

De onderwijsbestuurder: verantwoordelijkheid op niveau

De drie niveaus van
verantwoordelijkheid

Amsterdam, augustus 2025

Sascha Baggerman

Sebastiaan Broeders

Joost Janssen

Floortje van Linden

Nynke Nysingh

Onderwijsbestuurders liggen maatschappelijk en politiek onder een vergrootglas. Sturing, toezicht en bekostiging zorgen ervoor dat bestuurders zich concentreren op het belang van hun eigen organisatie. Tegelijkertijd dwingt de overheid hen tot samenwerking, bijvoorbeeld via samenwerkingsverbanden passend onderwijs en onderwijsregio's. Bestuurders balanceren daarom voortdurend tussen de verantwoordelijkheid voor de eigen organisatie, voor collega-besturen in de regio en voor de sector als geheel. Met deze publicatie willen we bestuurlijke reflectie op deze drie niveaus van verantwoordelijkheid stimuleren en bijdragen aan een bewuste en open dialoog hierover met de intern toezichthouder. Deze dialoog is idealiter verbonden met de verantwoordelijkheden van de schoolleider, vanwege de samenhang tussen de niveaus van leiderschap binnen de organisatie.

In het huidige onderwijssysteem speelt de onderwijsbestuurder een belangrijke rol bij het richting geven aan, zicht houden op en bijsturen van de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs¹. Nu de sturingsscenario's voor een mogelijke herziening van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, schoolbesturen en schoolleiders (voorlopig) van de politieke tafel zijn², is er wat ons betreft ruimte om in te zoomen op de samenhang in verwachtingen van de onderwijsbestuurder.

We doen dat op eenzelfde manier als we de drie niveaus van verantwoordelijkheid van de schoolleider hebben omschreven, in ons artikel *De schoolleider: Verantwoordelijkheid op niveau*³. Dat artikel werd medio 2024 in het tijdschrift BSM gepubliceerd. Aansluitend plaatsen we de verantwoordelijkheden van de bestuurder nadrukkelijk in een bredere politieke en maatschappelijke context.

Wat zien we?

In het politieke klimaat van de laatste jaren ligt de onderwijsbestuurder onder een vergrootglas. Het vertrouwen in het bestuurlijk vermogen en integriteit van bestuurders is laag. De Onderwijsraad (2023) wijst erop dat inconsistent overheidsoptreden en tegenstrijdige verwachtingen over de rol van schoolbesturen het lastig maken voor bestuurders om hun verantwoordelijkheid waar te maken⁴. Dit sentiment beperkt zich overigens niet tot het onderwijs.

Hoewel er veel kan worden gezegd over hoe de politiek met de sector, en specifiek met bestuurders, omgaat, is het interessanter om te kijken naar wat het logisch maakt dat de politiek de ruimte voelt én neemt om zich zo uit te laten over de sector, en met name over de rol van de bestuurder. Wat zegt dit over het handelen van onderwijsbestuurders, en over hoe zij verantwoording afleggen?

Belang van de eigen organisatie

Door de wijze van sturing, toezicht en bekostiging door de overheid, wordt een bestuurder als vanzelf gericht naar het organisatiebelang. Denk hierbij aan toezicht op de kwaliteit(szorg) van het eigen bestuur en de scholen die daar onder vallen én de bekostiging op (grotendeels) leerlingenaantallen. Dezelfde gerichtheid op de eigen organisatie wordt gevraagd van de intern toezichthouder (RvT). De WBTR (2021)⁵ bepaalt dat deze als taak heeft: het houden van toezicht op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken in de stichting/vereniging en de aan haar verbonden organisatie. Daarbij moet de RvT zich richten naar het belang van die stichting/vereniging en de aan haar verbonden organisatie⁶.

Tegelijkertijd dwingt de overheid samenwerking tussen onderwijsbesturen op hun gezamenlijke maatschappelijke opdracht af. Denk aan de al langer bestaande samenwerkingsverbanden passend onderwijs en de recent geïntroduceerde onderwijsregio's. Beide kwamen in veel gevallen in de plaats van bestaande vormen van samenwerking.

In deze dynamiek is het voor bestuurders hard werken om de maatschappelijke opdracht centraal te blijven stellen. Het vraagt van hen dat zij deze opdracht niet alleen vertalen naar hun eigen organisatie, maar ook dat zij er invulling aan geven in samenwerking met collega-besturen en andere maatschappelijke sectoren die verbonden zijn aan de ontwikkeling van jongeren. De geschetste paradoxale opdracht en bestuurlijke uitdaging die daaruit volgt, zie je ook terug in de opdracht aan de intern toezichthouder. Deze wordt geacht toezicht te houden op de kwaliteit en continuïteit van de eigen organisatie en op (de bijdrage aan) het maatschappelijk belang.

In tijden van stabiliteit is besturen relatief eenvoudig, maar wat krijgt voorrang als het spannender wordt? Dan zien we toch vaak dat de focus op de eigen organisatie komt te liggen. De samenwerking met collega-besturen komt onder druk en de (sluipende) altijd aanwezige dynamiek van concurrentie wordt sterker voelbaar. Ook komt de bijdrage van een bestuurder aan de stevigheid en ontwikkeling van de sector dan vaak op een (nog) lager pitje te staan. Dat is begrijpelijk, maar tegelijkertijd onwenselijk voor de duurzame ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs.

Onze waarnemingen

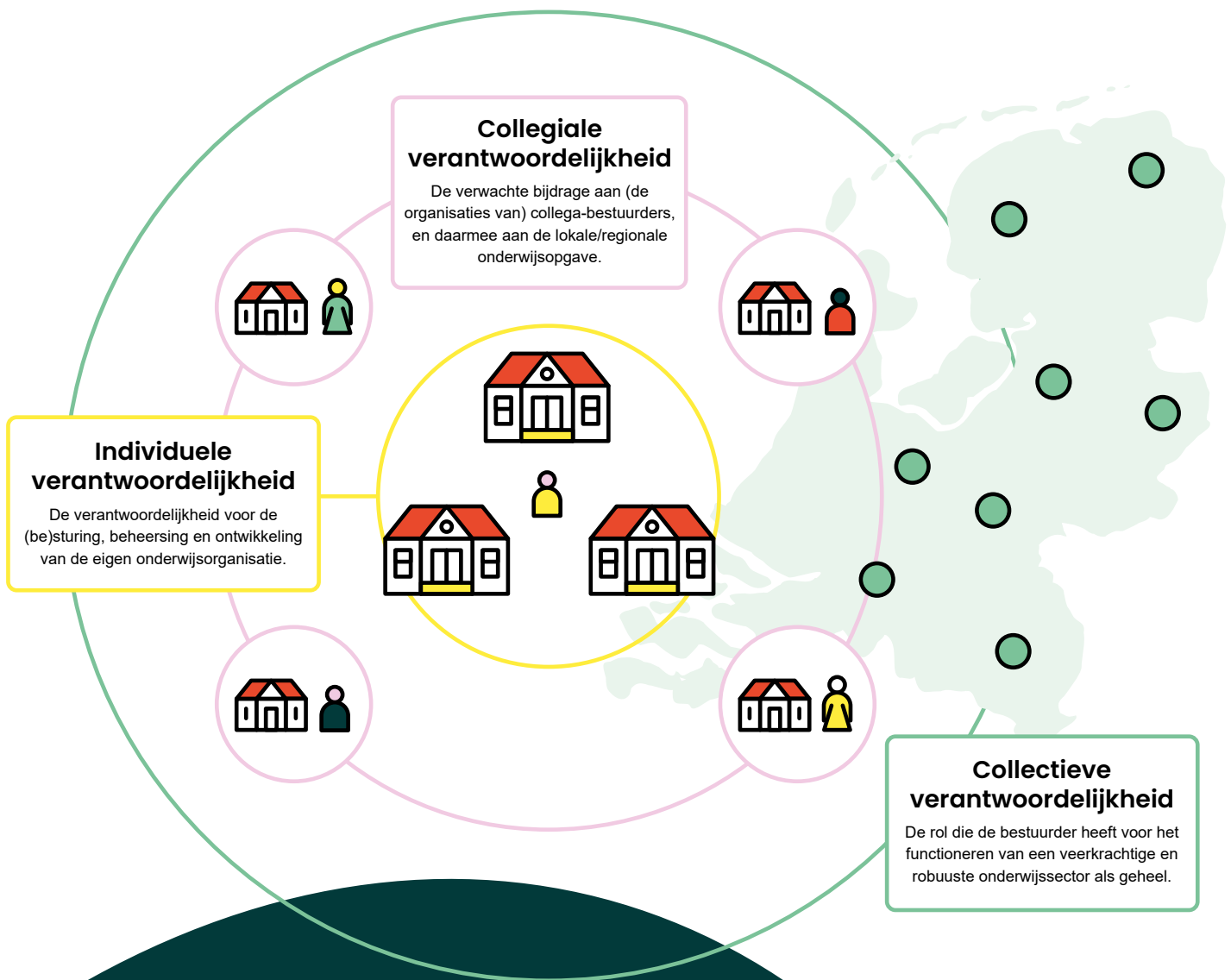
Als we breder kijken naar het totale bestuurlijk handelen binnen het onderwijs, zien wij het volgende:

- Regelmatig worden ontwikkelingen door de politiek over het onderwijs uitgestort zonder dat de sector hier zelf invloed op heeft. Te denken valt aan de samenwerkingsverbanden passend onderwijs, de onderwijsregio's, de NPO-middelen (wijze van verstrekking, verantwoording en vervolg), de veelheid aan subsidies (subsidieconfetti), enzovoort.
- Bestuurders spreken zich vooral reactief of provocatief uit. Hoewel dat in sommige situaties noodzakelijk is, blijft het onvoldoende om het bredere debat te beïnvloeden. Het risico daarvan is bovendien dat het negatieve sentiment rondom onderwijsbestuurders en de sector als geheel wordt versterkt.
- Er zijn weinig bestuurders die openlijk reflecteren op het eigen handelen en op de bijkomende twijfels die horen bij het vervullen van een complexe functie in een dynamisch speelveld. Tegelijkertijd is het juist die combinatie van reflectie, stevigheid en het uitdragen van een positieve visie op het onderwijs die leiderschap zichtbaar en inspirerend maakt.
- Werknemers en werkgeversorganisaties hebben een afzonderlijke rol en moeten deze langs bepaalde inhoud ook zeker afzonderlijk (blijven) spelen. Tegelijkertijd hebben ze vooral een gezamenlijke agenda die nog onvoldoende wordt uitgedragen, en ook worden de krachten nog te weinig gebundeld.
- Veel bestuurders worden hun organisatie ingetrokken. Dit is vergelijkbaar met de trek aan schoolleiders om toch vooral fysiek beschikbaar en zichtbaar op (het plein van) de school te zijn.
- Een groot aantal (directeur-)bestuurders wordt opgeslokt door de waan van de dag, omdat zij leidinggeven aan 'eenpitters' (40% van de besturen in het primair onderwijs⁷) of relatief kleine scholen met beperkte overige managementcapaciteit (25% van de besturen in het voortgezet onderwijs is kleiner dan 1.000 leerlingen⁸).
- In het verlengde hiervan doen zich in het hele funderend onderwijs grote verschillen voor in ten minste de schaal en overige contextvariabelen. Hierdoor is het speelveld voor samenwerken zeer ongelijk. Dat belemmert de mogelijkheid om effectief te werken aan een gezamenlijke maatschappelijke opgave.

We beweren zeker niet dat er een gebrek is aan goede onderwijsbestuurders, integendeel. De vraag is of bestuurders zelf, en de omgeving met hen, in staat zijn de juiste balans te vinden in wat aandacht vraagt. Wij denken dat het helpt om een gesprek te starten over wat we van onderwijsbestuurders verwachten, wat daarvoor nodig is en welke dilemma's er zijn. De inrichting van het stelsel hoeft niet fundamenteel op de schop, maar de werking ervan kan wel degelijk een impuls gebruiken.

Wat reiken we aan?

De verantwoordelijkheid van de onderwijsbestuurder kan, net als die van de schoolleider, opgesplitst worden in drie niveaus:



Deze niveaus zijn nauw met elkaar verbonden en vormen samen de basis voor effectief bestuurlijk leiderschap, zowel binnen de eigen organisatie, in samenwerking met collega-bestuurders, als binnen de onderwijssector als geheel.

Niveau 1:

Individuele verantwoordelijkheid

Onderwijsbestuurders zijn verantwoordelijk voor de inrichting, aansturing en ontwikkeling van hun eigen, individuele organisatie. De Inspectie van het Onderwijs stelt dat het bestuur verantwoordelijk is voor onderwijskwaliteit, een goede organisatie-inrichting, adequaat financieel beheer en een gezonde kwaliteitscultuur⁹.

Er is de afgelopen jaren veel geschreven over de (hiervan afgeleide) verantwoordelijkheden en rollen van onderwijsbestuurders¹⁰. Dit geldt ook voor de verwachtingen van professionalisering door de onderwijsbestuurder en de ethische en professionele normen waaraan de bestuurder zich moet houden¹¹.

De manier waarop schoolleiders hun individuele, collegiale en collectieve verantwoordelijkheid invullen, beïnvloedt direct de invulling en intensiteit van de bestuurlijke rol. Er is een directe relatie tussen de wijze waarop de bestuurder zijn verantwoordelijkheid op dit individuele niveau invult en de verwachtingen die hij of zij heeft van de verantwoordelijkheidsniveaus van schoolleiders. Dit vraagt om bestuurlijk handelen dat daarop is afgestemd. We gaan hieronder kort in op de relatie tussen het individuele niveau van verantwoordelijkheid van de bestuurder en de drie niveaus van verantwoordelijkheid van de schoolleider.

Voor een 'eenpitter' valt het individuele niveau van verantwoordelijkheid van de bestuurder samen met de drie niveaus van verantwoordelijkheid van de schoolleider. We zien het voor (directeur-)bestuurders van eenpitters als voornaamste uitdaging om naast het directeurschap (operationeel aansturen van het schoolteam) voldoende aandacht te geven aan de bestuurlijk-strategische vraagstukken. Die vraagstukken zijn sterk verbonden met de andere twee niveaus van verantwoordelijkheid van de bestuurder. Het verschil tussen deze twee samenvallende rollen verdient aandacht in het gesprek met de intern toezichthouder.

We gaan nu in op de rol en bijdrage van het bestuur aan de drie niveaus van verantwoordelijkheid van de schoolleider (individueel, collegiaal en collectief). De invulling van verantwoordelijkheden door schoolleiders bepaalt in grote mate wat het bestuur geacht wordt te doen op zijn individuele niveau van verantwoordelijkheid voor de eigen organisatie.

1. Bestuurlijke rol op individuele verantwoordelijkheid schoolleider

Het is de taak van het bestuur om de individuele verantwoordelijkheid van de schoolleider scherp te definiëren. Dit gaat om de kaders voor het inhoudelijk speelveld en de spelregels die daarbinnen gelden. Het speelveld bepaal je met vragen als:

- Wat wordt minimaal verwacht (ondergrens) op inhoud en het handelen daarop? Denk aan: eisen aan de (basis)kwaliteit van het onderwijs, het financieel kader, wet- en regelgeving en intern beleid. Vaak wordt niet alleen verwacht dat de schoolleider 'boven de ondergrens' blijft, maar zijn er ook verwachtingen over hoe de schoolleider handelt als de ondergrens in zicht komt.
- Wat wordt van de schoolleider verwacht bij de vertaling van het strategisch meerjarenbeleidsplan of koersplan naar de school? En van de manier waarop zichtbaar wordt gemaakt wat is gerealiseerd? Welke strategische doelen vragen om verscherpte aandacht, gegeven het speelveld waarin de school opereert? Denk aan goed werkgeverschap, basisvaardigheden, inclusief onderwijs of samenwerking met interne en externe collega's.
- Welke verwachtingen heeft het bestuur van de manier waarop schoolleiders hun professionele ruimte invullen? Denk hierbij aan de balans tussen het handelen naar de letter of de geest van wetten en regels, de verwachting van verantwoording bij afwijking van gemaakte afspraken, de mate van uitlegbaarheid van eigen keuzes (ten opzichte van collega's) en verwachtingen over de reflectie op het eigen handelen.

Idealiter geeft het bestuur duidelijk aan hoe het afwegingen maakt als het gaat om de eigen rolneming. In ons whitepaper '[Bewust besturen – Ingrediënten voor een betekenisvolle besturingsfilosofie](#)'¹² geven we hier handvatten voor. Kort gezegd adviseren wij bestuurders bewust een rol in te nemen en hierover transparant te communiceren door een afweging langs twee assen: die van 'ruimte' geven (veel of weinig) en die van 'houding' aannemen (sturend of (onder)steunend). De rolneming is situationeel, afgestemd op de specifieke taak of opgave, de ontwikkelfase van de organisatie en de persoon tot wie de bestuurder zich verhoudt.



Reflectievragen zijn bijvoorbeeld:

Heb ik als bestuurder bij het definiëren van het speelveld een goede balans gevonden tussen het geven van richting en het bieden van ruimte – en wordt dat door anderen ook zo ervaren?

Geven de spelregels van het bestuur voldoende houvast aan schoolleiders om hun professionele ruimte in te nemen?

Ben ik als bestuurder voldoende voorspelbaar in mijn rolneming en is dat goed afgestemd met een eventuele collega-bestuurder?

Een goed functionerend individueel verantwoordelijkheidsniveau van de schoolleider brengt rust voor de bestuurder en zorgt dat deze niet onnodig wordt 'afgeleid'.

2. Bestuurlijke rol op collegiale verantwoordelijkheid schoolleider

Een duidelijke bestuurlijke verwachting ten aanzien van de vorm en wijze waarop schoolleiders hun collegiale niveau van verantwoordelijkheid invullen is cruciaal. Dit heeft immers grote impact op de inrichting, omvang en rolneming van het bestuursbureau en op de rol van de bestuurder als klankbord voor, makelaar tussen en toezichthouder op schoolleiders. Hoe groter de verwachting van collegiale verbinding en zicht, hoe kleiner de rol van bestuursbureau en de bestuurder.

Het is aan het bestuur om de verwachtingen helder met schoolleiders te contracteren, verantwoordelijkheden duidelijk te markeren en voorwaarden in te richten (of ten minste mogelijk te maken). Het vraagt van het bestuur dat het rolbewust opereert binnen het beoogde collegiale samenspel tussen schoolleiders.



Reflectievragen zijn bijvoorbeeld:

Wat verwacht het bestuur van onderlinge samenwerking tussen schoolleiders?

Wat hebben mijn schoolleiders van mij als bestuurder nodig om de verwachtingen waar te kunnen maken?

Wat betekent dit voor het bestuursbureau? Hoe kies ik als bestuur hierin een bewuste en passende positie?

Een goed functionerend collegiaal verantwoordelijkheidsniveau bij de schoolleider zorgt ervoor dat het bestuursbureau effectief kan worden gepositioneerd en dat het bestuur complementair aan de schoolleiders kan handelen.

3. Bestuurlijke rol op collectieve verantwoordelijkheid schoolleider

Het bestuur moet op dit niveau echt kleur bekennen: Welke bijdrage wordt er van schoolleiders verwacht aan het geheel van de onderwijsorganisatie? Dit gaat niet alleen om het scheppen van duidelijkheid over de verwachtingen van de schoolleider, maar heeft ook directe impact op hun invloed, en hoe het bestuur hiermee omgaat. Het vraagt bovendien om een goede positionering van (beleids)medewerkers van het bestuursbureau, met een passende rol en verantwoordelijkheid. Alleen dan is een bijdrage van schoolleiders op collectief niveau duurzaam en van zichtbare toegevoegde waarde.



Reflectievragen zijn bijvoorbeeld:

Hoe zorg ik ervoor als bestuur dat het collectieve niveau geen vrijblijvend sluitstuk is van het takenpakket van schoolleiders?

Welke rol heb ik als bestuurder bij het inrichten van overlegstructuren en gehanteerde gespreks- en besluitvormingsprincipes?

Wat betekent de rol en invloed van schoolleiders voor mijn positie bij richting en inrichting van de totale bestuurlijke organisatie?

De mate en wijze van invulling van dit niveau van verantwoordelijkheid door schoolleiders heeft directe impact op de omvang, rol en positionering van zowel het bestuursbureau als de bestuurder. Mits goed gepositioneerd en ondersteund, draagt een effectieve collectieve verantwoordelijkheid door schoolleiders bij aan een complementair en veerkrachtig bestuur.

Tot slot

Door bewuste inrichting van deze drie niveaus van verantwoordelijkheid van de schoolleider(s) kan het bestuur zijn eigen rol effectiever vormgeven. Het biedt ruimte om de breedte van de eigen verantwoordelijkheden recht te doen en beter een balans te vinden in de vele verwachtingen die er bestaan van het bestuurlijk handelen.

Niveau 2:

Collegiale verantwoordelijkheid

Dit niveau van collegiale verantwoordelijkheid van de bestuurder gaat over de samenwerking tussen bestuurders, zowel binnen dezelfde sector als sectoroverstijgend. Het belang van dit niveau neemt toe, door verplichte vormen van samenwerking, noodzaak tot samenwerking door de druk op de levensvatbaarheid van scholen en de geringe slagkracht van schoolbesturen om taken zelfstandig kwalitatief goed te organiseren.

De meest recente prikkel om echt werk van dit verantwoordelijkheidsniveau te maken is de vaststelling van de nieuwe Code Goed Bestuur voor het funderend onderwijs. Daarin is onder andere de volgende nieuwe lidmaatschapsvoorwaarde opgenomen: "Het bestuur legt via het jaarverslag verantwoording af over de wijze waarop, door middel van samenwerking, invulling wordt gegeven aan de brede maatschappelijke verantwoordelijkheid."¹³

Tegelijkertijd is dit niveau binnen de eigen organisatie vaak nog maar beperkt onderwerp van gesprek. Ook in het gesprek met de intern toezichthouder, in zowel toezichthoudende als werkgeversrol, is het dikwijls onderbelicht. Terwijl de vraag 'wanneer doe ik het goede, en wanneer doe ik het goed?' op dit niveau makkelijk tot veel onzekerheid, onduidelijkheid en onvoorspelbaarheid kan leiden. Niet in de laatste plaats omdat op dit niveau een aantal spanningsvelden zichtbaar en voelbaar is, zoals:

- ↔ organisatiebelang en maatschappelijk belang;
- ↔ samenwerking en concurrentie;
- ↔ lokaal en regionaal;
- ↔ identiteit en levensvatbaarheid;
- ↔ stevigheid en kwetsbaarheid.

Deze spanningen vragen niet om weggijken, maar om aankijken, en niet om directe oplossingen, maar om een bewuste omgang. Ze vragen een continue dialoog die over samenwerkingsvraagstukken heen reikt en per samenwerkingsrelatie en context altijd actueel blijft. Een actueel voorbeeld is het leraren- en schoolleiderstekort. Hoewel dit zich vooral regionaal manifesteert, vraagt het landelijk om bestuurders die bereid zijn over hun eigen schaduw heen te stappen. Niet de vraag 'wat is goed voor mijn organisatie?' staat dan centraal, maar 'wat is maatschappelijk wenselijk en haalbaar?'. Dit vraagt bestuurlijk lef en bereidheid tot verlies voor collectieve winst.

De mate waarin dit collegiale niveau van belang is – en de mate waarin de geschetste spanningen zich voordoen – verschilt sterk per regio. De (mate van congruentie in) regionale indeling, demografische ontwikkelingen en de organisatiegraad van het onderwijs spelen bijvoorbeeld mee. Om het niveau gericht bespreekbaar te maken, onderscheiden we drie vormen van collegiale verantwoordelijkheid:

1. gevraagd;
2. geïnitieerd;
3. georganiseerd.

1. Gevraagd

Een bestuurder kan gevraagd worden om mee te denken, of concreet te helpen bij vraagstukken van één of meer collega-bestuurders. Dit kan gaan om het functioneren als bestuurder (collegiale reflectie), of over de toekomstbestendige organisatie van het gemeentelijke of regionale onderwijsaanbod (collegiale keuzes). Tot slot kan gevraagde collegiale verbinding gaan om uitdagingen voor de organisatie, zoals (gezamenlijke) huisvesting of het duurzaam organiseren van kwalitatief hoogwaardige (staf)ondersteuning (collegiaal organiseren).



Reflectievragen zijn bijvoorbeeld:

Hoe wordt verwacht dat een bestuurder reageert op 'hulpverzoeken' van een of meer collega-bestuurders?

In hoeverre mag (de aandacht voor) de eigen organisatie hieronder 'lijden'?

Hoever kan de bestuurder gaan in het bijdragen aan uitdagingen van de collega, als hiervoor vanuit de eigen organisatie iets moet worden (in)geleverd?

De antwoorden op deze vragen geven meer richting aan de handelingsruimte van de bestuurder bij collegiale verzoeken. Ze maken duidelijk in hoeverre er sprake is van vrijblijvendheid of juist van de expliciete verwachting hierop te handelen. Daarmee wordt de afweging tussen het eigen organisatiebelang en het maatschappelijk optimum scherper gesteld.

2. Geïnitieerd

Van een bestuurder wordt stevigheid gevraagd, een duidelijke visie en een mate van oplossend vermogen. Tegelijkertijd bevindt de bestuurder zich met de organisatie niet in een vacuüm, maar in een dynamisch speelveld met partners binnen en buiten de onderwijssector die verbonden zijn aan de maatschappelijke opdracht. Het is van belang om helder te krijgen welke mate van zelfredzaamheid en oplossend vermogen van de bestuurder wordt verwacht en wanneer uitreiken naar collega-bestuurders geëitmeerd of zelfs gewenst is.



Reflectievragen zijn bijvoorbeeld:

Is samenwerken en collegiaal uitreiken de norm, of vooral een oplossing - en wellicht zelfs laatste redmiddel?

Wordt het stellen van een hulpvraag gezien als kracht of zwakte van de bestuurder?

Hoe open mag of moet een bestuurder zijn in collegiale contacten over het wel en wee van de eigen organisatie?

De antwoorden op deze vragen zijn niet alleen belangrijk voor de bestuurder zelf, maar ook voor de beeldvorming binnen de eigen organisatie.

3. Georganiseerd

De derde en meest tastbare vorm van collegiale verantwoordelijkheid zijn reeds bestaande samenwerkingsverbanden. Deze hebben grofweg twee verschijningsvormen:

1. Verplichte samenwerkingen, zoals 'lokaal educatieve agenda (LEA)'¹⁴, 'regionale planvorming onderwijs (RPO's)'¹⁵, samenwerkingsverbanden passend onderwijs, onderwijsregio's, enzovoort.
2. Vrijwillige samenwerkingen, zoals een shared service center op bedrijfsvoering, een bestuurlijke eenheid (bijvoorbeeld als bevoegd gezag voor een samenwerkingsschool).

Bij zowel verplichte als vrijwillige vormen van bestaande samenwerkingen kan sprake zijn van lichte of zwaardere vormen. Lichtere vormen zijn bijvoorbeeld netwerken zonder organisatorisch-juridische basis. Bij zwaardere vormen gaat het om notariële verbindingen tussen entiteiten. De afwegingen voor een passende samenwerkingsvorm zijn beschreven in ons whitepaper 'Vrijblijvend of onverbreekelijk'¹⁶.

In de praktijk zien we dat bestuurders verschillend omgaan met hun rol en de intensiteit van betrokkenheid in deze samenwerkingen. Zeker in verplichte samenwerkingen lopen motieven en belangen uiteen. Bestuurders maken hierin persoonlijke afwegingen, afhankelijk van de actuele bestuurlijke prioriteiten.



Reflectievragen zijn bijvoorbeeld:

Wat is ons belang in een samenwerking(sverband) en hoe zijn wij van belang voor de samenwerking?

Hoe zijn we een effectieve en betrouwbare partner? En wat moeten we intern organiseren om dit waar te maken?

Hoe zijn we naar onze collega-bestuurders transparant over onze positie en bijdrage?

Het maken van afwegingen is noodzakelijk, maar idealiter is dit een intern afgestemde keuze, die ook bestuurlijke continuïteit kent bij een wisseling in de bestuurdersfunctie. Deze interne duidelijkheid kan leiden tot een explicietere positionering naar buiten toe, zodat ook onder collega-bestuurders de wederzijdse verwachtingen beter op elkaar afgestemd zijn.

Niveau 3:

Collectieve verantwoordelijkheid

Onderwijsbestuurders dragen niet alleen verantwoordelijkheid voor hun eigen organisatie en het leveren van een bijdrage aan die van collega-bestuurders. Ze zijn als publieke ambtsdragers ook systeemverantwoordelijk voor het bewaken van de publieke waarden als kwaliteit, toegankelijkheid en gelijke kansen binnen de onderwijssector als geheel. De Onderwijsraad schreef in 2023 onder meer dat “bestuurders actief moeten bijdragen aan het vertrouwen in en de legitimiteit van het stelsel” en pleitte daarbij voor versterking van de collectieve bestuurskracht¹⁷. Om invulling te geven aan deze collectieve verantwoordelijkheid dienen onderwijsbestuurders gezamenlijk op te trekken bij het vervullen van de publieke taak van het onderwijs, waarbij zij nadrukkelijk in verbinding zijn met de samenleving én de overheid.

De onderwijssector zet hierin belangrijke stappen en organiseert steeds meer gezamenlijkheid. Dit is zichtbaar in de manier waarop belangenorganisaties als de PO-Raad, VO-raad en VTOI-NVTK zich organiseren en activiteiten initiëren en in de zichtbaarheid die bestuurders in de media creëren.

Tegelijkertijd is de zichtbare uitingsvorm vaak nog reactief van aard; bestuurders acteren vooral op maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. De focus ligt op het behoud van rechten, het beschermen van bestaande posities en het verdedigen van bestaande structuren. Hiermee staan zij vaak recht tegenover de overheid, waarmee zij juist meer in verbinding zouden moeten staan. Deze positie is vaak begrijpelijk en soms ook noodzakelijk. De maatschappelijke opdracht die er ligt, vraagt echter een gezamenlijke verantwoordelijkheid en daarmee een rijkere en meer proactieve invulling van dit collectieve verantwoordelijkheidsniveau. Het vraagt om regie nemen, het uitdragen van een visie op de sector, het formuleren van een bijpassende strategie en het maken van soms pijnlijke keuzes die daaraan bijdragen.

Wij zien grofweg drie manieren waarop een bestuurder zijn collectieve verantwoordelijkheid kan invullen:

1. bijdragen aan het oplossen van systeemfalen;
2. bevorderen van professionalisering;
3. boegbeeld zijn.

1. Bijdragen aan het oplossen van systeemfalen

Als maatschappelijke signalen duiden op een falend onderwijssysteem, denk aan dalende leesvaardigheid, groeiende kansenongelijkheid en het toenemende schoolleiders- en lerarentekort, is het onvoldoende om alleen naar de overheid te wijzen (of om vanuit de overheid naar het onderwijs te wijzen). Bestuurders hebben als collectief een verantwoordelijkheid om te signaleren, te agenderen en te handelen. Een bestuurlijk stelsel functioneert niet vanzelf; het vraagt actieve betrokkenheid van iedereen die daarin opereert.

De overheid heeft de sector nodig om een oplossing te vinden voor de genoemde maatschappelijke vraagstukken. De overheid en de onderwijssector komen echter vooral tegenover elkaar in plaats van naast elkaar te staan als gevolg van de toenemende regeldruk en centrale sturing vanuit het ministerie van OCW, bijvoorbeeld via de aanpak van de basisvaardigheden.

Wij pleiten ervoor dat onderwijsbestuurders naar voren stappen en aangeven hoe zij het beste willen doen voor de sector als geheel. Dit betekent dat zij visie vormen op, en verantwoordelijkheid nemen voor, de organisatie van de sector en dat zij met constructieve voorstellen komen die hierin verbetering brengen. Denk bijvoorbeeld aan het realiseren van betere regionale congruentie (van bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden), actieve maatschappelijke verantwoording over het handelen binnen een onderwijsregio, het samen sturen op de organisatiegraad van het onderwijs, en ondersteunende diensten op een passende schaal samen organiseren. Zo wordt het geheel meer dan een optelsom van de delen met risico op suboptimale uitkomsten op totaalniveau, en een bewust gekozen en gestuurde toekomstvisie op de sector als geheel. De overheid heeft de sector nodig om een oplossing te vinden voor maatschappelijke vraagstukken. En de sector heeft het ministerie nodig om als constructief partner mee te denken over hoe optimale keuzes kunnen worden gemaakt voor de sector als geheel.



Reflectievragen zijn bijvoorbeeld:

Welke bewuste keuzes hebben wij als organisatie gemaakt in onze schaalgrootte en organisatie van taken? Wat is de impact hiervan op onze directe omgeving en op de sector als geheel?

Waar botsen mijn systeemverantwoordelijkheid en mijn organisatiedoelen, en hoe ga ik met die spanning om?

Hoe neem ik als bestuurder publiek eigenaarschap voor maatschappelijke thema's, zoals kansengelijkheid of onderwijskwaliteit?

2. Bevorderen van professionalisering

Het vraagt professionele moed van bestuurders om verantwoordelijkheid te nemen voor problemen die hun directe invloedssfeer overstijgen, zeker wanneer dat schuurt met de belangen van de eigen organisatie. Bestuurders moeten zich bewust zijn van het effect van hun handelen op anderen en reflectief zijn op dat handelen.

In het verlengde hiervan past de professionalisering van de onderwijsbestuurder. Pas recent hebben bestuurders het *Beroepsprofiel bestuurders funderend onderwijs 2024*¹⁸ en de daarin opgenomen accreditatie aangenomen. Hiermee stellen zij met elkaar een norm waaraan bestuurders zouden moeten voldoen of waarnaar zij zich moeten ontwikkelen. De nieuwe governancecode voor het funderend onderwijs versterkt dit belang, met de volgende lidmaatschapseis: "Het bestuur werkt aan de eigen professionalisering door één keer in de vijf jaar deel te nemen aan accreditatie zoals door de eigen sectororganisatie aangewezen. Accreditatie is bedoeld voor leden van het statutair bestuur. Een statutair bestuurder start één jaar na benoeming met het accreditatietraject." ¹¹

Het doorlopen van het accreditatietraject, en belangrijker, de bijbehorende professionaliseringsactiviteiten van de bestuurder, raken potentieel alle niveaus van bestuurlijke verantwoordelijkheid. Een aantal bestuurders heeft op collectief niveau expliciet verantwoordelijkheid genomen door bij te dragen aan de totstandkoming van het beroepsprofiel, of door deelname aan de bijbehorende pilots. Andere bestuurders doen dit door een bijdrage te leveren aan leergangen voor bijvoorbeeld schoolleiders, het participeren in bestuurlijke visitatietrajecten of het actief ontsluiten van ontwikkelde kennis en best-practices met collega-bestuurders.



Reflectievragen zijn bijvoorbeeld:

Hoe geef ik in de praktijk invulling aan mijn collectieve verantwoordelijkheid met andere bestuurders?

Durf ik collega-bestuurders aan te spreken op onze collectieve verantwoordelijkheid voor de onderwijssector?

Op welke manier verwacht ik ondersteuning van de intern toezichthouder bij uitoefening van deze rol, bijvoorbeeld in de werkgeversrol?

3. Boegbeeld zijn

In het *Beroepsprofiel bestuurders funderend onderwijs 2024*¹⁶ wordt onder 'Bestuurlijk leiderschap' benoemd dat van bestuurders wordt verwacht dat zij optreden als boegbeeld. Deze verwachting spitst zich specifiek toe op de eigen organisatie en de (keten)partnerorganisaties en politiek in de directe omgeving. Wij pleiten ervoor om deze verwachting uit te breiden naar het optreden als boegbeeld van, of namens, de sector als geheel.

Een aantal bestuurders vervult deze rol van nature, vaak zonder dat zij zich ervan bewust zijn dat dit een extra laag toevoegt aan de andere niveaus van verantwoordelijkheid. Sommige bestuurders doen dit vooral op eigen titel en met eigen verkozen accenten, of zelfs met een specifieke agenda. Anderen kiezen ervoor om te handelen vanuit een collectief, zoals de sectorraden of initiatieven als 'Leve het Onderwijs'¹⁹. Dit is waardevol en vraagt tegelijkertijd om een gesprek over balans en legitimiteit: breng je als bestuurder je persoonlijke geluid, of spreek je (expliciet of impliciet) namens een groep of netwerk? En hoe verhoudt deze publieke rol zich tot de andere bestuurlijke verantwoordelijkheden?

Andere bestuurders voelen van nature minder voor deze vorm van het nemen van collectieve verantwoordelijkheid. Met hen kan worden verkend welke bijdrage – groot of klein – zij zouden kunnen leveren als boegbeeld van de sector, of van een specifiek thema. Misschien wel het belangrijkste hierbij is dat bestuurders regelmatig reflecteren op hun eigen handelen en, bij voorkeur in gesprek met het intern toezicht en collega-bestuurders, op genomen besluiten die wellicht het aanzien van de sector kunnen schaden. In een tijd van toenemend wantrouwen in instituties is het essentieel dat onderwijsbestuurders zich bewust zijn van hun rol in het publieke domein. Hun optreden draagt bij aan het maatschappelijk vertrouwen in onderwijs. Transparantie, publieke verantwoording en zichtbaarheid zijn hierbij sleutelbegrippen²⁰.



Reflectievragen zijn bijvoorbeeld:

Welke verantwoordelijkheid voel ik als bestuurder voor het functioneren van het stelsel als geheel, los van mijn eigen organisatie?

Ben ik me bewust namens wie ik publieke optreed en hoe verhoudt zich dit tot de netwerken of verbanden waarin ik deelneem?

Hoe werk ik als bestuurder samen met mijn intern toezichthouder op deze rol?

De oproep aan bestuurders om via een of meer van de bovenstaande drie vormen bij te dragen aan de onderwijssector vraagt om een concrete vertaling in houding en gedrag; ook en vooral op het niveau van de individuele bestuurder. Wat verwachten we (als samenleving) van de bestuurder op het niveau van collectieve verantwoordelijkheid? En wat zien we (als intern toezichthouder) de bestuurder dan doen? Uiteraard moet dit zijn afgestemd op het gewicht dat aan de andere twee niveaus wordt gehecht, in een haalbare verwachting. Bestuurders die hun eigen organisatie en collegiale netwerken goed hebben ingericht, beschikken over meer legitimiteit en slagkracht om op het collectieve niveau te opereren.

Dit vraagt niet alleen om een stem in het publieke debat, maar ook om moed en legitimiteit om collega-bestuurders aan te spreken als het collectief geraakt wordt. Het vereist, meer dan nu, het goede gesprek tussen de bestuurder en de raad van toezicht, waarin ook de publieke rol en impact expliciet aan bod komt. Het intern toezicht opereert soms zelf in vergelijkbare spanningen tussen verantwoordelijkheidsniveaus, maar is ook werkgever en moet bepalen of de bestuurder het goede doet én dat goed doet.

Conclusie

De drie niveaus van verantwoordelijkheid van een onderwijsbestuurder – individueel, collegiaal en collectief – zijn essentieel voor het effectief leiden van de eigen onderwijsorganisatie, in samenhang met de bijdrage aan de bredere maatschappelijke opdracht. Het is waardevol en noodzakelijk om als bestuur en intern toezicht regelmatig het gesprek te voeren over de balans tussen deze verantwoordelijkheden en de manier waarop deze worden ingevuld. Vanuit het perspectief van intern toezicht geldt dit zowel voor de afweging tussen organisatiebelang en maatschappelijk belang in de toezichthoudende rol, als voor duidelijk formuleren van verwachtingen ten aanzien van de bestuurder in de werkgeversrol. Hierop voortbordurend kan de intern toezichthouder reflecteren op de eigen rolneming, de vertaling naar eigen niveaus van verantwoordelijkheid en op hoe naar eigen inzicht en het oordeel van anderen hierin een juiste balans kan worden gebracht.

Het gesprek tussen bestuur en intern toezicht vindt uiteraard niet plaats in een vacuüm. Het vindt ook zijn weg naar het gesprek met schoolleiders, (leidinggevend van) het servicebureau en ook de (gemeenschappelijke) medezeggenschap. Het is interessant om te kijken wat prioriteit heeft: Wat verwachten we van elkaar, en van de bestuurder meer specifiek, als het spannend wordt? Welke scherpe keuzes maken we dan? Wat staat er dan echt op één? Accepteren we de consequenties van deze keuze?

De samenhang tussen de niveaus van verantwoordelijkheid van de bestuurder, en in verbinding daarmee die van de schoolleider, hebben vaak effect op de omvang en inrichting van de totale topstructuur. Hoe je de juiste keuzes maakt, hebben we uitgewerkt in het whitepaper 'Analyse en (her)ontwerp topstructuur – Hoe doe je dat?'²¹.

Ook extern heeft het gesprek over balans in verantwoordelijkheidsniveaus impact. Samenwerkingspartners hebben er recht op te weten wat zij in een samenwerkingsrelatie mogen verwachten. Afgestemde verwachtingen geven bovendien rust en brengen voorspelbaarheid in de relatie. Binnen de afspraken kan de bestuurder herkenbaar en gewaardeerd bijdragen aan een positieve en duurzame ontwikkeling van de eigen onderwijsorganisatie, die van (regio)collega's en aan de sector als geheel.

Noten

- 1 Honingh, M.E., Ruiter, M.N., & van Thiel, S. (2017). *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs – Nederlands exceptionalisme?* Nijmegen: Radboud University; zie met name de conclusies over indirecte relatie tussen bestuur en onderwijskwaliteit.
- 2 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024). *Herijking sturing funderend onderwijs*. Kamerbrief aan de Tweede Kamer, 5 april 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 31 293, nr. 709.
- 3 B&T (2024). *Drie niveaus van verantwoordelijkheid van schoolleiders*. In: BSM, 42(7), 16–19.
- 4 Onderwijsraad, *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*, Den Haag, 2023. Te raadplegen via: <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2023/een-duidelijke-positie-voor-schoolbesturen>
- 5 Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021). *Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (WBTR)*. Inwerkingtreding: 1 juli 2021. Geraadpleegd in juni 2025 via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044657/2023-01-01>
- 6 B&T, *Wat betekent het Wetsvoorstel bestuur en toezicht rechtspersonen voor het onderwijs?*, door K.A. Breuker, 2021. Te raadplegen via: <https://www.vbent.org/wp-content/uploads/2021/10/Artikel-WBTR.pdf>
- 7 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (z.j.). *Aantal scholen in het primair onderwijs*. Geraadpleegd in juni 2025 via: <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/primair-onderwijs/instellingen/aantal-scholen-in-het-primair-onderwijs>
- 8 DUO – Dienst Uitvoering Onderwijs (2023). *Bestandsgegevens Instellingen – Voortgezet Onderwijs 2023*. Geraadpleegd in juni 2025 via: https://www.duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/vo/
- 9 Inspectie van het Onderwijs (2024). *Toezichtkader funderend onderwijs 2024*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Geraadpleegd in juni 2025 via: <https://www.onderwijsinspectie.nl>
- 10 Lange, H. (2014). *Uit het goede hout gesneden – Over professionaliteit en persoonlijke vorming van schoolbestuurders*. Stichting NIVOZ.
- 11 PO-Raad & VO-raad (2024). *Beroepsprofiel en accreditatiekader voor bestuurders in het funderend onderwijs* [katern]. Geraadpleegd in juni 2025 via: <https://www.poraad.nl/system/files/2024-10/Katern%20Beroepsprofiel%20en%20Accreditatie%20bestuurders%20funderend%20onderwijs.pdf>

PO-Raad (2019). *De onderwijsbestuurder: een uitdagende professie*. PO-Raad. Geraadpleegd in juni 2025 via: <https://www.poraad.nl> en <https://www.vo-raad.nl>
- 12 B&T (2022). *Bewust besturen in het funderend onderwijs – Ingrediënten voor een betekenisvolle besturingsfilosofie*. B&T Organisatieadvies. Geraadpleegd in juni 2025 via: <https://www.vbent.org/over-bt/publicaties/whitepapers/bewust-besturen-in-het-funderend-onderwijs/>
- 13 PO-Raad (2025). *ALV PO-Raad stelt governancecode funderend onderwijs vast*. Geraadpleegd in juni 2025 via: <https://www.poraad.nl/professioneel-bestuur/goed-bestuur/alv-po-raad-stelt-governancecode-funderend-onderwijs-vast>
- 14 Als invulling van de wettelijke verplichtingen die volgen uit art.160 en 161 van de *Wet op het primair onderwijs (WPO)*, art. 3.42 van de *Wet voortgezet onderwijs (WVO)* en art. 1.50a van de *Wet kinderopvang*.
- 15 Als invulling van de wettelijke verplichtingen die volgen uit art. 4.18 t/m 4.23 van de *Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO)*
- 16 B&T (2024). *Vrijblijvend of onverbrekelijk – Keuzes in samenwerking en bestuurlijke positionering*. B&T Organisatieadvies. Geraadpleegd in juni 2025 via: <https://www.vbent.org/over-bt/publicaties/whitepapers/vrijblijvend-of-onverbrekelijk/>
- 17 Onderwijsraad (2023). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*. Den Haag: Onderwijsraad. Geraadpleegd in juni 2025 via: <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2023/09/28/schoolbesturen>
- 18 PO-Raad, VO-raad & VvOB. (2024). *Beroepsprofiel bestuurders funderend onderwijs 2024*. Geraadpleegd in juni 2025 via: <https://www.poraad.nl/system/files/2024-10/Katern%20Beroepsprofiel%20en%20Accreditatie%20bestuurders%20funderend%20onderwijs.pdf>
- 19 Leve het Onderwijs! (z.j.). *Ons Manifest: Leve het Onderwijs!*. Geraadpleegd in juni 2025 via: <https://levehetonderwijs.nl/ons-manifest-leve-het-onderwijs/>
- 20 Inspectie van het Onderwijs (2022). *De Staat van het Onderwijs 2022 – inclusief thema: Onderwijs in samenhang*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Geraadpleegd in juni 2025 via: <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2022/04/13/de-staat-van-het-onderwijs-2022>
- 21 B&T (2021). *Analyse en (her)ontwerp topstructuur – Hoe doe je dat?*. Geraadpleegd in juni 2025 via: <https://www.vbent.org/over-bt/publicaties/whitepapers/analyse-en-herontwerp-topstructuur/>

