

scheidslijn. Deze lijn wordt bepaald door de heersende opvattingen over de overheidstaak en de wijze van uitvoering daarvan,<sup>46</sup> maar wetgeving moet daarbij wel altijd worden gezien en beoordeeld vanuit het perspectief van de burgers voor wie het recht vertrouwen mogelijk moet maken.<sup>47</sup>

#### Over de auteurs

*Mr. dr. A.G.D. Overmars*

Senior beleidsadviseur bij de Dienst Uitvoering Onderwijs van het Ministerie van OCW, rechter-plaatsvervanger in de Rechtbank Noord-Nederland en lid van de redactie van het *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid* (NTOR).

*Prof. mr. dr. P.J.J. Zoontjens*

Emeritus hoogleraar onderwijsrecht, Tilburg University en lid van de redactie van het *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid* (NTOR).

## De juridische positie van de schoolleider nader beschouwd

*Martijn Nolen, Marlies Honingh en Femke Geijssel*

### 1. Aanleiding<sup>1</sup>

In 2018 bracht de Onderwijsraad het advies 'Een krachtige rol voor schoolleiders' uit.<sup>2</sup> In dit adviesrapport stelde de Onderwijsraad, gefundeerd op basis van onderwijskundig onderzoek, dat schoolleiders van groot belang zijn voor de onderwijskwaliteit. Tevens omvatte het rapport het advies om de betrokkenheid van schoolleiders bij beleids- en besluitvorming op bestuursniveau te vergroten. Om de rol van schoolleiders te versterken stelde de Onderwijsraad dat voor elk van de sectoren – primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs – verdere professionalisering en een betere positionering van schoolleiders noodzakelijk zijn. De Onderwijsraad deed daartoe drie aanbevelingen: (1) versterk het schoolleiderschap vanuit een gemeenschappelijk beroepsbeeld, (2) realiseer een integraal systeem voor leiderschapontwikkeling en (3) bied schoolleiders gelegenheid om hun strategische rol vorm te geven.

De Ministers van OCW onderschreven het pleidooi van de Onderwijsraad maar bleken ook terughoudend in de door de overheid te nemen maatregelen.<sup>3</sup> Vooralsnog is hun inzet gericht op het gezamenlijk opstellen van een schoolleidersagenda per sector, het verkennen

46 G. Overkleef-Verburg, 'Zelfsturing en zelfregulering. Over de verhouding van bestuurskunde en (bestuurs) recht', in: *Over bestuur, recht en informatisering. Opstellen aangeboden aan I.Th.M. Snellen*, Lelystad, 1998, p. 253-270.

47 E. Hirsch Ballin, *De rol van de wetgever: vijftig jaar verder*, Preadvisie voor de jaarvergadering 2019 van de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving, Den Haag, juni 2019.

1 Deze bijdrage is geschreven in het kader van deelstudie 1 van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijs-onderzoek (NRO) gefinancierde project 'Aard en doorwerking van sturingsrelaties: de sleutel tot toekomstgericht onderwijs?', Projectnummer 40.5.18400.022.

2 Onderwijsraad, *Een krachtige rol voor schoolleiders*, Den Haag, 2018.

3 *Kamerstukken II* 2018/19, 31293, nr. 420.

van een eventuele schoolleidersopleiding op masterniveau en het in kaart brengen van de mogelijkheden tot het verder versterken van de beroepsgroep van schoolleiders.<sup>4</sup>

## 2. Onderzoeksvraag en verantwoording

Als er een breed gedeelde behoefte bestaat aan krachtiger schoolleiders en het versterken van hun strategische rol, is voor beleidsmakers en wetgever een logische vervolgvraag: hoe kan dat juridisch vorm krijgen? Is het nuttig en noodzakelijk om een schoolleider daartoe eigen (wettelijke) taken en bevoegdheden te geven? En zo ja, wat betekent dat voor hun juridische positie en de systematiek van verantwoording en toezicht?

Om op deze beleidsvragen een eerste antwoord te kunnen geven, wordt in deze bijdrage nagegaan wat de meest in het oog springende kenmerken zijn van de huidige juridische positie van schoolleiders. Dit doen we door in paragraaf 3 aandacht te besteden aan de historische ontwikkeling van het onderwijsrechtelijk kader voor zover dat betrekking heeft op de positie van de schoolleider. In paragraaf 4 schetsen we vervolgens de arbeidsrechtelijke positie van schoolleiders en in paragraaf 5 geven we de opvattingen van de sociale partners over de positie van de schoolleider weer. Op basis van de positiebepaling uit voorgaande paragrafen zullen we in paragraaf 6 en 7 antwoord geven op de geformuleerde beleidsvragen. Paragraaf 8 sluit af met enkele reflecterende opmerkingen.

Vertrekpunt voor deze bijdrage is de constatering dat schoolleiders een belangrijke bijdrage leveren aan de onderwijskwaliteit op hun scholen en dat zij een substantiële invloed hebben op het reilen en zeilen binnen hun scholen en daarmee belangrijke sleutels in handen hebben voor schoolontwikkeling en onderwijsverbetering.<sup>5</sup> Deze bijdrage gaat uit van de schoolleider

in het primair onderwijs en daarmee staat de Wet op het primair onderwijs (WPO) centraal.<sup>6</sup> De ervaring leert echter dat inhoud en uitleg van deze wet wordt beïnvloed door en verweven is met andere sectorale onderwijswetten, algemene onderwijswetten zoals de Wet op het onderwijstoezicht (WOT), de Leerplichtwet 1969 (LPW) en de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) alsmede de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en het Burgerlijk Wetboek (BW).

Voor een goede lezing van dit artikel is het nuttig te beseffen dat de onderwijswetgeving en parlementaire geschiedenis niet uitblinken in een helder gebruik van begrippen.<sup>7</sup> In deze bijdrage gebruiken we het begrip *onderwijsorganisatie* uitsluitend om de *rechtspersoon* aan te duiden die één of meer onderwijsinstellingen (scholen) in stand houdt. In het primair onderwijs is 99% van de onderwijsorganisaties een private rechtspersoon en als gevolg het *bevoegd gezag* in de zin van de onderwijswetgeving. De onderwijsorganisatie is normadressaat en draager van wettelijke rechten en verplichtingen, heeft als rechtssubject recht op publieke bekostiging en legt over de naleving van de onderwijswet- en regelgeving en over de verkrijging

dam, 2015; K. Leithwood, A. Harris & D. Hopkins, 'Seven strong claims about successful school leadership', *School Leadership & Management: Formerly School Organisation*, 2008, nr. 1, p. 27-42 en K. Leithwood, A. Harris & D. Hopkins, 'Seven strong claims about successful school leadership revisited', *School Leadership & Management*, 2019, p. 1-18.

6 De keuze voor een focus op het primair onderwijs is ingegeven door het feit dat het NRO-onderzoek waarbinnen deze analyse is uitgevoerd zich richt op het primair onderwijs. Dezelfde vragen, maar dan in een andere context, spelen echter ook in het voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs.

7 M.F. Nolen, 'Het onderwijsrechtelijk kernbegrip bevoegd gezag: een pleidooi voor herziening', *School en Wet*, september 2017, p. 5-12. Zie ook M.F. Nolen, *De bestuurder in het onderwijs*, dissertatie Vrije Universiteit, Den Haag: Boom juridisch, 2017.

4 *Kamerstukken II* 2018/19, 31293, nr. 420, p. 9.

5 *Idem*, p. 10; F. Geijssels, *Praktijken en praktijkwijsheden van onderwijsleiders*. Oratie Universiteit van Amster-

en besteding van de publieke bekostiging verantwoordend af aan de overheid. Elke private onderwijsorganisatie kent een statutair *bestuur* dat bestaat uit één of meerdere bestuurders. Het bestuur vervult bij de meeste onderwijsorganisaties de ‘functie bestuur’ in de zin van de onderwijswetgeving (art. 17a WPO). Het bestuur bestuurt en vertegenwoordigt de onderwijsorganisatie, vervult intern de rol van werkgever en legt als vertegenwoordiger van de onderwijsorganisatie extern verantwoording af. Het bestuur heeft de mogelijkheid om aan schoolleiders de vervulling van publiekrechtelijke taken van de onderwijsorganisatie (of van het bestuur) als bestuursorgaan te *mandateren* (art. 10:1 Awb) en aan hen de bevoegdheid te verlenen tot vertegenwoordiging en het verrichten van rechtshandelingen krachtens *volmacht* (art. 3:60 BW).

### 3. De schoolleider in het onderwijsrecht

#### 3.1 Definitie begrip ‘schoolleider’ en aanduiding taken

De WPO definieert het begrip *schoolleider* niet. Niettemin kent het begrip ‘schoolleider’ wel enige wettelijke herkomst. Op meerdere plaatsen in de WPO is bijvoorbeeld het begrip schoolleiding in titels en tekst opgenomen, de WMS definieert het begrip schoolleiding als *‘de directeur of centrale directie’* en de LPW definieert het begrip ‘hoofd’ als *‘hij die met de leiding van de school is belast’*.<sup>8</sup> Dit aan het ‘hoofd’ staan van en ‘leiding geven’ aan een school zijn twee cruciale aspecten voor de aanduiding van iemand als schoolleider. Art. 29 lid 1 WPO geeft bijvoorbeeld ook aan dat aan elke school een directeur (lees: schoolleider) moet zijn verbon-

den *‘bij wie onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag de onderwijskundige, organisatorische en huishoudelijke leiding berust’* van de school.

De Onderwijsraad verstaat op zijn beurt onder schoolleider *‘degene die binnen een school of scholengemeenschap formeel leiderschap uitoefent dicht op het primaire proces en verantwoordelijkheid draagt voor onderwijs, organisatie en personeel. Leraren die een leiderschapsrol vervullen vanuit hun individuele kwaliteiten of expertise (zoals een ict- of zorgcoördinator), maar die geen formeel leidinggevende van leraren zijn, vallen buiten deze definitie. Ook wordt niet bedoeld het bestuur van een school’*.<sup>9</sup>

De formele taak van schoolleiderschap vereist volgens de WPO een extra, constituerende handeling. Om schoolleider te zijn, moet niet alleen een arbeidsrechtelijke benoeming in de functie of overeenkomst van opdracht hebben plaatsgevonden, maar is ook een constituerende handeling vereist. Aan hem/haar moeten taken en bevoegdheden zijn ‘overgedragen’ (art. 30a lid 1 WPO) en het door de onderwijsorganisatie verplicht vast te stellen managementstatuut dient ten minste een regeling te bevatten betreffende die taken en bevoegdheden (art. 31 lid 1 WPO). In de dagelijkse praktijk is er weinig onduidelijkheid: in die zin dat de schoolleider met overgedragen taken en bevoegdheden doorgaans wordt aangeduid als ‘de directeur’. De definitiekwestie speelt hierbij logischerwijs nauwelijks een rol.<sup>10</sup> Maar in deze bijdrage, waarin het ons te doen is om de juridische posi-

9 Onderwijsraad, *Een krachtige rol voor schoolleiders*, Den Haag, 2018, p. 9.

10 Ook in onderzoek naar schoolleiderschap in het primair onderwijs blijkt het niet al te ingewikkeld om de schoolleider te onderscheiden (directeur). In het voortgezet en middelbaar onderwijs, met meerdere managementlagen ligt dit anders. De definitiekwestie speelt voorts sterker bij onderzoek waarin vragen gesteld worden over de schoolleiding; waarmee bevoegde en onbevoegde schoolleiders worden aangemerkt.

8 Uit de memorie van toelichting blijkt in dit verband dat onder ‘hoofd’ bij afwezigheid van het hoofd der school (c.q. rector of directeur) ook het waarnemend hoofd (c.q. conrector of adjunct-directeur) [moet, MN] worden verstaan, die in dat geval immers met de leiding van de school is belast. Zie *Kamerstukken II 1967/68*, 9039 nr. 3, p. 13.

tie van de schoolleider, is het relevant om dit aan te kaarten.

De WPO zelf benoemt slechts één concrete taak die direct aan de schoolleider toekomt. Dat is het opstellen van het onderwijskundig rapport (art. 42 lid 1 WPO) als onderdeel van het door het bevoegd gezag vast te stellen schooladvies voor de leerling. De WPO geeft verder alleen aan dat de directeur ouders aanwijzingen kan geven bij het verrichten van ondersteunende werkzaamheden. Besluiten tot vaststelling van de (deel)begroting van een school, het bestuursverslag en de jaarrekening, alsmede het schoolplan en de schoolgids worden alle beschouwd als taken en bevoegdheden van (het bestuur van) de onderwijsorganisatie (art. 12, 13 en 171 lid 1 WPO). Ook de WMS kent de schoolleider of schoolleiding geen eigen taken of bevoegdheden toe. Art. 6 lid 5 WMS bevestigt slechts dat het bevoegd gezag een schoolleider kan opdragen (bepaalde) besprekingen met de medezeggenschapsraad namens het bevoegd gezag te voeren. Uitzondering op de regel vormt de LPW die consequent het hoofd van de school aanwijst als degene die belast is met het verlenen van wettelijke vrijstellingen voor de leerplicht en dient te voldoen aan de bijbehorende externe informatie-, registratie- en verantwoordingsverplichtingen.

### 3.2 De schoolleider als hoofd der school (1857 tot 1985)

De begrippen ‘schoolleider’, ‘directeur’ en ‘hoofd’ kennen hun oorsprong in het midden van de negentiende eeuw en wijzen op een behoefte aan sturing van de bestuurlijke en organisatorische inrichting van groter wordende onderwijsorganisaties met het oog op extra borging van de onderwijskwaliteit. Een debat in de Eerste Kamer over de Lager onderwijswet 1857 bevestigt dit: ‘Groeit dit getal [leerlingen] te sterk aan, dan wordt degene, die aan het hoofd der school staat, meer bestuurder dan onderwijzer. Al te talryk bezette scholen bederven het uitzicht der hulponderwijzers op bevordering, en verminderen alzoo den lust om zich aan het vak

te wijden.’<sup>11</sup> De voorloper van het huidige art. 29 WPO is dan ook te vinden in art. 23 Wet op het middelbaar onderwijs 1863: ‘aan het hoofd van elke dier scholen (...) een der leeraren is geplaatst, die den titel draagt van directeur’. De bepaling veronderstelde een onderscheid tussen de taken van de directeur (of hoofd) en de overige leraren: ‘de bestemming van den directeur verschilt van die der overige leeraren; wel wordt hem ook een deel van het onderwijs opgedragen, maar het is bovenal zijne taak voor den samenhang en geregelden gang van het geheel te zorgen; hij moet als de ziel der school zijn’.<sup>12</sup>

In de Lager onderwijswet 1878 werd vervolgens een eerste uitgebreide regeling tot organisatorische inrichting van de school opgenomen. Elke school diende een hoofd te kennen, dit hoofd moest een onderwijzer zijn met ervaring en hoogwaardiger kennis dan een gewone onderwijzer en het hoofd diende de school en de lessen te ‘besturen’.<sup>13</sup> Het hoofd was ‘aan het hoofd der school geplaatst’<sup>14</sup> en werd geacht ‘toezigt’ te houden op de andere onderwijzers en de kwaliteit van de lessen.<sup>15</sup> In de toelichting werd overwogen dat het hoofd der school

11 Art. 18 Lager onderwijswet 1857: ‘Wanneer het getal der leerlingen op eene school meer dat zeventig bedraagt, wordt de hoofdonderwijzer bijgestaan door een kweekeling...’ Zie *Handelingen I* 1856/57, 178.

12 *Kamerstukken II* 1861/62, XCII, nr. 3, p. 935.

13 Het woord ‘besturen’ had in 1878 overigens minder juridische lading dan nu. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het ‘besturen’ een aan het hoofd toevertrouwde taak is en dat het verantwoordelijkheid veronderstelt voor de klassenverdeling, de regeling van het leerplan en de keuze van de te gebruiken boeken. *Kamerstukken II* 1877/78, 130, nr. 3, p. 12 en p. 14 en *Kamerstukken II* 1877/78, 130, nr. 6, p. 31 en 40.

14 *Kamerstukken II* 1877/78, 130, nr. 6, p. 31 en 40.

15 *Kamerstukken II* 1877/78, 130, nr. 6, p. 36: ‘De hoofdonderwijzer, wiens oog over alles moet gaan, behoort van zijn aan het toezigt te besteden tijd zoo veel over te houden, dat hij steeds zelf in de eene of andere klasse onderwijs geven kan. Anders gaat in den bestuurder der school de beste onderwijskracht grootendeels verloren.’

*'eigenlijk geen titel is of althans moeilijk , als zoodanig, in ons spraakgebruik burgerregt zal verkrijgen'* en dat een persoon in het bezit van hoofdonderwijzers-acte eigenlijk alleen als hoofdonderwijzer kon worden aangesproken als hij *'aan het hoofd eener school staat'*.<sup>16</sup>

Al in de negentiende eeuw ontstond behoefte aan enig toezicht op het handelen van de schoolleider. In de Lager-onderwijswet 1889 werd namelijk de tot vandaag geldende voorwaarde opgenomen dat de school onder bestuur staat van een rechtspersoon (art. 54bis lid 1 Lager-onderwijswet 1889; thans art. 55 WPO). Deze voorwaarde vond zijn oorsprong in de wens te voorzien in extra kwaliteitsborging door aanbrenging van een functiescheiding tussen het hoofd en de toezichthoudende bestuurders: *'Door den eisch dat de school sta onder het bestuur eener vereeniging of instelling die rechtspersoonlijkheid bezit, zal een nauwlettend toezicht op de school worden gehouden door personen wier doel is, degelijk onderwijs te doen geven, aan wie het onderwijzend personeel ondergeschikt is en die voorts tegenover de ouders der kinderen verantwoordelijk zijn.'*<sup>17</sup>

### 3.3 De schoolleider als dagelijks leidinggevende (1985 tot 2010)

Met de opnemings van een taakomschrijving van de schoolleider in het wetsontwerp van de uiteindelijke Wet op het basisonderwijs 1985 en de gelijktijdige roep om financiële en organisatorische autonomievergroting kwam de schoolleider weer in beeld bij de onderwijswetgever. Sinds 1985 moet aan elke school een directeur verbonden zijn *'bij wie onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag de onderwijskundige, organisatorische en huishoudelijke leiding berust'* (art. 15 lid 1 WBO 1985; huidig art. 29 WPO).<sup>18</sup> De uitoefening van deze 'leiding' was in de ogen van de regering echter niet ongeclausuleerd: *'De directeur heeft weliswaar de leiding,*

*maar de uitvoering van het schoolwerkplan is een zaak waarvoor het gehele personeel de verantwoordelijkheid behoort te dragen. Een van de belangrijkste taken van de directeur zal dan ook moeten zijn aan die gezamenlijke verantwoordelijkheid inhoud te geven.'*<sup>19</sup> Met de woorden 'onderwijskundig, organisatorisch en huishoudelijk' werd vooral getracht de taak van de schoolleider te concretiseren. De taakomschrijving duidt in die zin op de iets later in de nota 'Meer over management' uit 1985 beschreven behoefte aan meer professioneel management en het in de nota 'De school op weg naar 2000' uit 1988 beschreven belang van professionele leiding van de school.<sup>20</sup>

*'De autonome school wordt, onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, geleid door een professionele leiding, goed thuis in managementtechnieken, onderwijskundige ontwikkelingen, personeelsbeleid en financiën en materieel beheer. (...) Een autonome school met de kenmerken zoals die hier worden geschetst is in hoge mate zelf verantwoordelijk voor het eigen reilen en zeilen.'*<sup>21</sup>

De Wet invoering directiestatuut uit 1995 en de Wet invoering van het schoolplan, de schoolgids en het klachtrecht uit 1998 werkten de positie van de schoolleider verder uit.<sup>22</sup> Nieuw was in het bijzonder het aan de richtinggevende uitspraken van het Schevenings Beraad ontleende voorstel om een managementstatuut verplicht te stellen (huidig art. 31 WPO).<sup>23</sup> Het managementstatuut zou de schoolleider een

16 Kamerstukken II 1877/78, 130, nr. 6, p. 31.

17 Kamerstukken II 1888/89, 89, nr. 10, p. 35.

18 Kamerstukken II 1876/77, nr. 2 (art. 15 lid 1).

19 Kamerstukken II 1976/77, 14428, nr. 3, p. 45.

20 Kamerstukken II 1984/85, 19132, nr. 2, p. 9. 'Meer over management 1985' en 'School op weg 1988'.

21 'School op weg 1988', p. 3-5.

22 Wet verplichting vaststellen directiestatuut (Stb. 1995, 612; 23947) en Wet invoering van het schoolplan, de schoolgids en het klachtrecht (Stb. 1998, 398; dossier 25459).

23 Kamerstukken II 1991/92, 22461, nr. 32 en Schevenings Beraad 1993-1994, punt 4.5.

meer heldere positie moeten geven en sloot aan bij de wens om schoolorganisaties om te vormen tot *'arbeidsorganisaties met een eigen organisatie- en personeelsbeleid'*.<sup>24</sup> In hoeverre daarmee de eerdere clausulering tot het dragen van gezamenlijke verantwoordelijkheid door het gehele personeel overeind is gebleven en nader vorm kreeg, is een separate studie waard, zeker in relatie tot de actuele discussies over zeggenschap en bevoegdheden van leraren. Hoewel verderop in dit artikel naar voren zal komen hoe dit toch als een konijn uit de hoge hoed kan terugkeren in het juridische conflict tussen schoolleider en bestuurder.

Interessant is in elk geval dat de regering al in 1994 hinkte op twee gedachten. Met het oog op de wens tot vergroting van de autonomie van de school dichtte de regering de schoolleider in dat veranderingsproces een 'sleutelpositie' toe en werd opgemerkt dat *'de leiding van een school (...) in handen [is] van de directeur van de school'*.<sup>25</sup> De regering benoemde echter ook nadrukkelijk het risico dat met meer autonomie onduidelijkheid kon ontstaan over de vraag welke taken en bevoegdheden de schoolleider vervulde en binnen welke grenzen. Omwille van dit risico was het volgens de regering ook wenselijk dat het bevoegd gezag *'gegeven de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag'* omschreef welke taken aan de schoolleider werden opgedragen en welke kaders bij de uitoefening daarvan golden.<sup>26</sup> Onverminderd de sleutelpositie van de schoolleider hield de regering nadrukkelijk vast aan de lijn dat de schoolleider steeds besluiten nam *'in naam van'* en *'onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag'*.<sup>27</sup> De regering wilde niet dat het bevoegd gezag de verantwoordelijkheid voor de uitoefe-

ning van zijn taken *'uit handen'* gaf.<sup>28</sup> Van een interne delegatie, inhoudende een overdracht van taken en bevoegdheden aan de schoolleider, kon daarom volgens de regering geen sprake zijn.

### 3.4 De schoolleider als professional na 2010

#### *Dubbele interne functiescheiding*

Na de eeuwwisseling richt het debat zich, evenals in maatschappelijke sectoren zoals wonen en zorg, vooral op het professionaliseren van het bestuur en intern toezicht.<sup>29</sup> In 2010 leidt dit in het primair en voortgezet onderwijs tot de introductie van de zorgplicht en goed bestuur en de verplichting tot een functionele scheiding van de bestuurlijke en toezichhoudende functie (art. 17a tot en met art. 17c WPO).<sup>30</sup> Tezamen met de van onderwijsorganisaties verlangde zorg voor het borgen en verbeteren van de onderwijskwaliteit (art. 12 lid 4 WPO) heeft dit bijgedragen aan de huidige praktijk waarin het besturen van een onderwijsorganisatie als een professionele en dagelijkse bezigheid wordt beschouwd. De introductie van het vernieuwde toezicht in 2017 dat ontegenzeggelijk bestuursgericht is, kan beschouwd worden als een nadere verankering van de wettelijke geformuleerde zorg voor het borgen en verbeteren van de onderwijskwaliteit.<sup>31</sup>

Hoewel de positie van de schoolleider in deze periode minder aandacht kreeg, nam de onderwijswetgever in 2010 wel het voorstel van Zoontjens en Vermeulen over om in het open-

24 Kamerstukken II 1994/95, 23947, nr. 3, p. 1-2 en Kamerstukken II 1994/95, 23900-VIII, nr. 2, p. 15.

25 Kamerstukken II 1994/95, 23900-VIII, nr. 2, p. 15 en Kamerstukken II 1994/95, 23947, nr. 3, p. 2 en 5.

26 Kamerstukken II 1994/95, 23947, nr. 3, p. 2.

27 Idem.

28 Kamerstukken II 1994/95, 23947, nr. 5, p. 5-6.

29 Zie o.a. A. de Bos, J.G.C.M. Galle, M.E.P.A.R. Jans e.a., *Governance in beweging. De intern toezichthouder in de semipublieke sector*, Den Haag: Boom juridisch, 2018.

30 Wet goed onderwijs, goed bestuur (Stb. 2010, 80, dossier 31828).

31 Kamerstukken II 2015/16, 33862, nr. 24. Zie ook M. Honingh, M.C.M. Ehren & C. van Montfort, 'Het vernieuwde toezicht in het onderwijs: Hooggespannen verwachtingen van kwaliteitszorg, bestuurskracht en maatwerk', *Bestuurskunde* 2, 018, 27(4), p. 19-29.



baar onderwijs expliciet ruimte te bieden aan de *delegatie* van taken en bevoegdheden van bestuur aan het management.<sup>32</sup> Het nieuwe art. 30a WPO benoemde expliciet de mogelijkheid voor het bestuur van organisaties voor openbaar onderwijs om hem bij wettelijk voorschrift opgedragen taken en bevoegdheden over te dragen aan de schoolleider. Deze toevoeging moest, aldus de regering, tegemoetkomen aan de tendens in het funderend onderwijs om bestuursbevoegdheden aan het management toe te delen en aan het naar eigen inzicht organiseren van de interne bestuursorganisatie.<sup>33</sup> Wanneer we dit artikel bezien in samenhang met de toekenning van de in de art. 29 WPO benoemde onderwijskundige, organisatorische en huishoudelijke leidinggevende taken aan de schoolleider en de in art. 31 WPO opgenomen verplichting om een managementstatuut vast te stellen, kan hieruit afgeleid worden dat de onderwijswetgever ook tussen de functies van schoolleiding en bestuur een scheiding wenselijk acht. Daarmee ontstaat het beeld van een tweede functiescheiding binnen de onderwijsorganisatie: niet alleen de expliciet benoemde scheiding van de functies bestuur en intern toezicht (art. 17a WPO) maar ook die tussen de functie 'schoolleiding' en de functie 'bestuur'. Binnen deze tweede functiescheiding legt de schoolleider over de vervulling van de functie schoolleiding intern verantwoording af aan de bestuurder(s).

De keuze voor de bestuursrechtelijke figuur 'delegatie' maakt dat niet anders. Het gebruik

van de wettelijke term 'overdragen' werd immers gemotiveerd met de opmerking dat in het bijzonder primair onderwijs rechtspersonen op grond van het algemeen rechtspersonenrecht de mogelijkheid hebben '*om feitelijk het effect van delegatie te bereiken (namelijk dat een ander dan het beoogde orgaan onder eigen verantwoordelijkheid een eigen bevoegdheid uitoefent) op basis van een regeling in de statuten (verlenen van volmacht)*'.<sup>34</sup>

De keuze voor de term 'overdragen' en de figuur van 'delegatie' is overigens ongelukkig. Gesuggereerd wordt immers dat er sprake is van een overdracht van taken en bevoegdheden aan niet-ondergeschikten.<sup>35</sup> Echter, schoolleiders zijn niet alleen als werknemer ondergeschikt, ook bepaalt de onderwijswetgever ondubbelzinnig dat een schoolleider zijn taken onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag uitoefent (art. 29 WPO). Daarmee blijft het bevoegd gezag de bevoegdheid houden om richtlijnen en instructies te geven bij de taakuitoefening (art. 31 lid 3 onder c WPO). Het naleven van de wettelijke deugdelijkheidseisen bij de uitoefening van bestuursbevoegdheden is bovendien een verplichting van de onderwijsorganisatie en niet van het statutair bestuur of de schoolleider. Of in de toelichtende woorden van de regering bij de introductie van de delegatiemogelijkheid: '*Het bevoegd gezag blijft eindverantwoordelijk voor de organisatie*'.<sup>36</sup> Juister zou het dan ook geweest zijn als gekozen was voor het 'opdragen' – en daarmee *mandateren* – van taken en bevoegdheden aan de schoolleider. Een standpunt dat de regering al in 1988

32 P.J.J. Zootjens, H. Delnooz & B.P. Vermeulen, *Governance in het openbaar onderwijs: over de mogelijkheden van scheiding van bestuur en toezicht en van delegatie van bevoegdheden in het vermogensrechtelijk verzelfstandigd openbaar onderwijs in PO en VO*, Tilburg, 2005; B.P. Vermeulen & P.J.J. Zootjens, *Governance in het openbaar onderwijs II. Hoe kan de positie van de stichting voor het openbaar onderwijs zoveel mogelijk in overeenstemming gebracht worden met de positie van het bevoegd gezag van een bijzonder school?*, Amsterdam, 2006.

33 *Kamerstukken II* 2008/09, 31828, nr. 3, p. 27 en 28.

34 *Ibid.*, p. 28 en *Kamerstukken II* 2008/09, 31828, nr. 3, p. 27-28.

35 De Awb verstaat immers onder delegatie '*het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent*' (art. 10:13 Awb) en bepaalt verder dat delegatie niet geschiedt aan ondergeschikten (art. 10:14 Awb).

36 *Kamerstukken I* 2009/10, 31828, nr. C, p. 17.

had ingenomen.<sup>37</sup> Een opmerking die hier wel tegenin wordt gebracht is dat delegatie in het bestuursrecht aan ondergeschikten enkel is uitgesloten om te voorkomen dat bestuursorganen hun politieke verantwoordelijkheid tegenover vertegenwoordigende organen wegleggen bij ambtenaren, die niet ter verantwoording kunnen worden geroepen. Van vertegenwoordigende organen is in het onderwijs uiteraard geen sprake maar het bestuur van de onderwijsorganisatie legt wel degelijk, als vertegenwoordiger van de onderwijsorganisatie, verantwoording af: aan de overheid, aan de intern toezichthouder en aan de medezeggenschap. Deze verantwoordingsstaak kunnen bestuurders van onderwijsorganisaties niet 'uit handen geven'. Dat zou slechts anders zijn als schoolleiders zelf externe verantwoording afleggen.

#### *De schoolleider legt zelf geen externe verantwoording af*

Het voorgaande bevestigt dat de onderwijswetgever ervan uitgaat dat een schoolleider zelf geen externe verantwoording aflegt.<sup>38</sup> De in de onderwijsregelgeving en het beleid gehanteerde begrippen als 'delegatie', 'overdragen', 'mandaat' of 'opdragen' bieden vooral een antwoord op de vraag wie *intern verantwoordelijk* wordt geacht. Het is en blijft steeds de onderwijsorganisatie die als normadressaat, en vertegenwoordigd door haar bestuur, extern verantwoording aflegt. De Minister van OCW of de Inspectie van het Onderwijs spreken schoolleiders noch direct aan noch beoordelen zij hun individuele functioneren. De Inspectie van het Onderwijs heeft bij bezoeken in het kader van het vierjaarlijkse onderzoek weliswaar een gesprek met schoolleiders, maar dit gesprek heeft blijkens het Onderzoekskader 2019 bovenal plaats om reden van verificatie. Schoolleiders fungeren

daarmee als 'sleutelfiguren' en ter beantwoording van de vraag 'of er (...) sprake is van een open dialoog over kwaliteit en verantwoording, en daarmee op de werking van het kwaliteitszorgsysteem en de besturing'.<sup>39</sup> Ook bij kwaliteits- en stelselonderzoek leggen schoolleiders zelf geen externe verantwoording af.

Het ontbreken van een directe externe verantwoordingsverplichting voor schoolleiders sluit aan bij de positionering van de school in het onderwijsrecht. Een school is enkel een interne organisatorische en administratieve eenheid. Een school heeft als niet-rechtspersoon geen eigen vermogen, kan geen drager zijn van eigen rechten en verplichtingen en wordt 'in stand gehouden' door een onderwijsorganisatie. Het is de onderwijsorganisatie – die wél beschikt over rechtspersoonlijkheid – die als rechtssubject aanspraak maakt op subsidie en publieke bekostiging van het onderwijs en die normadressaat is.<sup>40</sup> Op het moment dat sprake is van een deugdelijkheidseis of bekostigingsvoorwaarde, is het niet goed denkbaar dat de schoolleider in plaats van het bestuur namens de onderwijsorganisatie extern verantwoording aflegt. Dat doorkruist immers het gegeven dat de rechtspersoon normadressaat is en bestuurders persoonlijk aansprakelijk zijn in geval van onbehoorlijke vervulling van de bestuurlijke taak.<sup>41</sup> Schoolleiders hebben die bestuurlijke taak en verantwoordelijkheid niet en kunnen door derden ook niet in persoon op behoorlijke taakvervulling worden aangesproken.

#### **4. Een schoolleider is werknemer**

Een schoolleider is werknemer en anders dan bij bestuurders is sprake van een enkele rechtsbetrekking. Dit betekent dat een eventuele ont-

37 Zie *Kamerstukken II* 1988/89, 20646, nr. 7, p. 63. Zie ook *Kamerstukken II* 1988/89, 20646, nr. 10, p. 52 en *Kamerstukken II* 1987/88, 20646, nr. 3, p. 22-23.

38 De LPW vormt op deze regel de archaische uitzondering.

39 Inspectie van het Onderwijs, *Onderzoekskader voor schoolse educatie en primair onderwijs*, Utrecht, 1 juli 2018, p. 11.

40 M.F. Nolen, 2017, p. 112 en M.F. Nolen, 'Het onderwijsrechtelijk kernbegrip bevoegd gezag: een pleidooi voor herziening', *School en Wet*, 2017, nr. 4, p. 5-12.

41 Vgl. Nolen 2017, p. 131. Zie ook Zoontjens 2019.



heffing uit de functie van schoolleider niet ook het einde betekent van de arbeidsrechtelijke relatie. Steeds zal voor een dergelijke beëindiging een in art. 7:669 lid 3 BW benoemde ontslaggrond moeten worden gevonden. In de praktijk is dat niet eenvoudig. Het vergt op zijn minst een goed opgebouwd dossier en ook bij een dusdanig disfunctioneren dat ontheffing uit de functie schoolleider voor de hand ligt, heeft de onderwijsorganisatie in beginsel een verbeter-, transitie- en herplaatsingsverplichting.<sup>42</sup> Het als zodanig als verstoord aanmerken van de interne verhoudingen dat aangenomen mag worden dat van een vruchtbare samenwerking geen sprake meer kan zijn, lijkt ook slechts in gevallen van ernstige taakverwaarlozing tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst te kunnen leiden. Een voorbeeld waarin een verstoorde verhouding wel werd aangenomen en tot ontbinding leidde, betrof de situatie waarin de werknemer interne richtlijnen die fraude en verduistering moesten tegengaan in het geheel niet bewaakte en niet controleerde.<sup>43</sup> Zelfs in (actuele) conflictsituaties is het niet eenvoudig een schooldirecteur te schorsen of niet in de gelegenheid te stellen arbeid te verrichten.<sup>44</sup> De betrekkelijke vrijheid van de werkgever om de organisatie naar eigen inzicht in te richten dient als gevolg daarvan steeds te worden afgewogen tegen het in beginsel gerechtvaardigd belang van een werknemer om de bedongen arbeid te kunnen verrichten. Individuele management- en/of beleidsafspraken met de schoolleider als werknemer vereisen ook altijd de medewerking van de individuele schoolleider en de juridische afdwingbaarheid is gering.

42 Rb. Noord-Nederland, 22 juli 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:3611, «JAR» 2015/197, m.nt. Van Zanten-Baris.

43 Gerecht in Eerste Aanleg van Aruba 11 december 2018, ECLI:NL:OGEEA:2018:737.

44 Vgl. Hof Leeuwarden 29 november 2011, ECLI:NL:GHLEE:2011:BU6253 en Rb. Limburg 12 juli 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:6445 (Schooldirecteur De Pylor/Innovo).

Hoogstens kan men betogen dat een onderwijsorganisatie in het geval een schoolleider disfunctioneert, haar verantwoordelijkheid jegens andere medewerkers of leerlingen zwaar kan laten meewegen in haar afwegingen en rechtvaardiging van de omvang van haar inspanningsverplichtingen.<sup>45</sup> Hetgeen voor de praktijk betekent dat een schoolleider in een conflict met de bestuurder doorgaans overleidend zal kunnen blijven zolang hij/zij beschikt over voldoende draagvlak bij leraren en ouders van de school; aldus het eerder genoemde konijn in de hoge hoed.

Het gegeven dat een schoolleider uiteindelijk gewoon een werknemer is, biedt de schoolleider niet alleen arbeidsrechtelijk bescherming, maar betekent ook dat een schoolleider – anders dan een bestuurder – niet persoonlijk aansprakelijk gesteld kan worden wanneer hij/zij taken niet naar behoren heeft vervuld. De onderwijsorganisatie is immers als werkgever aansprakelijk voor het gedrag van de schoolleider als medewerker en de fouten van schoolleiders als ondergeschikten (art. 6:76 BW en art. 6:170 BW). Als een schoolleider schade aan een derde zou toebrengen, komt een eventuele schadevergoeding volledig voor rekening van de onderwijsorganisatie als werkgever behoudens situaties van opzet of bewuste roekeloosheid (art. 7:661 BW).

## 5. Bekwaamheid, registratie en taakkenmerkend volgens de sociale partners

De onderwijswet- en regelgeving heeft voor schoolleiders geen specifieke bekwaamheidseisen uitgewerkt. Weliswaar heeft de regering die bevoegdheid al sinds 1985 (art. 19 WBO 1985 thans art. 32a lid 2 WPO), maar tot op heden is voor benoeming een VOG-verklaring en een hbo- of wo-diploma voldoende. Registratie als

45 Hof Arnhem-Leeuwarden 3 februari 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:761, «JAR» 2016/74, m.nt. Helstone en «JIN» 2016/50, m.nt. K. Janssens, r.o. 5.10.

schoolleider in het Schoolleidersregister PO is ook geen wettelijke verplichting maar een uitvloeisel van de CAO PO (art. 9.12 CAO PO 2018-2019). Het ontbreken van (her)registratie kan blijken de cao een reden voor ontslag zijn. Het Schoolleidersregister PO heeft in 2013 op verzoek van de Minister van OCW een beroepsstandaard voor schoolleiders in het primair onderwijs geformuleerd bestaande uit een competentieprofiel, bekwaamheidseisen en eisen aan verdere professionalisering. Deze beroepsstandaard gaat primair uit van de kenmerken van effectief leiderschap, vervat in algemene competenties, en definieert niet de taak of opdracht van de schoolleider.<sup>46</sup>

Een beschrijving van de taak of opdracht van de schoolleider is indirect wel te vinden in de door de sociale partners in het kader van de cao beschikbaar gestelde voorbeeld-functieomschrijvingen. Kern van die uit art. 9.3 lid 3 CAO PO voortvloeiende omschrijvingen is dat een schoolleider geacht wordt (i) leiding en sturing te geven aan het onderwijs en de organisatie van de school, (ii) het beleid van de school te ontwikkelen, (iii) de uitvoering van het onderwijsproces te verzorgen en (iv) zorg te dragen voor het personeelsmanagement.<sup>47</sup> De schoolleider wordt (v) geacht hierover en over het ontwikkeld beleid van de school en de bestuurlijke beleidsadvisering intern verantwoording af te leggen aan het eigen bestuur. In de bij de cao gevoegde taakkenmerk is ook beschreven dat (vi) een schoolleider onder verantwoordelijkheid van de werkgever belast is met *'het mede zorg dragen voor voorbereiding en uitvoering van het onderwijskundig, schoolorganisatorisch en huishoudelijk beleid in de instelling, het mede voorbereiden en uitvoeren van het financiële beleid van de instelling en het onderhouden van interne en externe contacten met betrekking*

*tot zijn taken'*.<sup>48</sup> Bij zowel de functieomschrijvingen als de taakkenmerk ontbreekt aandacht voor betrokkenheid van de schoolleider bij de beleidsvorming op bestuursniveau; het perspectief van de individuele school staat centraal.

## 6. Acht kenmerken van de huidige juridische positie van de schoolleider in het primair onderwijs

Wat leert het voorgaande ons nu over de kenmerken van huidige juridische positie van schoolleiders in het primair onderwijs?

1. De onderwijsorganisatie en niet de schoolleider is de normadressaat van de onderwijswet- en regelgeving. De schoolleider is niet zelf het aanspreekpunt van de overheid en behoeft ook geen externe verantwoording af te leggen. Het is en blijft steeds de onderwijsorganisatie – en daarmee het bestuur als vertegenwoordigend orgaan – dat extern verantwoording aflegt over het functioneren van de school en schoolspecifieke onderwerpen.
2. De schoolleider is het hoofd van de school en uit dien hoofde belast met de dagelijkse gang van zaken en de algemene leiding van de school als organisatorische eenheid binnen de onderwijsorganisatie. De onderwijswet- en regelgeving verstaat hieronder de onderwijskundige, organisatorische en huishoudelijke leiding.
3. De onderwijswet- en regelgeving preciseert het pakket van taken en bevoegdheden van de schoolleider niet, kent deze ook niet rechtstreeks toe aan de schoolleider en stelt overigens ook geen bekwaamheidseisen. In de door het Schoolleidersregister PO vastgestelde beroepsstandaard zijn bekwaamheidseisen te vinden maar die zijn algemeen van opzet en daarmee niet gerelateerd aan een omschreven takenpakket.

46 I. Andersen & M. Krüger, *Professionele Schoolleiders, Beroepsstandaard voor schoolleiders in het Primair Onderwijs*, Schoolleidersregister PO, 2013.

47 PO-Raad, *Voorbeeldfunctie: Directeur 2 (onder beleidsbepalend bestuur)*, Utrecht, 1 oktober 2018.

48 PO-Raad, *CAO PO 2018-2019, Bijlage VII, A. Taakkenmerk normfuncties directie behorende bij hoofdstukken 5 en 6*, Utrecht, februari 2019, p. 220.

4. De uit de onderwijswet- en regelgeving voortvloeiende taakverdeling tussen het bestuur en de schoolleiders is aan te merken als een interne scheiding van de functie 'bestuur' en de functie 'schoolleiding'. De functie 'bestuur' omvat het besturen van de onderwijsorganisatie, het bijbehorende financieel beheer in brede zin en het kwaliteitsbeleid. De functie 'schoolleiding' omvat het onderwijskundig leiderschap en de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse gang van het onderwijs op school (inclusief de bijbehorende organisatorische en huishoudelijke aspecten daarvan).
5. De schoolleider legt intern verantwoording af aan het bestuur van de onderwijsorganisatie en het bestuur legt verantwoording af aan het intern toezicht en extern aan de overheid.
6. Het taken- en bevoegdhedenpakket van de schoolleider is per definitie een afgeleide van het taken- en bevoegdhedenpakket van het bestuur van de onderwijsorganisatie. Het initiatief en de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de inhoud, omvang en reikwijdte van het bijbehorende functionele onderscheid berust bij het bestuur van de onderwijsorganisatie. Een schoolleider vervult bij het opstellen van meer of minder formele documenten als het schoolplan, de schoolgids en de deelbegroting van de school in de praktijk een eigen rol. Maar de formele vaststelling van die documenten is de taak en bevoegdheid van het bestuur van de onderwijsorganisatie. De begrenzing van de omvang van de autonomie van de schoolleider is daarmee direct afhankelijk van het bestuur van de onderwijsorganisatie.
7. De onderwijswet- en regelgeving voorziet niet in de regeling van de uitoefening van taken en bevoegdheden door schoolleiders op bovenschools niveau of op het niveau van de onderwijsorganisatie.
8. De schoolleider beschikt als werknemer over een relatief sterke arbeidsrechtelijke rechtspositie. Bij een (potentieel) disfunctioneren of zorgen over de kwaliteit van een individuele schoolleider, laat staan de kwaliteit van de

school, kan het bestuur niet voorbijgaan aan zijn verplichtingen als goed werkgever en het recht op ontslagbescherming van de schoolleider als werknemer.

### **7. Kenmerken van de juridische positie van de schoolleider nader beschouwd**

Wanneer we deze positionering nader beschouwen in het licht van de vraag of het nuttig en noodzakelijk is om een schoolleider eigen (wettelijke) taken en bevoegdheden toe te kennen vallen vier waarnemingen op.

De eerste waarneming is dat de onderwijswet- en regelgeving niet definieert wat onder leidinggeven verstaan dient te worden. Weliswaar is sprake van een toespitsing op onderwijskundige, organisatorische en huishoudelijke leiding maar die toespitsing heeft betrekking op de terreinen waarop de schoolleider geacht wordt leiding te geven en niet op de manier waarop. Ook geeft de onderwijswet- en regelgeving niet aan wanneer sprake is van 'goed schoolleiderschap' of 'goed leiding geven'. Op zich bevreedt dat niet nu zowel het Burgerlijk Wetboek als onderwijswet- en regelgeving eenvoudigweg niet kan aangeven wanneer sprake is van een behoorlijke vervulling van de bestuurlijke taak of goed bestuur. Of en wanneer daarvan sprake is, is immers sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval en daarmee al zeer snel contextueel van aard. Dat geldt ook voor de taak van de schoolleider. Juristen kunnen duiden wanneer sprake is van een onbehoorlijke vervulling van een bestuurlijke of leidinggevende taak maar niet of en wanneer die taak 'behoorlijk' en/of 'goed' wordt vervuld.

Een tweede waarneming is dat uit het hiervoor beschreven kader blijkt dat de onderwijswetgever bij de regeling van de juridische positie van de schoolleider een *dubbele boodschap* hanteert. Een schoolleider heeft een sleutelpositie, beschikt over door de onderwijswetgever benoemde taken en bevoegdheden en komt een zekere professionele autonomie toe. Maar tegelijkertijd wenst de onderwijswetgever alleen

(het bestuur van) de onderwijsorganisatie als verantwoordelijke aan te spreken, is de schoolleider werkzaam onder verantwoordelijkheid van het bestuur van de onderwijsorganisatie en handelt de schoolleider niet in eigen naam. Hier ligt een juridische voedingsbodem voor een vicieuze cirkel, waar ook de Onderwijsraad over spreekt: mede als gevolg van externe verantwoordingsdruk door bestuurders kan bestuur vervallen in een mechanisme van beheersing en controle ten aanzien van zelf vorm en invulling te geven beleid, hetgeen vervolgens resulteert in het door schoolleiders ervaren van beperkte autonomie.<sup>49</sup> Het gunnen van ruimte aan schoolleiders – en daarmee het toekennen van vertrouwen – botst met de juridische regel dat bestuurders als vertegenwoordiger van de onderwijsorganisatie extern verantwoording afleggen op het moment dat aan de toekenning van een bestuursbevoegdheid ook elementen van verplichting en externe verantwoording worden gekoppeld die kunnen leiden tot beststigings sancties.

Het vasthouden aan deze dubbele boodschap door de onderwijswetgever zal altijd de ruimte voor schoolleiders tot het innemen van een scherpere strategische rol beperken. Een juridische mogelijkheid is om niet alleen de bevoegdheid tot het geven van een schooladvies toe te kennen aan de schoolleider als eigen bevoegdheid (zoals is gedaan in art. 42 WPO) maar ook andere bestuursbevoegdheden aan te merken als exclusief voorbehouden aan schoolleiders. Voorbeelden daarvan zijn echter niet eenvoudig aan te wijzen. Immers, veel door een schoolleider uit te oefenen bestuursbevoegdheden hebben al snel vermogensrechtelijke aspecten of anderszins betekenis voor (andere scholen binnen) de onderwijsorganisatie. Het bij wet of expliciet benoemde delegatie toekennen aan de schoolleider van eigen taken en bevoegdheden kan dan ook eigenlijk alleen als (i) de schoolleider een eigen bijbehorende externe verantwoordingsverplichting krijgt en (ii) die

externe verantwoordingsverplichting niet gekoppeld is aan enig vermogensrechtelijk effect of betekenis voor de continuïteit van de betrokken school. Alleen dan doorbreekt de onderwijswetgever zijn dubbele boodschap en komt het bestuur van de onderwijsorganisatie niet alsnog extern in zicht.

De aanbevelingen van de Onderwijsraad om de schoolleider als vanzelfsprekende gesprekspartner in het inspectietoezicht te zien en de strategische rol van de schoolleider te herwaarderen en formeel te verankeren 'binnen de bestaande wettelijke kaders'<sup>50</sup> zijn om die reden dan ook problematisch. We lichten dit toe. Het is betrekkelijk eenvoudig om onderwijsorganisaties op te roepen meer werk te laten maken van het toekennen van eigen bevoegdheden aan schoolleiders en schoolleiders meer te betrekken bij het proces van visieontwikkeling, kwaliteitsontwikkeling en besluitvorming op organisatieniveau. Om dit in te regelen kan worden volstaan met interne afspraken, bijvoorbeeld in het managementstatuut, over de werkwijze en de manier waarop het bestuur de schoolleiders betreft bij de uitoefening van taken en bevoegdheden. Zolang het uitgangspunt echter blijft dat de herwaardering plaats dient te vinden binnen de bestaande wettelijke kaders, zoals de Onderwijsraad bepleit,<sup>51</sup> de onderwijsorganisatie eindverantwoordelijk is voor de onderwijskwaliteit op schoolniveau en schoolleiders zelf geen externe verantwoording afleggen, blijft de dubbele boodschap evenwel in stand. Als het de wens is de schoolleider niet alleen te waarderen maar ook de hiermee komende vicieuze cirkel (gedeeltelijk) te doorbreken, dan is het inrichten van eigenstandige externe verantwoordingsmechanismen op het niveau van school en schoolleider noodzakelijk.

Een derde waarneming is dat de onderwijswet- en regelgeving bij de regeling van de positie van schoolleider een hard onderscheid maakt tus-

49 Onderwijsraad 2018, p. 24.

50 Onderwijsraad 2018, p. 41.

51 Onderwijsraad 2018, p. 41 en p. 43-44.

sen onderwijsorganisatie en de school en tussen het bestuur en de schoolleider. Er is echter sprake van een groeiende behoefte aan bestuursondersteuning bij scholen en schoolleiders en aan afstemming en samenwerking tussen scholen binnen dezelfde onderwijsorganisatie en binnen samenwerkingsverbanden, en die behoefte lijkt gepaard te gaan met meer betrokkenheid van schoolleiders bij beleidsvorming op bestuursniveau. In de praktijk zien we dat bestuursondersteuners taken voor schoolleiders vervullen en schoolleiders taken op 'bestuursniveau' vervullen. Schoolleiders zijn bijvoorbeeld soms deelnemer of voorzitter van bovenscholse themagroepen en opereren daarmee in de bestuurlijke gemeenschap van de onderwijsorganisatie. In de onderwijskundige literatuur en leiderschapsliteratuur wordt in soortgelijke gevallen gesproken over 'gedeeld leiderschap'. Het uit de onderwijswet en -regulering volgende beeld van de autonome en zelfstandig functionerende school miskent dit beeld van samenwerking waarin scholen met elkaar de grotere bestuurlijke onderwijsorganisatie vormen en niet tegenover die onderwijsorganisatie staan. Dat geldt ook voor hun schoolleiders. Natuurlijk blijft het zo dat scholen en schoolleiders ook functioneren in hun eigen specifieke lokale context, maar de mate waarin zij in breder (regionaal) verband samenwerken en opereren is onmiskenbaar aan het toenemen.

Deze waarneming van 'gedeeld organisatorisch leiderschap' door bestuurders en schoolleiders wordt tot op heden niet alleen miskend door de onderwijswetgever, maar krijgt ook weinig tot geen aandacht in het debat over de positionering van schoolleiders. Deze waarneming is niettemin uiterst relevant. Het belang van de onderwijsorganisatie als bestuurlijke gemeenschap vormt immers het klassieke tegenargument voor meer autonomie op schoolniveau en het inrichten van bijbehorende externe verantwoordingsmechanismen op schoolniveau. Sterker nog, het door schoolleiders vervullen van taken op 'bestuursniveau' pleit mogelijk

zelfs juist voor het behoud van de huidige viciuze cirkel doordat zij bestuurders en schoolleiders als het ware dwingt om continu met elkaar in gesprek te blijven over de kwaliteit van het onderwijs en het draagvlak voor het gezamenlijk beleid van de scholen.

De vierde – meer beschouwende – waarneming is dat de regering blijkens art. 32a lid 2 WPO wel de mogelijkheid heeft om bekwaamheidseisen voor schoolleiders te formuleren maar dat zij die mogelijkheid tot op heden niet heeft benut. Afgezien van de praktische haalbaarheid van het kunnen formuleren van voldoende concrete en onderscheidende bekwaamheidseisen voor schoolleiders, is het de vraag of een dergelijke stap de autonome positie van de schoolleiders versterkt. Immers, de naleving van bij of krachtens de wet geldende bekwaamheidseisen is een voorwaarde voor bekostiging van de onderwijsorganisatie. Die constatering leidt tot het vervreemdende effect dat de overheid niet de schoolleiders zelf direct aan kan spreken op de naleving van de eventueel voor schoolleiders geldende bekwaamheidseisen maar enkel de bestuurders als vertegenwoordiger van de onderwijsorganisatie. En het effect daarvan is dat van bestuurders zal worden verlangd de wettelijke bekwaamheidseisen voor schoolleiders intern te handhaven en schoolleiders hierop aan te spreken. Dat lijkt contrair met de gedachte om juist de schoolleider een meer autonome positie te gunnen.

### **8. Vervolg vragen: sturingsrelaties in een juridisch en ontwikkelingsgericht perspectief**

Nut en noodzaak van een juridische herijking van de juridische positie van de schoolleider is, gelet op de in de vorige paragraaf beschreven waarnemingen, dan ook niet eenvoudig te beantwoorden. Het antwoord op nut en noodzaak ligt bovendien ook vooral besloten in de consequenties voor de praktijk in termen van kwalitatief goed onderwijs en is daarmee afhankelijk van empirisch onderzoek naar de betekenis van de relatie tussen bestuurders en

schoolleiders op de kwaliteit van het onderwijs. Onze verwachting is dat de besturingsfilosofie, het besturingsmodel, de interne sturingsrelaties en de schaal van onderwijsorganisaties en scholen daarbij relevante factoren zijn. Mogelijk zijn de consequenties van een juridische herijking op de kwaliteit van het onderwijs zelfs niet alleen sterk afhankelijk van die factoren maar kan de betekenis en impact van die factoren ook sterk verschillen tussen onderwijsorganisaties. Juist bij ervaringen van autonomie is de specifieke bestuurlijke context als ook de interactie met de onderwijsorganisatie en schoolspecifieke context relevant.

Zowel de dubbele interne functiescheiding als het in de wet gehanteerde harde onderscheid tussen de onderwijsorganisatie en de individuele school roept ook andere empirische vragen op vanuit een bestuurskundig organisatie-ontwikkelperspectief. Wat zijn de implicaties van een dubbele interne functiescheiding in termen van ontwikkeling en (be)sturing van de onderwijsorganisatie en de scholen? Het gaat hierbij over algemene noties van sturing, verantwoording en ontwikkeling om te voldoen aan de zorgplicht voor goed onderwijs. Voorbeelden van vragen in dit opzicht zijn: hoe werkt de dubbele functiescheiding door in de (be)sturing van onderwijsorganisaties? Welke implicaties heeft de dubbele functiescheiding voor de interne verantwoordings- sturingsrelaties tussen bestuurder(s) en schoolleiders? En, een laatste maar ook cruciale vraag, omdat besturen geen doel op zich is: stimuleren we op deze manier ook dat er ruimte is om onderwijs blijvend te ontwikkelen? De zorgplicht goed onderwijs van onderwijsorganisaties reikt immers verder dan het borgen van bestaand succes.

## Bijlage

### WPO

Artikel 29. Directie, leraren en onderwijsondersteunend personeel

1. *Aan elke school zijn 1 of 2 directeuren verbonden, bij wie onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag de onderwijskundige, organisatorische en huishoudelijke leiding berust. De directeur van een school kan tevens directeur zijn van een andere school of van een school als bedoeld in de Wet op de expertisecentra.*

Artikel 30a. Overdracht taken en bevoegdheden

1. *Het bestuur kan hem bij wettelijk voorschrift opgedragen taken en bevoegdheden overdragen aan de directeur van de school of indien toepassing is gegeven aan artikel 29, vijfde lid, het in dat artikellid bedoelde personeel voor zover dat is belast met managementtaken met betrekking tot de scholen en de scholen, bedoeld in de Wet op de expertisecentra.*
2. *De directeur van de school of indien toepassing is gegeven aan artikel 29, vijfde lid, het in dat artikellid bedoelde personeel voor zover dat is belast met managementtaken met betrekking tot de scholen en de scholen, bedoeld in de Wet op de expertisecentra, kan hem bij wettelijk voorschrift opgedragen, of door het bevoegd gezag overgedragen, taken en bevoegdheden overdragen aan de adjunct-directeur.*

Artikel 31. Vaststelling managementstatuut

1. *Het bevoegd gezag stelt na overleg met de directeur en indien toepassing is gegeven aan artikel 29, vijfde lid, met het in dat artikellid bedoelde personeel voor zover dat is belast met managementtaken met betrekking tot de scholen en de scholen, bedoeld in de Wet op de expertisecentra, een managementstatuut vast. In het managementstatuut is ten minste een regeling opgenomen betreffende de bevoegdheden van de directeur en indien toepassing is gegeven aan artikel 29, vijfde lid, tevens van de bevoegdhe-*



*den van het in dat artikellid bedoelde personeel voor zover dat is belast met managementtaken met betrekking tot de scholen en de scholen, bedoeld in de Wet op de expertisecentra, met betrekking tot de toedeling, bestemming en aanwending van de bekostiging.*

### Wet medezeggenschap op scholen

Artikel 1 sub h.

*«schoolleiding»: de directeur, bedoeld in de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra en de rector, directeur of de leden van de centrale directie, bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs, alsmede de correctoren of de adjunct-directeuren;*

### Leerplichtwet 1969

Artikel 1 sub d onder 1

*'hoofd': hij die met de leiding van de school is belast;*

#### Over de auteurs

*Mr. dr. M.F. Nolen*

Hoofd juridische zaken Tilburg University.

*Dr. M.E. Honingh*

Als universitair hoofddocent Bestuurskunde verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

*Dr. F.P. Geijsel*

Als universitair hoofddocent verbonden aan de Radboud Docenten Academie van de Radboud Universiteit Nijmegen.

## EU-studenten en de Nederlandse studiefinanciering

### Assertiviteit in de schaduw van het Europees Hof van Justitie<sup>1</sup>

*Dion Kramer*

#### 1. Introductie

Wie heeft en onder welke voorwaarden recht op financiële steun voor een studie in het hoger onderwijs? De politieke strijd rondom dit vraagstuk wordt niet langer gevoerd binnen de grenzen van de natiestaat, maar vindt plaats op een internationale 'markt' van hoger onderwijs: studenten studeren over de grens en onderwijsinstellingen denken steeds meer 'mondiaal'. Binnen de Europese Unie hebben de beginselen van vrij verkeer en gelijke behandeling de mogelijkheden van lidstaten beperkt om alleen hun eigen staatsburgers toegang te bieden tot het onderwijs en hun studie financieel te ondersteunen. EU-burgers genieten gelijke toegang tot het onderwijs in andere lidstaten en – onder bepaalde omstandigheden – ook tot de studiefinanciering. Deze uitkomst is zonder meer intrigerend te noemen: vanaf het eerste moment van Europese integratie hebben lidstaten zich verzet tegen de overheveling van hun onderwijsbeleid naar Europees niveau. De Unie heeft daarom onder de huidige verdragen slechts een 'complementerende' bevoegdheid en draagt

<sup>1</sup> Dit artikel komt voort uit mijn door NORFACE gefinancierde promotieonderzoek en betreft een vertaalde, ingekorte en bewerkte versie van hoofdstuk 6 uit mijn (nog niet gepubliceerde) proefschrift. In verband met het coronavirus zal de openbare verdediging niet voor 1 september 2020 kunnen plaatsvinden. Ik bedank mijn promotoren Gareth Davies en Franca van Hooren en NTOR-redacteuren Arno Overmars en Miek Laemers voor hun constructieve commentaar op eerdere versies van dit artikel.