysteem niet altijd tot gedragen beslissingen op school*. Dit is met name voor onderwijskundige zaken een probleem. Daar wil je bij uitstek dat de stem van de leerling, ouder, leraar en schoolleider zwaar weegt. Dat medezeggenschap niet altijd tot gedragen beslissingen leidt heeft een aantal redenen: 1) het bestuur betrekt 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 medezeggenschapsysteem werkt.[21]

Ten derde *kan de rolvastheid en professionaliteit van intern toezicht, besturen, schoolleiders, leraren en (G)MR beter.* De kennis over hoe het medezeggenschapsysteem werkt moet omhoog en er is een brede professionalsering nodig. Partijen en actoren in het onderwijs doen een beroep op autonomie en vrijheid, wat vanuit het oogpunt van stelselver-

[19] Rapport *Breed gesprek (mede)zeggenschap en governance* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31 293, nr. 692)

[20] Art. 29 lid 1 WPO regelt dat aan elke school een of twee directeuren verbonden zijn, bij wie de onderwijskundige, organisatorische en huishoudelijke leiding berust, maar geeft daarbij ook aan dat «dat onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag» is. Het WVO kent niet een vergelijkbare bepaling.

[21] Rapport *Breed gesprek (mede)zeggenschap en governance* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31 293, nr. 692)

antwoordelijkheid alleen gegeven kan worden als de bijbehorende verantwoordelijkheid voor de professionaliteit en kwaliteit ook goed opgepakt wordt.

2.4 Samenwerking: nog te weinig samenwerking en te veel concurrentie

De herijking van de sturing in het funderend onderwijs richtte zich oorspronkelijk op drie thema's: zeggenschap, bekostiging en arbeidsvoorwaardenvorming. Vanuit de gesprekken kwam een vierde thema naar voren: samenwerking en concurrentie. Omdat dit thema sterk samenhangt met sturing wordt dit thema toegevoegd aan deze herijking.

Het decentrale stelsel, waar de inrichting van het onderwijs primair bij schoolbesturen ligt, kan ervoor zorgen dat de juiste keuzes op de juiste plek worden gemaakt. De optelsom van alle individuele keuzes staat echter niet altijd ten dienste van het maatschappelijke belang, namelijk het belang van alle leerlingen. Dit is zeker het geval voor thema's die vragen om samenwerking en solidariteit, zoals het leraren- en schoolleiderstekort, kansengelijkheid en krimp. Er is een sterk gevoeld beeld dat er te veel ruimte is voor concurrentie in het huidige systeem en dat de overheid met beleidskeuzes daartoe heeft aangezet. Samenwerking tussen besturen en scholen zou de norm moeten zijn, waarbij vanzelfsprekend oog is voor de keuzevrijheid van ouders en leerlingen. Hier komt bij dat er in het huidige systeem verschillende prikkels zijn 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. Verder bleek uit de gesprekken dat concurrentie een containerbegrip is. Er zijn vier onderliggende problemen.

Ten eerste ligt er *teveel nadruk op het belang van de individuele instelling in plaats van op de maatschappelijke opdracht van het onderwijs*. In de huidige wetgeving hebben besturen en intern toezichthouders de wettelijke opdracht om zorg te dragen voor de eigen instelling. Zoals benoemd zijn er echter steeds meer uitdagingen voor het onderwijs die samenwerking vereisen van alle onderwijsprofessionals. Daarvoor moet, in het belang van de leerling, het overkoepelende maatschappelijk belang ook worden meegewogen. Hiervoor moet de wettelijke opdracht aan de bestuurders wel de ruimte bieden. Dat is vooral van belang voor vraagstukken rondom het leraren- en schoolleiderskort en kansengelijkheid.

Ten tweede zorgen *financiële prikkels, zoals de kleinescholentoeslag in het basisonderwijs*, in samenhang met de opheffingsnormen en de regels rondom gemiddelde schoolgrootte, voor concurrentie om de leerling én de leraar. Dit speelt vooral in de drukbevolkte gebieden. Zo worden in de G4 relatief veel kleine basisscholen met deze toeslag in stand gehouden. Dit terwijl er in de grote steden ook een lerarentekort én een huisvestingsprobleem is. Een dergelijke toeslag is passend voor de instandhouding van kleine basisscholen in dunbevolkte gebieden, maar niet in de steden.

Ten derde zijn er *belemmeringen waardoor de benodigde samenwerking in krimpgebieden niet altijd tot stand komt*. De demografische ontwikkeling van krimp heeft een sterke invloed op concurrentie. In krimpgebieden zullen scholen soms moeten fuseren of worden opgeheven omdat er te weinig leerlingen zijn om op een doelmatige manier goed onderwijs te kunnen organiseren. De bereidheid tot opheffen of fuseren en de daarvoor benodigde samenwerking komt niet in alle gevallen tot stand. Zelfs niet met begeleiding vanuit de overheid. In enkele gevallen komt dit doordat er een financiële stimulans is om niet op te heffen. Ook kunnen er belemmeringen zijn in de sectoroverstijgende samenwerking (tussen

vve/po/vo/mbo) of kan denominatie[22] een rol spelen. Soms zorgt ook het stichten van een nieuwe school voor extra concurrentiedruk. De wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen heeft in het eerste jaar na inwerkingtreding voor een toename van het aantal nieuwe scholen gezorgd. We zien nu dat het aantal nieuwe scholen weer daalt. We monitoren de gevolgen van de nieuwe stichtingsprocedure nauwgezet en informeren uw Kamer opnieuw hierover in juni 2024.

Ten vierde zijn er maar *beperkt instrumenten beschikbaar die aanzetten tot samenwerking*. Met de samenwerkingsverbanden werken we aan oplossingen op het terrein van passend onderwijs. Via de onderwijsregio's, onlangs in samenspraak met het veld opgezet pakken we het lerarentekort aan. Het is waardevol te bezien of deze gremia – of andere manieren van samenwerking – ook ingezet kunnen worden om andere thema's te adresseren.

2.5 Arbeidsvoorwaardenvorming: informatiepositie werkgevers en werknemers

Bij de arbeidsvoorwaardenvorming is er sprake van verschillen in positie tussen de werkgeversorganisaties en de werknemersorganisaties. Uit gesprekken met partijen uit het funderend onderwijs blijkt dat er ongelijkheid wordt ervaren tussen de werkgeversorganisaties en de werknemersorganisaties, ten faveure van de werkgevers. Dit zorgt er volgens gesprekspartners voor dat partijen te veel tegenover elkaar zitten aan de onderhandelingstafel, in plaats van dat zij met elkaar het constructieve gesprek voeren over welke arbeidsvoorwaarden nodig zijn voor goed onderwijs.

Cao-partijen binnen het funderend onderwijs zien het als probleem dat *het kabinet informatie over jaarlijkse kabinetsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling alleen vertrouwelijk met de werkgevers deelt*. Gesprekspartners merken op dat werknemersorganisaties in het funderend onderwijs in het cao-overleg hierdoor een ongelijke informatiepositie ten opzichte van de werkgevers ervaren en dat dit niet bijdraagt aan het onderlinge vertrouwen. Als gevolg daarvan ligt het accent in de onderhandelingen te veel op (de hoogte van) de loonruimte, in plaats van op de inzet van de arbeidsvoorwaardenruimte voor inhoudelijke onderwerpen zoals professionalisering, loopbaanontwikkeling, stagevergoedingen en het tegengaan van werkdruk. Zowel de werknemers- als de werkgeversorganisaties binnen het funderend onderwijs hebben de wens geuit dat de jaarlijkse brief over de kabinetsbijdrage voor de arbeidskostenontwikkeling door de overheid ook met de werknemersorganisaties wordt gedeeld. Deze brief wordt echter volgens bestaande afspraken alleen vertrouwelijk aan de werkgeversvertegenwoordigers in het onderwijs en de kabinetssectoren[23] gestuurd. Openbaarmaking voor twee onderwijssectoren heeft consequenties voor de cao-onderhandelingen in alle betrokken onderwijs- en kabinetssectoren. Binnen het huidige arbeidsvoorwaardenstelsel in de kabinets- en onderwijssectoren is vertrouwelijkheid daarom het uitgangspunt: werkgevers gaan zelf over wat zij (wanneer) wel of niet met de werknemersorganisaties (in vertrouwen) delen over hun inhoudelijke en/of financiële mandaat. Daarmee is dit een breder vraagstuk met bredere doorwerking, waarbij het beeld is dat de

[22] Het onderscheid tussen openbaar onderwijs en verschillende categorieën van het bijzonder onderwijs.

[23] Het kabinet deelt de brief over de kabinetsbijdrage voor de arbeidskostenontwikkeling vertrouwelijk met de werkgevers in zowel de kabinets- als de onderwijssectoren. De kabinetssectoren zijn Defensie, Politie, Rechterlijke macht en Rijk.

overige werkgevers binnen de overheids- en onderwijssectoren de vertrouwelijkheid van groot belang vinden.

Uit de veldconsultatie is verder naar voren gekomen dat de *cao's inhoudelijk zouden kunnen worden vereenvoudigd en verduidelijkt*. De huidige cao's zijn omvangrijk, met name in het primair onderwijs. De juridische complexiteit maakt dat het voor de leraar niet altijd even makkelijk is om erachter te komen wat zijn of haar rechten zijn. Hierdoor kan onbedoeld spanning ontstaan in de relatie tussen werknemer en werkgever.

3. Keuze voor een duidelijke sturingsfilosofie: mogelijke scenario's

Om de bovengenoemde vraagstukken te adresseren, zijn fundamentele keuzes nodig in de sturing op het funderend onderwijs; er zijn heldere keuzes nodig op het terrein van zeggenschap, bekostiging, samenwerking versus concurrentie en arbeidsvoorwaardenvorming.

3.1 Denkrichtingen ongeacht sturingskeuze

Uit de gesprekken kwam naar voren dat er vijf denkrichtingen zijn, waar overeenstemming over lijkt te zijn en waar het wenselijk voor kan zijn om maatregelen op te nemen, ongeacht de keuze voor de sturingsfilosofie en bijbehorend samenhangend scenario.

Allereerst lijkt het wenselijk dat *de overheid regie over het onderwijs meer ter hand neemt*. Dit kan door een heldere keuze te maken voor de sturingswijze en daar langjarig aan vast te houden. Dit kabinet heeft gekozen voor de rol van een betrokken overheid, veel dichter bij de scholen dan in het verleden. Waarbij de overheid niet langer tevreden is met het (enkel) ter beschikking stellen van extra financiële middelen voor het onderwijs, maar scholen daadwerkelijk wil helpen bij het realiseren van beter onderwijs. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het Masterplan Basisvaardigheden, waarbij scholen actief worden geholpen met evidence-informed onderwijs in de basisvaardigheden. Ook het vormen van onderwijsregio's om schoolbesturen aan te zetten tot meer samenwerking rond het lerarentekort, is hier een goed voorbeeld van. Net als de activiteiten in het kader van kansengelijkheid.

Ten tweede lijkt het wenselijk om aan de hand van *een langetermijnaanpak en/of langjarige doelen de prioritaire thema's basisvaardigheden, kansengelijkheid en het leraren- en schoolleiderstekort aan te pakken.* Hiermee wordt commitment, focus en een meerjarig perspectief gegeven aan scholen over de belangrijkste opgaves voor het onderwijs. Maatregelen die in de tussentijd worden genomen, moeten dan ook altijd ten dienste staan van deze aanpak en doelen. Het is van belang dat het onderwijs deze doelen als gezamenlijke doelen ervaart, zodat zij daar ook verantwoordelijkheid voor kan nemen. Daarbij is het ook belangrijk dat de politiek en overheid zich vervolgens houden aan en beperken tot deze doelen, zodat er geen overladenheid ontstaat. Er zijn inmiddels langjarige aanpakken geformuleerd via het Masterplan Basisvaardigheden[24], de brede Agenda Kansengelijkheid en de Lerarenstrategie. Het verdient aanbeveling te bezien of deze langetermijnaanpakken versterkt moeten worden.

[24] Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 2022–2023, 31 293, nr. 670

Ten derde lijkt het wenselijk om *voor structurele taken structureel bekostiging te verstrekken.* Dit geeft het onderwijs de stabiliteit en duidelijkheid om aan de langjarige doelen te werken. Er wordt nu te vaak gekozen voor een subsidie, die altijd tijdelijk van aard is, omdat een passend bekostigingsinstrument ontbreekt. Het is daarom belangrijk om deze lacune in het bekostigingsinstrumentarium in te vullen. Daarom is reeds het wetsvoorstel gerichte bekostiging in ontwikkeling, waarmee het mogelijk wordt om voorwaarden te stellen aan de lumpsum.[25] Scholen hoeven deze bekostiging niet aan te vragen (zoals bij subsidie), maar de overheid kan wel voorwaarden stellen aan de besteding. Zoals ook in het IBO is geconstateerd, is dit instrument een noodzakelijke toevoeging aan de gereedschapskist voor het bekostigen van scholen en biedt het de mogelijkheid om scholen ook voor specifieke doelstellingen structurele bekostiging te verstrekken.[26] Het lijkt passend om de gerichte bekostiging met name in te zetten om subsidieregelingen te vervangen.

Ten vierde lijkt voor *alle actoren verdere professionalisering van belang.* Voor elke actor lopen er reeds professionaliseringsactiviteiten, maar het kan en moet beter. Professionaliseringsactiviteiten zijn nog te vaak gericht op een specifieke actor, waarbij er voor eenieder codes, statuten en beroepsstandaarden zijn. Deze komen echter nog onvoldoende samen en/of worden nog onvoldoende toegepast in de praktijk. Het lijkt dan ook wenselijk om met de ingezette professionaliseringsactiviteiten door te gaan, deze nader met elkaar te verbinden en daar waar nodig uit te breiden. Het gaat dan onder andere om een onderzoek naar het verbeteren van het gebruik van het professioneel statuut en een verkenning of er landelijke richtlijnen of handreikingen kunnen worden opgesteld over lesuren en een lessentabel. Ten aanzien van duidelijkheid over rollen gaat het over het concreet maken waar eenieder, ook in relatie tot elkaar, minimaal aan moet voldoen. Voor leraren is dit al geborgd in de bevoegdheidseisen en is het van belang dat er een beroepsgroep voor leraren komt die verder werkt aan de professionele ontwikkeling van het vak en de belangenbehartiging van leraren. Voor bestuurders en intern toezichthouders wordt er gewerkt aan een wetsvoorstel met nadere eisen. Voor schoolleiders kan de positie in de wet worden verduidelijkt en verstevigd. Ook kan worden vastgelegd hoe schoolleiders betrokken worden bij het nemen van onderwijskundige besluiten. Bovenstaande maatregelen passen binnen de bestaande budgetten op de OCW-begroting.

Ten vijfde lijkt het wenselijk dat *samenwerking de norm wordt*. Daarvoor kan het nodig zijn om de maatschappelijke opdracht aan het bestuur en het intern toezicht wettelijk te expliciteren. Hiermee wordt men gestimuleerd om niet alleen op het belang van de eigen instelling te letten, maar ook het overkoepelend maatschappelijk belang na te streven en daarvoor indien nodig samen te werken. Hierbij past ook het stimuleren van samenwerking in krimpgebieden. Het kan in uiterste gevallen nodig zijn om in te grijpen wanneer besturen niet tot samengaan komen, terwijl dat wel in het belang van de leerling is. Er wordt bezien hoe dit het beste in te regelen. Hierbij past ook het aangekondigde voornemen om te verkennen of er verbeteringen mogelijk zijn aan de kleinescholentoeslag in het

[25] Bij de gerichte bekostiging kan de overheid bij het verstrekken nadere verplichtingen verbinden aan middelen, zoals over verantwoording, zodat er grip ontstaat op aanvullende investeringen. Er is hiervoor een wetsvoorstel in het kader van het Masterplan Basisvaardigheden in de maak. Dit instrument kan nog verder worden uitgebreid. Zie ook: Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 2023–2024, 31 293, nr. 709

[26] Beleidsoptie 7 uit Rapport Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs | Rapport | Rijksoverheid.nl, pagina 67

primair onderwijs.[27] Op basis van deze herijking wordt een herziening, waarbij de toeslag omgevormd wordt naar een dunbevolktheidstoeslag, verder bezien. Deze herziening vindt momenteel plaats in samenhang met een herziening van het stelsel van instandhouding en opheffing. Uw Kamer wordt voor de zomer van 2024 geïnformeerd over de mogelijke vormgeving en de effecten daarvan. Door deze maatregel wordt de concurrentie in drukbevolkte gebieden verminderd, waarmee de regeling zich specifiek zou richten op de bereikbaarheid van goed onderwijs in dunbevolkte gebieden in de regio. In dit licht is het ook wenselijk om de functiemix randstad te evalueren. Die kan mogelijk ook de concurrentie om de leraar aanwakkeren.

3.2 Criteria voor te kiezen sturingsscenario's

Bovenop deze vijf denkrichtingen is er niet per definitie één samenhangend scenario aan bewezen effectieve maatregelen op het terrein van zeggenschap, bekostiging en arbeidsvoorwaardenvorming dat de benoemde problematiek het beste aanpakt. In het IBO werd ook geconstateerd dat niet te zeggen is of een veel centralere sturing vanuit de overheid of een meer decentrale sturing per definitie leidt tot de beste uitkomsten. Wel lijken de volgende criteria voor te nemen maatregelen onbetwist:

– *Consistentie*: het IBO heeft al aangegeven dat het noodzakelijk is om een consistente keuze te maken voor een manier van sturen, en daaraan vast te houden bij nieuwe beleidswensen.
– *Regie over het onderwijs*: het IBO gaf ook aan dat in de balans tussen het borgen van de vrijheid van onderwijs en de zorg voor het onderwijs door de overheid het laatste teveel is veronachtzaamd. Er lijkt aanleiding om de regie over het onderwijs meer ter hand te nemen, bijvoorbeeld bij vraagstukken rond basisvaardigheden, kansengelijkheid, leraren- en schoolleiderstekort en krimp.
– *Voorkomen overladenheid*: een veelgenoemd ander criterium is het voorkomen van aanvullende taken en plichten voor onderwijsprofessionals, zodat men zich kan focussen op zijn/haar primaire taak en rol.

3.3 De drie sturingsscenario's

Met bovenstaande criteria in het achterhoofd kunnen scenario's worden gevormd op een viertal assen:

1) De rol en sturing vanuit de overheid,
2) welke actor primair verantwoordelijk is,
3) bestedingsvoorwaarden in de bekostiging en
4) betrokkenheid van de overheid bij de arbeidsvoorwaarden.

De verschillende scenario's zijn gradaties op deze assen. Vanzelfsprekend zijn in ieder scenario ook andere keuzes te maken op deze assen; er is echter voor gekozen om – in lijn met de aanbevelingen uit het IBO – een zo consistent mogelijke invulling te kiezen voor de rol van alle actoren binnen deze scenario's. In deze paragraaf worden de scenario's verder toegelicht.

[27] Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 2023–2024, 31 293, nr. 669, p. 12 en beleidsoptie 10 uit Rapport Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs | Rapport | Rijksoverheid.nl, p. 74

	Scenario A *Besturen aan zet*	Scenario B *Besturen voor maatschappelijke opdracht en scholen voor onderwijskundige vraagstukken*	Scenario C *Scholen aan zet*
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

Scenario A: Besturen aan zet

In scenario A zijn bestuurders de spin in het web. Zij zijn verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit en kijken wat er binnen hun school/scholen nodig en passend is. Vanuit de overheid worden duidelijke meerjarige doelen meegegeven aan bestuurders, waarover zij zich helder en transparant verantwoorden. Doordat de overheid meerjarige doelen stelt, hebben bestuurders ruimte en tijd om deze doelen te behalen. Daarbij richt de overheid zich alleen tot de bestuurders. De overheid is terughoudend in de opdrachten die aan de bestuurders worden gegeven, omdat het bestuur zelf verantwoordelijk is voor de invulling en vormgeving van het onderwijs. Zij nemen uiteindelijk de besluiten en leggen daarover verantwoording af.

Rationale en invulling

In de jaren '90 is er een beweging in gang gezet waarbij besturen meer autonomie kregen, maar zich tegelijkertijd ook meer moesten verantwoorden over de kwaliteit van het onderwijs, zowel naar de overheid als naar hun omgeving. Met het Schevenings beraad bestuurlijke vernieuwing (1993) is de bestuurlijke inrichting in het funderend onderwijs wezenlijk veranderd, met een grote autonome rol voor besturen. Het was aan het bestuur om het onderwijs en de organisatie van het onderwijs binnen wettelijke kaders vorm te geven. Het was binnen deze filosofie ook passend dat de werkgevers- met de werknemersorganisaties over de arbeidsvoorwaarden in gesprek gingen.

Scenario A bouwt voort op het gedachtegoed van de jaren '90. Deze sturingsfilosofie wordt systematisch doorgevoerd en hier wordt niet meer van afgeweken. Dat wil zeggen dat de overheid alleen voorwaarden stelt op bestuursniveau en niet meer incidenteel op schoolniveau, zoals bij de NPO-middelen en de werkdrukmiddelen het geval was.

In dit scenario:
- Is de *rol van de overheid* beperkt. De overheid stelt de doelen en kaders voor het onderwijs vast, zonder de invulling hiervan te specificeren. Zij zet hier formele instrumenten voor in, zoals wet- en regelgeving, bekostiging en toezicht. Het is niet aan de overheid om op specifieke thema's gesprekken in het onderwijsveld te organiseren of andere afspraken te maken, dat is aan het onderwijsveld zelf.
- Worden voor *zeggenschap*, naast het verankeren van de maatschappelijke opdracht en het wettelijk vaststellen van eisen aan bestuurders en intern toezichthouders, geen aanvullende maatregelen genomen. Er

kan eventueel gekeken worden of er bepaalde wet- en regelgeving af moet, zodat deze goed aansluit bij de vrijheid van het bestuur voor de inrichting van de organisatie. De positie van de schoolleider wordt vanuit vertrouwen in onderling overleg tussen bestuur en schoolleider nader ingevuld.
– Wordt de huidige vorm van *bekostiging* (lumpsum) gehandhaafd. Er wordt zorgvuldig afgewogen welke subsidies kunnen worden afgebouwd, welke in de lumpsum kunnen landen en welke toch gehandhaafd moeten worden. Dit zorgt ervoor dat voor structurele taken structurele bekostiging wordt verstrekt. De gerichte bekostiging kan in dit scenario (enkel) worden ingezet voor spoed. Wanneer bijvoorbeeld elke klas met spoed moet worden voorzien van een CO_2-meter, heeft de politiek hier via de gerichte bekostiging grip op. De verantwoording voor de lumpsumbekostiging en subsidies blijft op hoofdlijnen zoals deze nu is. Voor de gerichte bekostiging geldt aanvullende verantwoording.
– Ligt voor de *arbeidsvoorwaardenvorming* de primaire verantwoordelijkheid bij de huidige cao-partijen. Er wordt in dit scenario niet beleidsmatig gestuurd op de cao-afspraken, via bijvoorbeeld bestuurlijke afspraken. Dat past bij de autonomie van besturen die, verenigd als werkgevers in de raden, met de vakbonden de primaire verantwoordelijkheid dragen voor de arbeidsvoorwaarden(vorming). Dit betekent concreet dat de overheid geen aanvullende voorwaarden meer stelt en geen afspraken meer maakt met de cao-partners om beleid te realiseren. De cao is puur voor afspraken tussen werkgevers en werknemers. Dit betekent ook dat het, conform de nu geldende situatie, aan de cao-partners is om te bepalen wat zij (informeel/vertrouwelijk) met elkaar delen over de inhoudelijke en financiële inzet/mogelijkheden en ook aan hen is om de cao te verduidelijken.

Voor- en nadelen en uitvoerbaarheid

Het voordeel van dit scenario is dat schoolbesturen meer vrijheid hebben om maatwerk te kunnen leveren dan de overheid. Wanneer meerdere scholen in een bestuur verenigd zijn, zijn bovendien schaalvoordelen mogelijk. Scholen kunnen hun uitvoeringstaken efficiënt organiseren en de administratieve lasten beperkt houden. Daarbij is er ruimte voor interne solidariteit tussen de scholen binnen hetzelfde bestuur. Het bestuur kan concurrentie tussen haar eigen scholen tegengaan. Aanvullend voordeel is dat dit scenario relatief eenvoudig te implementeren is. De huidige bestedingsvrijheid past goed bij dit scenario. Er hoeven dus geen grote wijzigingen doorgevoerd te worden in de manier van bekostigen. De inconsistente sturing en de sturingsoverload zouden met bovenstaande maatregelen opgelost kunnen worden. Dit scenario lijkt het meest aan te sluiten op de aanbevelingen uit het Onderwijsraad-advies.

Het nadeel van dit scenario is dat schoolleiders, leraren, ouders en leerlingen afhankelijker blijven van de ruimte die het bestuur voor inspraak en betrokkenheid geeft, terwijl leraren zich nu al niet altijd gehoord voelen. Dit kan nadelig uitpakken. Ook, omdat uit de literatuur blijkt dat 1) de kwaliteit van de leraar het meest bepalend is voor onderwijskwaliteit en 2) de schoolleider een kwaliteitsverhogend effect kan hebben.[28] Daarnaast is het de vraag of dit scenario genoeg waarborgen biedt om besturen tot samenwerking te laten komen, zoals bij de aanpak van de personeelstekorten nodig is. Verder is het de vraag of besturen de vereiste professionaliseringsslag waar kunnen maken. Deze professionaliseringsslag is nodig om de grote verantwoordelijkheden

[28] Een krachtige rol voor schoolleiders | Advies | Onderwijsraad, pagina 10.

waar te kunnen maken. In dit scenario blijven werkgevers en werknemers aan de cao-onderhandelingstafel in hun huidige rol. Tot slot geldt in dit scenario dat de politiek en de overheid zich moeten beperken in het beleid dat zij vormen. Zij schrijven hierin niet meer voor hoe besturen bepaald beleid uit moeten voeren. Dit schuurt met de politieke behoefte aan meer grip.

Scenario B: Besturen aan zet voor maatschappelijke opdracht, scholen aan zet voor onderwijskundige vraagstukken

Als scenario B gerealiseerd wordt, weet elke actor in de onderwijsketen wat van hem/haar verwacht wordt en welke keuzes wel/niet aan hem/haar zijn. Eenieder doet waar die goed in is en wat bij zijn/haar rol past: de schoolleider en leraar zijn leidend op onderwijskundige vraagstukken en het bestuur richt zich op het ontzorgen van de school en de maatschappelijke opdracht. De overheid is duidelijk in de doelen die zij stelt en kan consequent uitleggen waarom er voor welk instrument wordt gekozen. Daarnaast wordt het voor de (G)MR-leden makkelijker om het gesprek met de schoolleider en het bestuur te voeren over de besteding van de middelen, omdat zij vanuit de verantwoording kunnen zien of hun bestuur afwijkt van de door de overheid gestelde norm. Ook de schoolleider weet zich nader geborgd in het zeggenschapssysteem. Er is meer balans in de verhouding tussen de verschillende actoren. Deze balans is ook terug te vinden aan de cao-tafel, waar zowel werkgeversorganisaties als werknemersorganisaties op voorhand de loonruimte weten. Hierdoor kan op alle tafels het goede gesprek worden gevoerd.

Rationale en invulling

In dit scenario wordt per thema nadrukkelijk een keuze gemaakt wat het aangrijpingspunt van de sturing van de overheid is, of het om een schoolse, bovenschoolse of bovenbestuurlijke aangelegenheid gaat. De afgelopen jaren was het aanknopingspunt voor beleid in hoofdzaak het bestuur, waardoor veel taken en opgaves aan het bestuur waren om ze uit te voeren of te delegeren. Hierbij werden de schoolleider en leraar onvoldoende door de overheid in positie gebracht en stond de overheid zelf te veel op afstand. Met scenario B gaat de overheid meer definiëren welke onderwerpen op welk niveau moeten worden opgepakt. Wanneer we naar de onderwijspraktijk kijken, dan tekent zich de volgende clustering van taken af:

– 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 die besturen alleen in samenwerking met elkaar effectief kunnen aanpakken. Dit moet dus boven- of interbestuurlijk georganiseerd worden. Onderwijsregio's of samenwerkingsverbanden zijn een logische plek om deze samenwerking vorm te geven.

In dit scenario wordt het volgende gerealiseerd:

– De *overheid* heeft in dit scenario een grotere rol dan in scenario A. Zij geeft een intensievere invulling aan de zorg voor het onderwijs, ten behoeve van de maatschappelijke opdracht en zodat er meer aandacht

komt voor wat er nodig is in de klas. Dit doet ze door het stellen van duidelijke kaders en randvoorwaarden, zoals met het wetsvoorstel sHRM wordt gedaan. De overheid ondersteunt scholen, schoolbesturen en regio's met die taken die nodig zijn maar niet door het veld zelf georganiseerd kunnen worden. Denk hierbij aan een stevige kennisinfrastructuur ten behoeve van onderzoek en kennisverspreiding, bijvoorbeeld voor de ondersteuning van scholen bij evidence-informed werken. Daarnaast bepaalt de overheid via maatregelen in de zeggenschap welke onderwerpen op welk niveau moet worden besproken. De overheid zet naast wet- en regelgeving, bekostiging en toezicht ook andere sturingsinstrumenten in zoals communicatie en facilitering van het gesprek in het veld. Er wordt een kader ontwikkeld voor welk instrument in welke situatie wordt ingezet, zodat dit navolgbaar is voor het veld en politiek.

– In het kader van *zeggenschap* krijgt de schoolleider een stevigere positie ten opzichte van het bestuur voor alles wat direct de klas en de onderwijsinhoud raakt. Om aan deze intentie invulling te geven kan bijvoorbeeld de positie van de schoolleider wettelijk versterkt worden en het gesprek tussen schoolleider en intern toezichthouder worden geborgd. Ook de leraar krijgt een sterkere positie, zodat de autonomie van de leraar wordt geborgd: het professioneel statuut wordt een levend document waar daadwerkelijk naar gehandeld wordt en er wordt kritisch bezien op welke onderwerpen een achterbanraadpleging verplicht wordt. De medezeggenschap wordt ondersteund, zodat wijzigingen op bijvoorbeeld het gebied van lesuren niet buiten de goedkeuring van de (G)MR om doorgevoerd kunnen worden. Het bestuur blijft eindverantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit en wordt daar ook op aangesproken. De onderwijsregio's zijn nadrukkelijk de plek om bovenbestuurlijke samenwerking vorm te geven.
– Voor *bekostiging* is er een basisbekostiging voor schoolbesturen voor reguliere zaken zoals loon, huisvesting en lesmateriaal, met een aanvulling op de basisbekostiging voor sommige scholen op basis van leerlingpopulatie (zoals de onderwijskansenregeling). Deze zijn bestedingsvrij. Er komt echter een einde aan de lumpsum in zijn huidige vorm. Er komen normen voor de besteding met een «pas toe of leg uit»-principe. De vrijblijvendheid gaat ervan af en er wordt zo nodig gehandhaafd. Hiervoor wordt bekeken of er uitbreiding van instrumentarium nodig is. De norm geldt in ieder geval voor personele kosten. Dit kan op basis van nu beschikbare gegevens. Daarnaast kan worden bezien welke aanvullende normen wenselijk zijn (zie kader motie Soepboer op pagina 17). Ook kan het instrument van gerichte bekostiging actiever worden ingezet om het aantal subsidies af te bouwen. Verder kan er voor worden gekozen om de schoolleider in de gerichte bekostiging invloed te geven op de besteding van (een deel) van de middelen.
– Voor de *arbeidsvoorwaardenvorming* worden de cao-partijen in het funderend onderwijs door het ministerie voorzien van informatie over de arbeidskostenontwikkeling, binnen de mogelijkheden zoals eerder aan uw Kamer geschetst: naast het bieden van informatie over de totstandkoming en opbouw van de kabinetsbijdrage (uit openbare bronnen) kunnen afspraken worden gemaakt met de cao-partijen over het onderling en vertrouwelijk delen van informatie over de sectorale loonruimte, zodat aan het begin van de onderhandelingen een meer gelijkwaardige informatiepositie ontstaat aan de cao-tafel.[29] Het is bij deze optie primair aan de cao-partners zelf om de cao te verduidelijken en vereenvoudigen.

[29] Binnen de mogelijkheden zoals geschetst in het VSO Ruimtebrief: Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 2018–2019, 35 000 VIII, nr. 159

Voor- en nadelen en uitvoerbaarheid

Het voordeel van dit scenario is dat de afstand tussen leraren, ouders en leerlingen en de schoolleider, het schoolbestuur en het intern toezicht kleiner wordt en dat er meer zicht en grip komt 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. Vanuit de overheid is er meer zicht en grip op de besteding van middelen.

Het nadeel van dit scenario is dat er spanning kan zitten tussen het creëren van meer inspraak voor onderwijspersoneel en de integrale eindverantwoordelijkheid van het schoolbestuur, inclusief de eindverantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit. Het schoolbestuur moet daarbij de eindverantwoordelijkheid nog wel waar kunnen maken. Ook moet ervoor worden gewaakt dat het zeggenschapsproces niet wordt overladen met procedures. Bovendien vraagt het professionaliteit en rolvastheid van elke actor om deze rolverdeling waar te kunnen maken. Hierbij geldt voor leraren, dat de ontwikkeling van een beroepsgroep onontbeerlijk is om invulling te kunnen geven aan het gesprek over wat nodig is voor het onderwijs. Dit vraagt een gedragsverandering van de betrokkenen. Daarnaast vergt het scenario aanpassing van verschillende wetten vanwege de wijzigingen in bekostiging en zeggenschap. Realisatie van dit scenario vergt tijd. Daar gaan meerdere jaren overheen.[30]

De **motie Soepboer** vraagt om een onderzoek naar een normeringspercentage voor het onderwijsgeld in de lumpsum dat voor het primaire proces is bedoeld. Op basis van een analyse van de jaarrekeningen 2017–2021 van besturen is er geen onderscheid te maken tussen bestedingen aan het primaire en secundaire proces. Wel is te onderscheiden hoeveel procent van de totale lasten naar personeel, huisvesting en afschrijvingen en overige kosten gaat. Dit is gemiddeld respectievelijk 81%, 9% en 10%.

We zien dat er nog best wat spreiding is rondom het gemiddelde. Dat hangt in sommige gevallen samen met de onderwijssoort. Zo heeft het speciaal onderwijs een hoger percentage personeelslasten dan het reguliere onderwijs. Ook bij huisvesting zien we een grote spreiding. Dit kan goed verklaarbaar zijn omdat er grote verschillen zijn in de kwaliteit van de onderwijshuisvesting, zoals uw Kamer ook is gemeld in de voortgangsbrief onderwijshuisvesting.[30] Daardoor kunnen onderhoudskosten verschillen. Onder overige lasten vallen algemene beheerskosten, kosten inventaris en apparatuur, kosten leer- en hulpmiddelen en overige kosten.

Er kunnen normen gesteld worden voor die posten die al onderdeel zijn van de huidige jaarrekening. Dat 80% naar personeelslasten moet gaan, lijkt bijvoorbeeld een goede norm om mee te starten. Dit hangt immers samen met keuzes die besturen maken. Dat geldt minder voor huisvesting. Daar zit ook een relatie met de staat van het gebouw, waarbij de gemeente een rol speelt. Omdat er valide redenen kunnen zijn om minder dan 80% uit te geven aan personeelslasten, lijkt het wenselijk om een norm «pas toe of leg uit» te maken. Het kan immers zo zijn dat een school door de tekorten geen

[30] Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 VIII, nr. 218

personeel kan vinden. Afwijken van de norm zal niet vrijblijvend zijn en er zal op gehandhaafd worden, zo nodig wordt het instrumentarium hierop aangepast. Verder wordt bezien hoe de benodigde gegevens verkregen kunnen worden om ook een norm te stellen voor overhead en voor bijvoorbeeld personele lasten van specifieke personeelssoorten zoals leraren. Hiermee zouden er dan op hoofdlijnen normen kunnen komen voor middelen die naar het primaire proces gaan.

Het is belangrijk om kritisch te kijken naar de te stellen normen. Er moet een balans zijn tussen transparantie en verantwoordingslast. Wanneer er te veel normen worden gesteld, wordt de verantwoordingslast voor scholen groot en worden mogelijkheden voor soms noodzakelijk maatwerk beperkt.

Scenario C: Scholen aan zet

Wanneer scenario C wordt uitgevoerd richt al het beleid van de overheid zich direct op het schoolniveau. Elke school wordt geleid door een bestuurder-directeur die verantwoordelijk is voor zijn/haar school. Dit maakt dat de bestuurder-directeur dicht bij de onderwijspraktijk werkzaam is en benaderbaar is voor leraren en ouders. Leraren, onderwijsteam, ouders en leerlingen ervaren hierdoor minder afstand tot de schoolleiding. De overheid bekostigt scholen direct, waardoor alle middelen direct bij de school komen. Op schoolniveau wordt vervolgens besloten hoe deze middelen moeten worden ingezet.

Rationale en invulling

Door de schaalvergroting in het onderwijs van de afgelopen decennia, zijn er meer en grotere besturenkoepels ontstaan. Hierdoor is ook de afstand toegenomen tussen de klas en het bestuur. In dit scenario wordt de schaalvergroting teruggedraaid, waardoor zowel de besluitvorming als de bekostiging weer op schoolniveau georganiseerd worden. In dit scenario wordt ervan uitgegaan dat beleid zo laag mogelijk gemaakt moet worden en zo laag mogelijk moet aangrijpen: op het niveau van de school. Dit scenario beoogt dus een fundamentele verandering van het onderwijslandschap.

In dit scenario:
- Heeft de *overheid* een directere relatie met de school. De overheid bekostigt de school immers direct en ook beleid grijpt direct aan op schoolniveau. Net als in scenario B geeft de overheid een intensievere invulling aan de zorg voor het onderwijs, ten behoeve van de maatschappelijke opdracht en zodat er meer aandacht komt voor wat er nodig is in de klas. Dit doet ze door het stellen van duidelijke kaders en randvoorwaarden. De overheid ondersteunt scholen, schoolbesturen en regio's met die taken die nodig zijn maar niet door het veld zelf georganiseerd kunnen worden. Verder zet de overheid naast wet- en regelgeving, bekostiging en toezicht ook andere sturingsinstrumenten in zoals communicatie en facilitering van het gesprek in het veld. Er wordt een kader ontwikkeld voor welk instrument in welke situatie wordt ingezet, zodat dit navolgbaar is voor het veld.
- Is er binnen de *zeggenschap* geen plek meer voor besturen met meerdere scholen onder zich. Daarmee wordt een managementlaag uit het stelsel gehaald. De bestuurder-directeur is aan zet voor het onderwijs, zowel voor de onderwijsinhoud als voor alle randvoorwaarden. Het onderwijslandschap gaat dan van rond de 1.200 besturen,

naar ongeveer 8.000 scholen.[31] Doordat de bestuurder-directeur de taken van zowel de bestuurder als de schoolleider heeft, hoeft de rol van de eindverantwoordelijk schoolleider niet meer extra geborgd te worden. De GMR komt in dit scenario ook te vervallen. De mate waarin de overheid voorschrijft hoe de bestuurder-directeur leraren, ouders en leerlingen moet betrekken kan zowel conform scenario A (weinig sturing) als conform scenario B (met kaders vanuit de overheid) ingevuld worden.

– Wordt de *bekostiging* onverkort doorgezet naar de school. Er is geen besturenkoepel meer die (een deel van) de middelen verdeelt. Daarnaast kan er binnen dit scenario voor worden gekozen om scholen bestedingsvrijheid over deze middelen te geven (zoals in scenario A) of vanuit de overheid te sturen op de bestedingswijze via bestedingsvoorwaarden (zoals in scenario B). Hiervoor gelden dus dezelfde mogelijke maatregelen. De gerichte bekostiging kan worden ingezet om het aantal subsidies af te bouwen en wordt in dit scenario uitgekeerd op schoolniveau. De verantwoording voor de bekostiging en subsidies en de aanvullende verantwoording voor de gerichte bekostiging vinden op schoolniveau plaats.
– Geldt voor de *arbeidsvoorwaardenvorming* dat er gekozen kan worden om a) de Minister met de onderwijsvakbonden te laten onderhandelen over de cao voor het funderend onderwijs of om b) de vakbonden te voorzien van informatie over de arbeidskostenontwikkeling of sectorale loonruimte. Wanneer voor optie a wordt gekozen zal de Minister hiervoor het wettelijk mandaat moeten krijgen en – gegeven de afstand tot de bestuurder-directeur – een structuur moeten organiseren om de werkgeversbelangen goed in het cao-overleg te kunnen behartigen. Het is dan aan de Minister of hij/zij aan de cao-tafel informatie over de arbeidskostenontwikkeling of de loonruimte deelt. Daarnaast kan de Minister bij deze optie een actieve rol spelen in het vereenvoudigen van de cao. Wanneer voor optie b wordt gekozen zal de overheid, net als in scenario B, de vakbonden in het funderend onderwijs van informatie over de arbeidskostenontwikkeling voorzien, binnen de mogelijkheden zoals eerder aan uw Kamer geschetst: naast het bieden van informatie over de totstandkoming en opbouw van de kabinetsbijdrage (uit openbare bronnen) kunnen afspraken worden gemaakt met de cao-partijen over het onderling en vertrouwelijk delen van informatie over de sectorale loonruimte, zodat aan het begin van de onderhandelingen een meer gelijkwaardige informatiepositie ontstaat aan de cao-tafel.[32] Het is bij deze optie primair aan de cao-partners zelf om de cao te verduidelijken en vereenvoudigen.

Voor- en nadelen en uitvoerbaarheid

Het voordeel van dit scenario is dat de beslissingen dicht bij de onderwijspraktijk worden genomen. Daarbij levert dit ook een versimpeling van de zeggenschap op, aangezien MR en GMR hetzelfde zijn en de schoolleider en de bestuurder ook. Daarnaast wordt de afstand tussen bestuurder-directeur en het onderwijsteam kleiner. Dit zorgt ervoor dat de leraar eenvoudiger invloed kan uitoefenen op bijvoorbeeld de inzet van de middelen. Indien wordt gekozen voor de directe betrokkenheid van de Minister bij de cao, kan de Minister politieke doelen c.q. beleidsdoelen rond de arbeidsvoorwaarden directer in het onderwijs realiseren.

---

[31] Op basis van de gegevens van 2022 voor primair onderwijs (Aantal scholen in het primair onderwijs | Primair Onderwijs | OCW in cijfers) en voortgezet onderwijs (Aantal vo-scholen | Voortgezet Onderwijs | OCW in cijfers).

[32] Binnen de mogelijkheden zoals geschetst in het VSO Ruimtebrief: Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 2018–2019, 35 000 VIII, nr. 159

Het nadeel is dat dit scenario vraagt om fundamentele reorganisatie van onderwijsorganisaties. Het is de vraag of deze grootschalige en langjarige operatie niet teveel afleidt van de benodigde aandacht voor het onderwijs zelf en daarmee 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. Ook vallen schaalvoordelen weg voor het werken aan kwaliteitsbeleid, voor het ontlasten van onderwijspersoneel en voor het aantrekken en behouden van ondersteunende functies, zoals financiën, administratie en HR.

Verder brengt dit scenario aanzienlijke uitvoeringslasten met zich mee, onder andere vanwege de noodzaak om schoolorganisaties te ontvlechten. Er komt dus veel op het bordje van de schoolleiding te liggen en daarmee ook bij het onderwijsteam. Dit is lastig te absorberen en uit te voeren door scholen en daarom is het lastig om op voorhand te voorspellen hoeveel jaar een dergelijke operatie zal kosten. Omdat het aantal besturen fors toeneemt, zal het totaal van de bovenmatige reserves waarschijnlijk ook toenemen. Elke school zal immers een eigen reserve gaan aanhouden om mogelijke financiële tegenvallers op te vangen. Verder zal de invoering van dit scenario – met name de directe bekostiging voor scholen – een zware operatie voor DUO zijn en zal het de controlelast bij accountants en uitvoerders sterk vergroten. 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. Verder 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. Als laatste, mocht uitwerking van maatregelen behorende bij scenario C aan de orde zijn dan vraagt dit om grondig juridisch uitzoekwerk, bijvoorbeeld hoe we kunnen regelen dat besturen niet meerdere scholen onder zich kunnen hebben, ook in relatie tot art. 1 Eerste protocol EVRM.

4. Ten slotte

Deze Kamerbrief heeft tot doel het beleid voor het verbeteren van de onderwijskwaliteit en kansengelijkheid meer effect te laten hebben, in het belang van de leerling.

Hierbij zijn er eerst vijf denkrichtingen genoemd, waarlangs het sowieso wenselijk lijkt om maatregelen te nemen. Deze denkrichtingen doen een duidelijk appel op de politiek en het kabinet. Daarnaast zijn in de scenario's drie sturingsmogelijkheden geschetst met voor- en nadelen. Het is belangrijk om eventuele maatregelen binnen deze samenhangende scenario's te beschouwen. We moeten consistent zijn in de keuze die we maken en deze volhouden. Inconsistente sturing en te veel beleidswijzigingen in korte tijd zijn niet te absorberen voor de onderwijssector. Zeker aangezien het onderwijs niet alleen sturing vanuit de overheid krijgt, maar ook vanuit de lokale context. Daarbij is het belangrijk te beseffen dat de gepresenteerde scenario's modellen bevatten die in theorie kunnen bijdragen aan consistente sturing. De realiteit is vaak weerbarstiger.

Alles overwegende lijkt scenario B op hoofdlijnen voor mij momenteel de beste denkrichting te bieden, waarbij recht wordt gedaan aan de geconstateerde problematiek. Dit scenario zorgt voor de benodigde samenwerking in het onderwijs, maar is een forse stimulans om de

school, en daarbinnen de leraar en schoolleider, een stevige positie te geven. Hiervoor zijn aanpassingen nodig, maar eenieder die momenteel zo hard werkt aan beter onderwijs lijkt deze te kunnen absorberen, mits we de tijd nemen om de wijzigingen zorgvuldig verder uit te werken. Scenario A biedt mijns inziens te weinig waarborgen voor de zorg voor het onderwijs door de overheid en de rol van de school in de inrichting van het onderwijs. Wanneer wordt gekozen voor een nog fundamentelere wijziging dan scenario B, zoals in scenario C, is het noodzakelijk te realiseren dat dit de broodnodige samenwerking tussen scholen onder druk kan zetten, het gaat afleiden van de grote uitdagingen in het onderwijs waar iedereen momenteel hard aan werkt en dat dit scenario lastig te absorberen en uit te voeren is door scholen en uitvoerders.

Het is van belang om over deze scenario's en de onderliggende sturingskeuze in gesprek met uw Kamer te komen tot een meerjarenperspectief en duidelijkheid voor het onderwijs. We maken deze keuze uiteindelijk om te zorgen dat leraren, onderwijsondersteunend personeel, schoolleiders en bestuurders elke dag met vertrouwen en plezier hun expertise kunnen inzetten voor goed onderwijs voor iedere leerling!

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
M.L.J. Paul