

Advies

---

# Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd

Agenda voor een landelijk beraad over de rol van gemeenten bij onderwijs

---



ONDERWJS raad

# Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd

Agenda voor een landelijk beraad over de rol van gemeenten bij onderwijs

# Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

Advies *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd*, uitgebracht aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Registratienummer: 20170176/1108, september 2017.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2017.

ISBN 978-946121-059-3

## *Bestellingen van publicaties:*

Onderwijsraad  
Prins Willem Alexanderhof 20  
2595 BE Den Haag  
email: [secretariaat@onderwijsraad.nl](mailto:secretariaat@onderwijsraad.nl)  
telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:  
[www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)

*Ontwerp en opmaak:*  
[www.balyon.com](http://www.balyon.com)

*Infographics:*  
Shootmedia, Groningen

*Drukwerk:*  
Drukkerij Excelsior, Den Haag

© Onderwijsraad, Den Haag.  
Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Aan de Staatssecretaris van  
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
De heer drs. S. Dekker  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag

Prins Willem Alexanderhof 20  
2595 BE Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00  
Fax: 070 356 14 74  
secretariaat@onderwijsraad.nl  
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk  
20170176/1108

Contactpersoon

Plaats/datum

Den Haag, 7 september 2017

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp

*Advies Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd*

Mijnheer de Staatssecretaris,

Met veel genoegen bieden wij u hierbij het advies *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd* aan. Op uw verzoek heeft de Onderwijsraad zich gebogen over de veranderende rol van gemeenten op onderwijsterrein. De raad heeft daarbij ook gekeken naar de bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk, schoolbesturen en decentrale overheden. Deze verhoudingen vormen de institutionele context waarbinnen decentraal onderwijsbeleid vorm krijgt.

Lokaal en regionaal is sprake van veel bestuurlijke dynamiek in en om het onderwijs, die schuurt met de traditionele kijk op de rol van gemeenten op onderwijsterrein. De raad meent dat het nodig is om de bestuurlijke verhoudingen rondom decentraal onderwijsbeleid meer bij de tijd te brengen, zodat publieke belangen beter gediend kunnen worden.

De raad geeft in de vorm van tien principes een kader mee om de rol van gemeenten in het onderwijs te actualiseren. De raad geeft daarbij duidelijk aan dat de rijksoverheid enkele kerntaken heeft die niet aan een decentraal niveau overgedragen mogen worden, waaronder waarborging van de kwaliteit en de samenhang in het stelsel. Het Rijk moet zich bewust zijn van gevolgen die gelijktijdige functionele en territoriale decentralisatie van verwante taken aan schoolbesturen en decentrale overheden heeft.

De raad beveelt het Rijk aan een nieuw landelijk beraad te organiseren. Daartoe formuleert hij zeven agenda-punten, die onder andere gaan over een betere bestuurlijke basis voor samenwerking tussen onderwijs, jeugdhulp en arbeidsmarkt, over meer regionale zeggenschap over het onderwijsaanbod, en over meer duidelijkheid over de decentrale ruimte voor gemeentelijk kwaliteitsbeleid. De raad constateert ook dat het bestuurlijk toezicht door de gemeenteraad op verzelfstandigd openbaar onderwijs toe is aan heroverweging.

Met beleefde groet,



Prof. dr. H. Maassen van den Brink



Drs. P.H.G.J. Cramers MPM





# Inhoudsopgave

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Samenvatting</b>   | <b>7</b>  |
| <b>1 Inleiding: lokaal en regionaal veel bestuurlijke dynamiek in en om het onderwijs</b>   | <b>15</b> |
| 1.1 Aanleiding: de traditionele kijk op de rol van gemeenten schuurt met veranderingen in openbaar bestuur en onderwijs                   | 15        |
| 1.2 Adviesvraag: is de rol van gemeenten op onderwijsterrein nog passend in het licht van veranderingen in openbaar bestuur en onderwijs? | 18        |
| Katern: Historische schets van de gemeentelijke rol op onderwijsterrein   | 21        |
| <b>2 Advies: actualiseer de rol van gemeenten in het onderwijsdomein</b>  | <b>24</b> |
| 2.1 Decentralisatie op andere terreinen zet rolverdeling Rijk-gemeenten bij onderwijs onder druk  | 25        |
| 2.2 Integrale aanpakken en wederzijdse afhankelijkheid maken samenwerking en afstemming nodig   | 27        |
| 2.3 Goede bestuurlijke verhoudingen zijn voorwaardelijk voor productief samenspel   | 29        |
| 2.4 Schaalverschillen belemmeren samenwerking en afstemming   | 32        |
| <b>3 Organiseer als rijksoverheid een beraad om de rol van gemeenten in het onderwijsdomein te actualiseren</b>                           | <b>37</b> |
| 3.1 Geef het beraad een heldere opdracht mee  | 37        |
| 3.2 Kies voor een breed samengesteld beraad   | 38        |
| Katern: Handreiking aan het beraad: tien principes voor decentraal onderwijsbeleid  | 39        |
| <b>4 Zeven agendapunten voor het landelijke beraad</b>  | <b>48</b> |
| <b>Afkortingen</b>  | <b>64</b> |
| <b>Literatuur</b>   | <b>65</b> |
| <b>Geraadpleegde deskundigen</b>  | <b>75</b> |
| <b>Bijlage 1</b>  | <b>79</b> |
| Wettelijke onderwijstaken van decentrale overheden op grond van de onderwijswetten en de Jeugdwet   |           |
| <b>Bijlage 2</b>  | <b>85</b> |
| Thema's binnen de lokale educatieve agenda  |           |
| <b>Bijlage 3</b>  | <b>89</b> |
| Begrippenkader  |           |



# Samenvatting

Formeel heeft de gemeente een beperkte rol op onderwijsterrein en haar rol wordt traditioneel vooral vanuit wettelijke taken gedacht. Zowel gemeenten als onderwijsinstellingen hebben de afgelopen jaren echter een sterkere rol gekregen bij de opvoeding en ontwikkeling van kinderen en jongeren. Door decentralisaties in het sociale domein krijgen gemeenten ook het onderwijsdomein meer in beeld. Gemeenten ontwikkelen vanuit lokale maatschappelijke opgaven eigen onderwijsbeleid.

In de praktijk leidt deze discrepantie tussen enerzijds toegenomen verantwoordelijkheid en activiteit en anderzijds de beperkte formele rol van de gemeente tot spanningen op gebieden waar onderwijs, jeugdhulp en arbeidsmarkt elkaar raken. Zo zien schoolbesturen zich geconfronteerd met een (in hun beleving) opdringerige gemeente of juist met een gemeente die geen thuis geeft als ondersteuning of bemiddeling nodig is. Van hun kant ervaren sommige gemeenten geringe bereidheid bij scholen om te helpen bij het realiseren van lokale ambities. Daardoor wordt kinderen of jongeren niet altijd de best mogelijke zorg of begeleiding geboden.

## **Advies: actualiseer de rol van gemeenten in het onderwijsdomein**

De Onderwijsraad adviseert om de bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk, schoolbesturen en decentrale overheden opnieuw tegen het licht te houden omwille van betere samenwerking bij decentraal onderwijs- en jongerenbeleid. De raad beveelt de rijksoverheid aan om – vanuit haar stelselverantwoordelijkheid – hierover een dialoog te organiseren.

### *Drie redenen om de rol van gemeenten te actualiseren*

De raad ziet drie redenen om de rol van gemeenten in het onderwijs te actualiseren.

Ten eerste verplaatst overheidssturing zich van centraal naar decentraal niveau. Op veel beleidsterreinen heeft territoriale decentralisatie plaatsgevonden. Dat versterkt de positie van gemeenten en zet hen aan tot een actievere relatie met de lokale samenleving. Een actieve gemeentelijke houding kan botsen met de dominante positie die het Rijk nog altijd heeft in het onderwijsdomein. Decentralisaties in het sociale domein zetten de rolverdeling tussen Rijk en gemeenten bij onderwijs onder druk. Dat vraagt om een bewuste keuze of het onderwijs mee hoort te gaan in de algemene trend van decentralisatie of daarop juist een uitzondering moet blijven. Van de rijksoverheid vraagt dit dat zij zich bewust is van haar dominantie op onderwijsterrein en dat zij gedetailleerde inhoudelijke sturing loslaat daar waar deze sturing niet de kerntaken van de centrale overheid betreft.

Een tweede reden is dat de behoefte aan afstemming en samenwerking tussen onderwijs en gemeente wat betreft onderwijs, jeugdhulp en arbeidsmarktbeleid tegenwoordig groter is geworden, bijvoorbeeld door de opkomst van integraal werken en preventie. Gemeenten zijn vaak afhankelijk van samenwerking met het onderwijs om succesvol beleid te voeren. Omgekeerd zijn ook scholen vaak afhankelijk van anderen. Dit wordt versterkt doordat verwante taken gelijktijdig functioneel (naar schoolbesturen) en territoriaal (naar gemeentebesturen) gedecentraliseerd worden. Afstemming en samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en andere maatschappelijke partijen worden onvoldoende ondersteund door de huidige

bestuurlijke inrichting. Het verplichte op overeenstemming gericht overleg wordt wisselend gewaardeerd en is voor sommige zaken te vrijblijvend. Bestuurders, ambtenaren en onderwijs- en zorgprofessionals moeten daarnaast hun weg zien te vinden in complexe lokale en regionale netwerken met tal van partijen en diverse disciplines.<sup>1</sup>

De derde reden wordt gevormd door schaalverschillen tussen actoren in het onderwijs. Gemeenten en onderwijsinstellingen verschillen in grootte en bestuurskracht. Bovendien bedienen zij verschillende gebieden. Doordat regio-indelingen uiteenlopen<sup>2</sup> ontstaan verdere bestuurlijke drukte en onduidelijkheid. Dit kan samenwerking en afstemming in het decentrale onderwijsbeleid in de weg staan.

#### *Tien principes voor decentraal onderwijsbeleid*

De raad geeft tien principes voor decentraal onderwijsbeleid mee, die dienen als denk- en afwegingskader. De principes geven overwegingen weer om wel of niet te kiezen voor territoriale decentralisatie in het onderwijsdomein. Daarmee schetst de raad randvoorwaarden en biedt hij een perspectief op de rol van gemeenten op onderwijsterrein in relatie tot het Rijk en schoolbesturen.

- 1 Bij decentralisatie op onderwijsterrein kiest het Rijk bewust tussen schoolbestuur of een decentrale overheid.
- 2 De bestuurlijke driehoek wordt altijd in samenhang gezien.
- 3 Gemeenten delen de overheidszorg voor het onderwijs met het Rijk.
- 4 De rijksoverheid heeft enkele onoverdraagbare kerntaken.
- 5 Bij decentralisatie laat de rijksoverheid ruimte voor lokale invulling en worden verschillen geaccepteerd.
- 6 Decentralisatie sluit aan bij een schaal die het beste past bij de taak.
- 7 Het primaat ten aanzien van onderwijsinhoud en -proces ligt bij het schoolbestuur.
- 8 De gemeente is nabije overheid voor openbaar en bijzonder onderwijs.
- 9 De gemeente is primair procesregisseur op verbindingen.
- 10 Decentrale netwerken zijn aangrijpingspunt voor sturing door het Rijk.

#### **Aanbeveling: organiseer als rijksoverheid een landelijk beraad**

De raad adviseert het Rijk om op korte termijn een breed samengesteld, landelijk beraad te organiseren. Het complexe vraagstuk van goede bestuurlijke verhoudingen rondom het onderwijs verdient aandacht en inzet van alle betrokkenen: diverse ministeries, andere overheden en onderwijsinstellingen. Het past niet in de trend van decentralisatie en netwerksturing om aanpassingen in bestuurlijke verhoudingen eenzijdig of van bovenaf op te leggen. De raad adviseert een duidelijke opdracht mee te geven aan het beraad en doet daar enkele voorstellen voor.

De agendapunten voor het beraad betreffen thema's waarbij duidelijk sprake is van spanningen tussen gemeenten en schoolbesturen of tussen de formele regeling en de praktijk van decentraal onderwijsbeleid. Een aantal thema's komt in de literatuur en in gesprekken met schoolbestuurders, wethouders, gemeenteambtenaren en andere betrokkenen steeds naar voren.

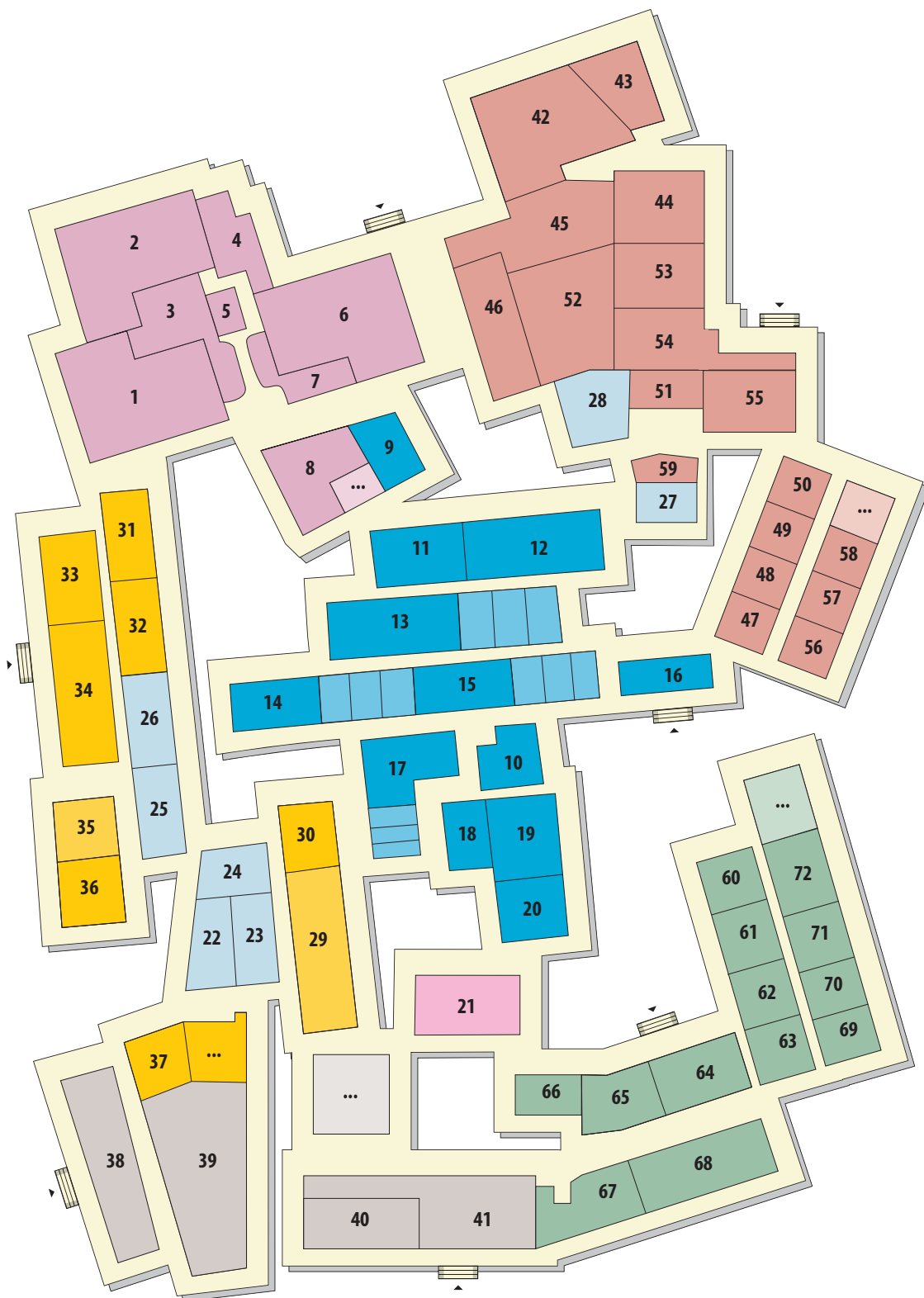
<sup>1</sup> Zie de 'bouwtechnische schets' verderop in dit advies.

<sup>2</sup> Zie de kaarten verderop in dit advies.

Bovenal verdienen de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp en die tussen onderwijs en arbeidsmarkt aandacht. Dat is een kwestie van meer werken met lokale of regionale agenda's voor onderwijs en jeugd waarin gedeelde visies en ambities worden neergelegd. Daarbij past ook inhoudelijke verbreding van die agenda's, waarbij het onderwijsdomein en het sociale domein meer met elkaar worden verbonden ten behoeve van een brede benadering van kinderen en jongeren. Daarnaast behoeft de bestuurlijke vormgeving op raakvlakken tussen onderwijs, jeugdhulp en werk verbetering om samenwerking en afstemming te vergemakkelijken. Het gemeentebestuur kan op veel dossiers een rol als procesregisseur vervullen en hoort daartoe meer in positie gebracht te worden. Ook het stroomlijnen van regio-indelingen kan helpen.

Verder is van belang dat het beraad zich buigt over de vraag of er meer regionale zeggenschap over het onderwijsaanbod dient te komen en of gemeenten en/of provincies daar meer bij betrokken horen te worden. Met name in het beroepsonderwijs lijkt een verschuiving passend. Ook is het nodig om de ruimte die gemeenten hebben om onderwijskwaliteitsbeleid te voeren, helder af te bakenen. Daarbij staat voor de raad voorop dat onderwijskwaliteit primair de verantwoordelijkheid is van het schoolbestuur en dat kwaliteitseisen uitsluitend door de landelijke overheid gesteld mogen worden. Maar dat sluit een rol voor de gemeente niet uit; bijvoorbeeld als kritische gesprekspartner die het onderwijs uitdaagt. Een volgend agenda-punt betreft de onderwijshuisvesting. Het is aan het beraad te zoeken naar modellen waarin gemeenten en schoolbesturen hierbij meer in gezamenlijkheid handelen. Ten slotte hoort het beraad zich uit te spreken over of het bestuurlijk toezicht door de gemeenteraad op verzelfstandigd openbaar onderwijs toe is aan herwaardering of dat de overheidsinvloed op het openbaar onderwijs op een andere manier vorm dient te krijgen. Formele verantwoordelijkheid en praktijk lopen op dit punt nu te zeer uiteen.

# Een bouwtechnische schets van het regionale complex rondom onderwijs en jeugd





|  |    |
|--|----|
| Regionale ontwikkelingsmaatschappij          | 1  |
| Provinciale SER                              | 2  |
| Economic Board                               | 3  |
| Bedrijfsleven                                | 4  |
| Arbeidsmarktregio                            | 5  |
| Platform onderwijsarbeidsmarkt               | 6  |
| Werkbedrijf/plein                            | 7  |
| Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen | 8  |
| Overige                                      | .. |

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| Bureau HALT                   | 38  |
| Politie / Openbaar Ministerie | 39  |
| Veiligheidsregio              | 40  |
| Veiligheidshuis               | 41  |
| Overige                       | ... |



|   |     |
|---|-----|
| Zorgverzekeraars  | 42  |
| Zorgkantoor   | 43  |
| Nederlands Jeugd Instituut                                    | 44  |
| Jeugdzorgregio  | 45  |
| Gezinsbegeleiding / gezinscoach                               | 46  |
| Raad voor de Kinderbescherming                                | 47  |
| Jeugdbescherming en -reclassering                             | 48  |
| Jeugdzorginstellingen   | 49  |
| Gemeentelijke Gezondheidsdienst / Geestelijke Gezondheidszorg | 50  |
| Jeugdgezondheidszorg  | 51  |
| Huisarts  | 52  |
| Kinderarts  | 53  |
| Centrum voor Jeugd en Gezin                                   | 54  |
| Wijk- of gebiedsteam  | 55  |
| Zorg Advies Team  | 56  |
| School Ondersteuningsteam                                     | 57  |
| Schoolmaatschappelijk werk                                    | 58  |
| Consultatiebureau   | 59  |
| Overige   | ... |



|   |    |
|---|----|
| Aanbieders inburgeringsonderwijs                                    | 9  |
| Private opleiders   | 10 |
| Universiteit  | 11 |
| Hogeschool  | 12 |
| Regionaal Opleidingencentrum Agrarisch Opleidingencentrum           | 13 |
| Raad van Toezicht Bestuur (Gemeenschappelijke) Medezeggenschapsraad |    |
| School voor voortgezet onderwijs                                    | 14 |
| Raad van Toezicht Bestuur (Gemeenschappelijke) Medezeggenschapsraad |    |
| School voor speciaal onderwijs                                      | 15 |
| Raad van Toezicht Bestuur (Gemeenschappelijke) Medezeggenschapsraad |    |
| OrthoPedagogisch Didactisch Centrum                                 | 16 |
| School voor primair onderwijs                                       | 17 |
| Raad van Toezicht Bestuur (Gemeenschappelijke) Medezeggenschapsraad |    |
| Peuterspeelzaal   | 18 |
| Kinderopvang  | 19 |
| Integraal Kindcentrum   | 20 |

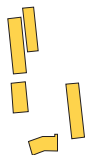
|   |     |
|---|-----|
| Instellingen voor cultuureducatie                         | 60  |
| Bibliotheek   | 61  |
| Sportvereniging/-centrum                                  | 62  |
| Muziekschool  | 63  |
| Harmonie / fanfare  | 64  |
| Combinatiefuncties (o.a. buurt sportcoach / cultuurcoach) | 65  |
| Cultureel centrum / theater / concertzaal                 | 66  |
| Kerkgenootschap   | 67  |
| Buurt- of dorpsvereniging                                 | 68  |
| Museum  | 69  |
| Kinderboerderij   | 70  |
| Heemkundekring / Historische Vereniging                   | 71  |
| Instellingen voor natuureducatie                          | 72  |
| Overige   | ... |



|  |    |
|--|----|
| Ouders   | 21 |
| Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen          | 22 |
| Regionale Educatieve Agenda                    | 23 |
| Op overeenstemming gericht overleg Jeugd       | 24 |
| Lokale Educatieve Agenda                       | 25 |
| Op overeenstemming gericht overleg Huisvesting | 26 |
| Samenwerkingsverband Passend onderwijs vo      | 27 |
| Samenwerkingsverband Passend onderwijs po      | 28 |



|   |     |
|---|-----|
| Provincie (Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, beleidsmedewerkers) | 29  |
| Inspectie van het Onderwijs   | 30  |
| Regionaal Bureau Leerplicht   | 31  |
| Regionaal Meld- en Coördinatiecentrum                                   | 32  |
| Gemeenschappelijk orgaan  | 33  |
| Gemeenteraad  | 34  |
| College van burgemeester en wethouders                                  | 35  |
| Ambtelijk apparaat gemeente   | 36  |
| Leerplichtambtenaar   | 37  |
| Overige   | ... |





## Regio's in kaart



Arbeidsmarktregio's



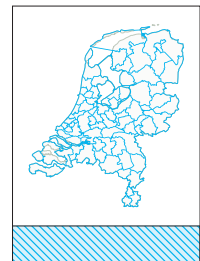
RMC-regio's



Jeugdzorgregio's



Samenwerkings-  
verbanden passend  
onderwijs: PO



Samenwerkings-  
verbanden passend  
onderwijs: VO



## **Een bouwtechnische schets van het regionale complex rondom onderwijs en jeugd**

De figuur op pagina 10 en 11 geeft de lokale en regionale netwerken om scholen heen schematisch weer. De raad brengt hiermee – op ietwat speelse wijze - in kaart welke partijen betrokken zijn bij (onderdelen van) decentraal onderwijs- en jongerenbeleid en in welk speelveld bestuurders, ambtenaren en onderwijs- en zorgprofessionals hun weg moeten zien te vinden. Hoewel het overzicht niet uitputtend is, blijkt hieruit al hoe complex dat speelveld is.

Het gaat om 1) partijen op het gebied van economie en arbeidsmarkt, 2) onderwijsinstellingen, kinderopvang en peuterspeelzalen, 3) ouders, 4) overlegplatforms en samenwerkingsverbanden, 5) overheidsinstanties, 6) partijen uit het veiligheidsdomein, 7) partijen op het gebied van jeugdhulp en zorg en, ten slotte, 8) culturele en andere maatschappelijke organisaties in de omgeving van de school.

## **Regio's in kaart**

Decentraal onderwijsbeleid heeft te maken met diverse functionele regio's. De belangrijkste zijn de arbeidsmarktregio's, de jeugdzorgregio's, de samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs (primair onderwijs en voortgezet onderwijs) en de RMC-regio's voor de aanpak van voortijdig schoolverlaten. De grenzen van deze regio's lopen sterk uiteen. De kaarten op de pagina's 12 en 13 brengen dit in beeld.

De kleine kaarten tonen voor elk type regio de landelijke indeling. Op de grote kaart zijn de diverse regio-indelingen op elkaar gelegd. Daarnaast wordt de situatie voor twee gemeenten uitgelicht. Deze gemeenten zijn geselecteerd aan de hand van op de website [www.regioatlas.nl](http://www.regioatlas.nl) gegenereerde congruentiekaarten. Het betreft gemeenten waar de congruentie tussen de vijf regio's laag is. Bij veel andere gemeenten is de congruentie hoger, omdat regio's weliswaar uiteenlopen maar elkaar insluiten. Ook dan doen de in paragraaf 2.4 geconstateerde problemen zich vaak voor.

Zowel in het openbaar bestuur als in het onderwijs zijn de afgelopen jaren veel bestuurlijke zaken veranderd. Gemeenten en onderwijsinstellingen hebben een sterkere rol gekregen in de opvoeding en ontwikkeling van kinderen en jongeren. Wat betekent dit voor de formele rol van gemeenten in het onderwijs?

## 1. Inleiding: lokaal en regionaal veel bestuurlijke dynamiek in en om het onderwijs

### 1.1 Aanleiding: de traditionele kijk op de rol van gemeenten schuurt met veranderingen in openbaar bestuur en onderwijs

Uit meerdere hoeken klinkt de oproep om onderhoud te plegen aan de bestuurlijke verhoudingen op onderwijsterrein. Het gaat dan vooral om de rol en positie van gemeenten.<sup>3</sup> Begin jaren negentig heeft het zogenoemde Schevenings Beraad richtinggevende uitspraken over die verhoudingen gedaan.<sup>4</sup> Er werden onder andere afspraken gemaakt over stapsgewijze overgang naar lumpsumbekostiging en meer bestuurlijke en organisatorische autonomie voor de schoolbesturen. De gemeenten kregen nieuwe taken op onderwijsgebied, bijvoorbeeld bij huisvesting. Niettemin hebben deze uitspraken uiteindelijk niet geleid tot omvangrijke decentralisatie van het beleid naar de gemeente. Momenteel heeft de gemeente formeel nog altijd een zeer beperkte rol op onderwijsterrein en is het Rijk dominant.<sup>5</sup> De gemeentelijke rol wordt nog met name vanuit wettelijke taken gedacht. Met overdracht van regelgevende bevoegdheden naar het lokale niveau wordt zeer terughoudend omgegaan.<sup>6</sup> Gemeentelijke bestuursorganen hebben vooral een uitvoerende, coördinerende of faciliterende rol bij enkele randvoorwaardelijke en bovenschoolse zaken.<sup>7</sup>

De beperkte formele rol van gemeenten schuurt volgens sommigen steeds meer met de praktijk van decentraal onderwijs- en jongerenbeleid. Bij gemeenten verschuift de aandacht van wettelijke taken naar eigen beleid vanuit lokale maatschappelijke opgaven. Dit maakt dat gemeenten zich ook steeds meer met onderwijsaangelegenheden bezighouden. De afgelopen jaren hebben gemeentebesturen op aanpalende beleidsterreinen bovendien meer verantwoordelijkheden gekregen, waardoor ze dichter bij het onderwijs zijn komen te staan. Daarnaast is ook het onderwijs bestuurlijk voortdurend in beweging.<sup>8</sup>

3 Den Besten, 2014; Flippo, 2017b; Raad van State, 2016; Dorenbos, Van Dijken & Korthals, 2012, 8.

4 *Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing*, 1993.

5 Drop, 1985, 91-95; Postma, 1995, 257-261; Zoontjens, 1999, 19-22; Mentink & Vermeulen, 2011, 48; Noorlander, 2011, 199-200; Dorenbos, Van Dijken & Korthals, 2012, 13.

6 *Memorie van Toelichting bij voorstel tot wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met het onderwijs in de Friese taal*, 2013; Vermeulen, 1997; Zoontjens, 1999; Onderwijsraad, 2002, 22.

7 Onderwijsraad, 1993, 8; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 1995; Bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs, 1995.

8 Zie het kader tussen het eerste en het tweede hoofdstuk voor een overzicht van relevante historische ontwikkelingen.

### *Gemeenten bewegen van wettelijke taken naar lokale maatschappelijke opgaven*

De praktijk van het gemeentelijk onderwijsbeleid is de afgelopen vijftientig jaar behoorlijk veranderd. Daarbij is een beweging te zien van een nadruk op wettelijke taken naar werken vanuit maatschappelijke opgaven die zich in de lokale of regionale praktijk aandienen. Sommige gemeenten krijgen extra middelen van het Rijk voor hun onderwijsbeleid.

Aanvankelijk groeide het gemeentelijke takenpakket.<sup>9</sup> Al snel kwam aan die trend echter een einde en is op onderwijsterrein vooral sprake van het terugdringen van wettelijke taken van gemeenten.<sup>10</sup> Vanaf 2006 is onder de noemer Lokale Educatieve Agenda (LEA) ingezet op samenwerking tussen schoolbesturen<sup>11</sup> en gemeenten uit alle sectoren op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid.<sup>12</sup> Bovendien heeft de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs de positie van de gemeente veranderd.<sup>13</sup> Sinds 1993 is het openbaar onderwijs vrijwel overal verzelfstandigd om te voorkomen dat de gemeente twee rollen heeft.<sup>14</sup> Daardoor zijn gemeenten op afstand komen te staan. In veel gemeenten ging dat gepaard met een teruggang in ambtelijke capaciteit en expertise op onderwijsgebied.

Ondanks de beperkte formele rol voert een behoorlijk aantal gemeenten inmiddels echter wel volop onderwijsbeleid, waarbij zij eigen middelen inzetten. Met name middelgrote en grote gemeenten gaan daarbij op dit moment verder dan hun wettelijke taken. Zij zien lokaal problemen of kansen en gaan daarmee aan de slag om zo goed mogelijk onderwijs voor hun stad of streek te realiseren.<sup>15</sup> Hetzelfde geldt overigens voor enkele provincies.<sup>16</sup> Het gaat hierbij om uiteenlopende initiatieven. Gemeenten investeren bijvoorbeeld in schoolzwemmen, in muziek in de klas of in kwaliteitsverbetering. Ze werken aan brede scholen. Ze ontwikkelen samen met schoolbesturen centrale aanmeldsystemen of pakken daling van leerlingenaantallen of lerarentekorten aan. Dit is slechts een kleine greep uit een breed scala aan onderwerpen die in LEA's aan de orde komen. Onderstaande figuur geeft een bredere weergave van thema's die de raad in LEA's is tegengekomen.<sup>17</sup>

9 Postma, 1995, 227; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 1995; De Groot, 2005, 25-27; zie ook Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1996, 17-18; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 1997; Rutgers, 2004; Kloprogge, 2008, 13-15. Voor het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs werd geopteerd voor functionele decentralisatie naar de instellingen. *Bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs*, 1995; CDA Bestuurdersvereniging, 1996. Voor een overzicht van de huidige wettelijke taken van decentrale overheden op onderwijsterrein, zie bijlage 1.

10 De Groot, 2005, 27-28; Kloprogge 2008, 17.

11 Voor de leesbaarheid wordt hier aangesloten bij het normale spraakgebruik en daarom ook 'schoolbestuur' gebruikt als 'het bevoegd gezag' of het bestuur van een andere onderwijsinstelling dan een school bedoeld wordt.

12 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1996, 10; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2006; Oberon, 2006, 3; Kloprogge, 2008, 16-18; Van Leer, Hofman, De Boom & Hofman, 2012.

13 De Groot, 2005, 130.

14 Zie onder andere diverse bijdragen in *Nederlandse Tijdschrift voor Onderwijsrecht*, 29(1); De Groot, 2005, 48-52.

15 Dorenbos, Van Dijken & Korthals, 2012, 15-21.

16 Diverse provincies voeren eigen onderwijsbeleid of ondersteunen gemeenten en schoolbesturen. De provincie Friesland werkte met het traject *Boppeslach* (Fryske Akademie, 2015). Voor de inzet van de provincie Limburg, zie Provincie Limburg 2016a en 2016b; *Educatieve Agenda Limburg* (z.j.) en buurtalens limburg.eu. Overigens valt op dat provincies zich weinig bewust lijken te zijn van de wettelijke taken die zij op onderwijsgebied hebben (zie overzicht in bijlage 1).

17 Zie ook het schema met LEA-thema's in bijlage 2.



In veel regio's werken gemeentebesturen ook samen met het bedrijfsleven en kennisinstellingen – bijvoorbeeld in 'economic boards' –, waarbij de rijksoverheid aansluit met de *Agenda Stad* en *CityDeals*.<sup>23</sup> Ook sommige onderdelen van lokaal onderwijsbeleid verschuiven naar regionale niveaus,<sup>24</sup> zoals de aanpak van voortijdig schoolverlaten binnen de rmc-regio's (regionaal meld- en coördinatiecentrum).<sup>25</sup> Door taken en verantwoordelijkheden lager dan op rijksniveau te beleggen, kunnen gemeenten beter inspelen op lokale en regionale behoeften. De decentralisaties bieden daarnaast mogelijkheden om hulp en ondersteuning rondom jongeren meer in samenhang te organiseren en voorzieningen beter op elkaar af te stemmen.<sup>26</sup> De transitie van taken en verantwoordelijkheden heeft inmiddels plaatsgevonden, maar de beoogde transformatie in de manier van werken is nog in volle gang.<sup>27</sup> De neiging om het onderwijs daar meer in mee te nemen, zal de komende jaren waarschijnlijk groeien.

#### *Onderwijsinstellingen zijn krachtige spelers geworden*

Vanuit het onderwijs verandert het lokale of regionale krachtenveld eveneens en treden nieuwe spelers toe. Onderwijsinstellingen zijn sterkere en andersoortige spelers in bestuurlijke netwerken geworden. Dat komt onder andere door schaalvergroting, door toenemende zeggenschap over financiële, organisatorische en personele zaken en door professionalisering van schoolbesturen.<sup>28</sup> Verder is het werkgebied van schoolbesturen en het verzorgingsgebied van scholen gegroeid. Niet zelden is het regionaal geworden.<sup>29</sup>

#### *Deze verschuivingen zetten huidige bestuurlijke verhoudingen in een ander daglicht*

Door de geschetste bestuurlijke veranderingen lijken de huidige verhoudingen tussen gemeenten en schoolbesturen niet meer te passen bij de traditionele kijk op de formele rol van gemeenten op onderwijsterrein. Er ontstaan spanningen in de keten die verantwoordelijk is voor goed onderwijs en goede zorg voor kinderen en jongeren. Zo zien schoolbesturen zich geconfronteerd met een (in hun beleving) opdringerige gemeente die steeds wisselende vragen stelt. Andere besturen vinden dat de gemeente juist niet thuis geeft als ondersteuning of bemiddeling nodig is, of dat scholen onvoldoende worden betrokken bij voor hen relevant beleid. Een deel van de gemeenten ervaart juist dat scholen te weinig hulp bieden bij het realiseren van lokale ambities.

## **1.2 Adviesvraag: is de rol van gemeenten op onderwijsterrein nog passend in het licht van veranderingen in openbaar bestuur en onderwijs?**

De geschetste veranderingen in openbaar bestuur en onderwijs roepen tal van vragen op over de rol van gemeenten op onderwijsterrein. Het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) heeft de Onderwijsraad verzocht zich hierover te buigen. Moet de formele rol van gemeenten in het onderwijs worden aangepast om verantwoordelijkheden waar te maken op raakvlakken van onderwijs en zorg en van onderwijs en arbeidsmarkt? Zou ook op onderwijsterrein een verschuiving van taken en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid naar gemeenten moeten plaatsvinden? In hoeverre kunnen en moeten gemeenten en

<sup>23</sup> Zie [agendastad.nl](http://agendastad.nl).

<sup>24</sup> Zie [regionaalonderwijsbeleid.nl](http://regionaalonderwijsbeleid.nl); Onderwijsraad, 2016d, 26.

<sup>25</sup> Regeling regionale aanpak voortijdig schoolverlaten 2017; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017b.

<sup>26</sup> Vonk, 2016, 29.

<sup>27</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2013; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013, 8-9; Raad van State, 2016, 10; Pommer & Boelhouwer, 2016; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2017.

<sup>28</sup> Onderwijsraad, 2013b, 12-13; Peeters, Hofman & Frissen, 2013, 17; Frissen, Van der Steen, Noordegraaf, Hooge & De Jong, 2016.

<sup>29</sup> Kloprogge, 2008, 20.

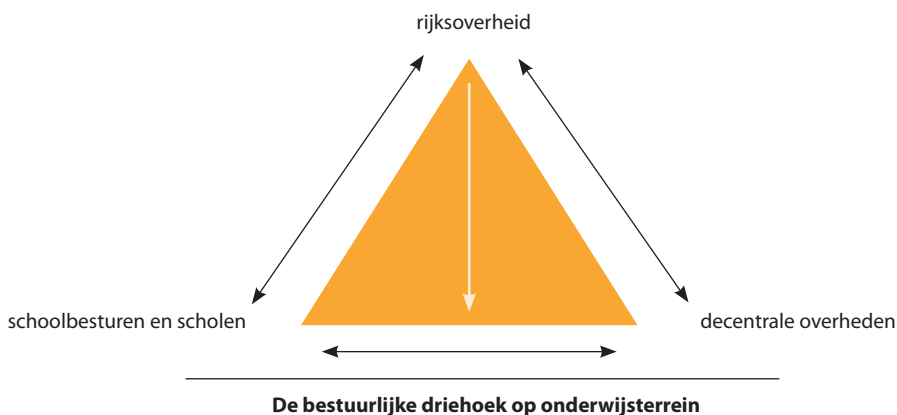


schoolbesturen gelijkwaardige partners zijn bij decentraal onderwijsbeleid? Wat betekent de opkomst van de regio? Kortom: zijn de waargenomen ontwikkelingen reden om de bestuurlijke verhoudingen op onderwijsterrein te veranderen? Dat brengt de raad tot de volgende adviesvraag:

*Is de rol van gemeenten op onderwijsterrein nog passend in het licht van veranderingen in openbaar bestuur en onderwijs? Zo nee, wat kan de rijksoverheid dan doen?*

#### Afbakening van het advies

De raad kiest ervoor om de blik te verbreden bij de beantwoording van deze adviesvraag. Op onderwijsterrein is sprake van een bestuurlijke driehoek gevormd door het Rijk, schoolbesturen en decentrale overheden (zie figuur). De positie van gemeenten kan niet los worden gezien van de positie van schoolbesturen en scholen of van de invloed van de rijksoverheid. Het Rijk beïnvloedt gemeenten en onderwijsorganisaties rechtstreeks én het Rijk beïnvloedt de relatie tussen gemeenten en onderwijsorganisaties. Naast gemeenten zijn in de overheidskolom ook andere decentrale overheden zoals provincies en regionale organen betrokken.



Dit advies richt zich verder op de vormgeving van bestuurlijke verhoudingen waarin overheden en onderwijsinstellingen samen beleid maken en uitvoeren en elkaars beleid en aanpakken afstemmen. Met welke onderwijszaken een gemeente zich bezighoudt en op welke manier, verschilt per gemeente. Daarom verschilt het ook per dossier en per beleidsthema of er sprake is van spanningen, onwenselijke inactiviteit of overmatige bemoeienis. Dit maakt een uitputtende bespiegeling van de praktijk en van noodzakelijke algemene aanpassingen in verhoudingen ondoenlijk. De raad kiest ervoor om te focussen op een aantal inhoudelijke thema's:

- de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp en tussen onderwijs en arbeidsmarkt;
- het onderwijsaanbod;
- de onderwijshuisvesting;
- de onderwijskwaliteit; en
- het bestuurlijk toezicht op openbaar onderwijs.

Ten slotte kunnen de verhoudingen binnen de bestuurlijke driehoek ook per onderwijssector verschillen. De raad laat het hoger onderwijs in dit advies buiten beschouwing. In deze sector is sprake van een geheel ander speelveld waarin onderwijsinstellingen een nationaal of zelfs internationaal bereik hebben. Verder zijn de meeste instellingen er zo groot dat hun bestuurlijke inbedding in de regio om andere arrangementen vraagt. Die arrangementen krijgen in de praktijk al vorm.



### Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geeft de raad antwoord op de adviesvraag. In dat hoofdstuk beargumenteert hij dat het noodzakelijk is de rol en positie van gemeenten in het onderwijs te actualiseren. Hoofdstuk 3 geeft aan hoe volgens de raad tot meer bijdetijdse bestuurlijke verhoudingen gekomen kan worden, namelijk via een landelijk beraad. De raad gaat in op het hoe en waarom van een beraad over gemeenten en onderwijs. Het daarop volgende katern bevat tien principes voor decentralisatie op onderwijsterrein als denk- en afwegingskader voor het te starten landelijke beraad. Daarmee schetst de raad randvoorwaarden en biedt hij een perspectief op de rol van gemeenten op onderwijsterrein in relatie tot het Rijk en schoolbesturen. Hoofdstuk 4 bevat zeven agendapunten die tijdens het beraad bespreking verdienen, waarin de hierboven genoemde inhoudelijke thema's terugkomen. Daarbij schetst de raad spanningen en perspectieven en geeft hij enkele suggesties ter overweging mee.

Tussen hoofdstuk 1 en 2 vat een katern de historische ontwikkeling van de rol van gemeenten in het onderwijs samen. De bijlagen bevatten onder andere een overzicht van wettelijke onderwijstaken van gemeenten en provincies op basis van de onderwijswetten en de Jeugdwet.

### *Totstandkoming van dit advies*

Ter voorbereiding op dit advies heeft literatuuronderzoek plaatsgevonden. De raad heeft ook enkele bijeenkomsten georganiseerd om met betrokkenen van gedachten te wisselen over het advies Thema. Het gaat om twee expertpanels in Den Haag en om een onderwijsdialoog in Heerenveen – in samenwerking met OSG Sevenwolden en het Bornego College. Bovendien woonde de raad een rondetafelgesprek van gemeente en schoolbesturen in Alphen aan den Rijn bij.

Om meer inzicht te krijgen in de praktijk van lokaal en regionaal onderwijsbeleid en het gemeentelijk perspectief hierop is onder andere gesproken met meer dan dertig wethouders met de portefeuille onderwijs en met gemeenteambtenaren die betrokken zijn bij onderwijs, jeugd en arbeidsmarkt. De selectie van gemeenten is gebaseerd op geografische spreiding, de politieke kleur van de wethouders en de omvang van gemeenten. In de selectie nam de raad tevens een gemeente op waar het bestuur van het openbaar onderwijs niet verzelfstandigd is. Verder sprak de raad met bestuurders en ambtenaren van twee provincies die actief zijn op onderwijsterrein. In de gespreksronde zijn tot slot landelijke verenigingen en koepels meegenomen, net als onafhankelijke experts en directeurs van samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Een overzicht van de geraadpleegde deskundigen is te vinden achterin dit advies.

De raad heeft naar aanleiding van een 'denkt u mee?-oproep' op de website ook van enkele andere organisaties en privépersonen een bijdrage ontvangen.

# Katern: Historische schets van de gemeentelijke rol op onderwijsterrein

Dit katern geeft een kort historisch overzicht van de veranderingen in de formele rol van gemeenten op onderwijsterrein in de afgelopen eeuw. Met het ontwikkelen van eigen beleid, buiten hun formele rol om, zijn gemeenten altijd verschillend omgegaan. Sommige gemeenten kennen een lange traditie van eigen onderwijsbeleid. Bij andere gemeenten is de lokale traditie – mede door de politieke constellatie in de gemeenteraad – zodanig dat zelfs een beperkte rol als oneigenlijk ervaren werd en wordt.<sup>30</sup> Het katern eindigt met een korte beschrijving van de belangrijkste ontwikkeling in de praktijk van de afgelopen jaren: de intrede van de Lokale Educatieve Agenda (LEA).

## *Centralisatie na de Pacificatie van 1917*

Op de Pacificatie van 1917 volgde een aanzienlijke centralisatie.<sup>31</sup> Wantrouwen en vrees dat beleidsvrijheid voor gemeenten te grote onderlinge verschillen met zich zou brengen, leidden tot een nadruk op de rol van de rijksoverheid en centrale regelgeving. De formele rol van gemeenten werd sterk teruggebracht, in wezen tot die van schoolbestuur (bevoegd gezag) in het openbaar onderwijs.<sup>32</sup> Na 1945 volgde een verdere centralisatie onder invloed van de 'constructieve onderwijspolitiek'. Het veld reageerde door koepels te vormen, die als beleidspartners voor de rijksoverheid op gingen treden. Afspraken tussen deze partijen belandden in centrale regelgeving. Rond 1970 werd (territoriale) decentralisatie een belangrijk thema in het algemeen overheidsbeleid. Maar aansturing van het onderwijs bleef centraal, op één aspect na: in 1969 kregen gemeenten de taak om toe te zien op de naleving van de Leerplichtwet.

## *Functionele en territoriale decentralisatie vanaf de jaren tachtig*

De kabinetten Lubbers kozen voor het onderwijs in afwijking van andere terreinen voor de functionele weg van meer autonomie voor schoolbesturen.<sup>33</sup> In de jaren 1980-1990 kwam echter ook op onderwijsterrein een eerste beweging ten gunste van gemeenten op gang.<sup>34</sup> In 1987 kregen ze de verantwoordelijkheid voor het leerlingenvervoer.<sup>35</sup> In 1991 werd ook de volwasseneneducatie gedecentraliseerd.<sup>36</sup> Door deze beweging ontstond een dubbelrol voor de gemeente: lokale overheid voor al het onderwijs en bestuur van de openbare school.<sup>37</sup>

Het fundament voor de huidige bestuurlijke verhoudingen is begin jaren negentig gelegd, al bleef de autonomie van schoolbesturen voorop staan. Bestuurders uit het onderwijs en landelijke en lokale overheden gingen in 1989 met elkaar in gesprek om een visie op de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs te ontwikkelen. Dit zogeheten Schevenings Beraad bereikte in juni 1993 een akkoord.<sup>38</sup> Er werden afspraken gemaakt over bekostiging, arbeidsvoorwaar-

30 Rutgers, 2004, 312-320.

31 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1996, 13-14; Leune, 2001, 6-10; Rutgers, 2004, 28-34; De Groot, 2005, 17-25; Kloprogge, 2008, 7-8.

32 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1996, 13; Kloprogge, 2008, 7; Noorlander, 2011, 198-199.

33 Leune, 1993; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 1995; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1996, 14; Kloprogge, 2008, 8.

34 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1996, 7.

35 Kloprogge, 2008, 8.

36 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1996, 75-78.

37 Vermeulen, 1999, 31.

38 *Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing*, 1993; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1996, 15-16; Kloprogge, 2008, 8.

den en deregulering. Stapsgewijs gingen de onderscheiden onderwijssectoren over op lumpsumbekostiging en kregen ze meer bestuurlijke en organisatorische autonomie.<sup>39</sup> De school zou vanuit een autonome positie meewerken aan het oplossen van boven- en buitenschoolse maatschappelijke vraagstukken. Het oogo (op overeenstemming gericht overleg) deed zijn intrede bij de uitvoering van wettelijke onderwijstaken door gemeenten ter bescherming van het bijzonder onderwijs.<sup>40</sup>

Tegelijk maakte de wetgever diverse bestuursvormen voor verzelfstandigd openbaar onderwijs mogelijk. Die verzelfstandiging zou de weg vrij moeten maken voor meer territoriale decentralisatie.<sup>41</sup>

De gemeente kreeg mede als uitvloeisel van het Schevenings Beraad nieuwe taken op onderwijsterrein. Uitgangspunt was dat de school verantwoordelijk is voor (de kwaliteit van) het onderwijs, maar dat 'de school [...] geen eiland' is.<sup>42</sup> De gemeente kreeg meer ruimte voor de aanpak van voortijdig schoolverlaten. De verantwoordelijkheid voor schoolbegeleiding en de rijksbijdrage voor schoolbegeleidingsdiensten gingen naar de gemeente (1996). Zij kreeg de verantwoordelijkheid voor het oalt (onderwijs in allochtone levende talen; 1997) en de coördinerende rol van de gemeente in het onderwijsachterstandenbeleid en voorschoolse voorzieningen werd benadrukt (1997). In 1997 belandde ook de huisvesting voor het primair en het voortgezet onderwijs op het bord van de gemeente. Schoolbesturen in het voortgezet onderwijs moeten verder overleg voeren met het gemeentebestuur over het rpo (regionaal plan onderwijsvoorzieningen).

#### *Sinds 2000 vooral inperking van het formele gemeentelijk takenpakket op onderwijsterrein*

Onder latere, anders samengestelde kabinetten heeft de gemeente vooral minder onderwijstaken gekregen. Het Schevenings Beraad is uiteindelijk geen opmaat naar omvangrijke territoriale decentralisatie van onderwijsbeleid geweest. In 2004 werd het oalt beëindigd. Een jaar later ging de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud van gebouwen in het voortgezet onderwijs van de gemeente naar het schoolbestuur. In 2008 werd de rol van gemeenten bij de schoolbegeleidingsdiensten beëindigd. In 2012 verschoof het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet door scholen van de gemeente naar de inspectie, terwijl het toezicht op de naleving van die wet door ouders bij de gemeente bleef. In 2015 werd het schoolbestuur in plaats van de gemeente verantwoordelijk voor het buitenonderhoud van basisscholen. Dat ging gepaard met kortingen op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Het voorneemen is om te stoppen met het gemeentelijk plan van scholen voor het primair onderwijs.<sup>43</sup> Tegelijk is het openbaar onderwijs op grote schaal in stichtingen ondergebracht en is de formele afstand van de gemeente tot die stichtingen vergroot; bijvoorbeeld doordat een raad van toezicht tussen bestuur en gemeenteraad is komen te staan.

#### *Lokale Educatieve Agenda doet zijn intrede*

Sinds 2006 wordt gewerkt met een Lokale Educatieve Agenda.<sup>44</sup> Aanvankelijk waren de thema's waarover overleg wettelijk verplicht is, de aanzet om elkaar te spreken. Op veel plaatsen heeft zich vanuit de LEA een platform ontwikkeld waarop tussen gemeente(n), scholen of school-

39 Voor een typologie van autonomie zie Leune, 1993, 14-16.

40 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1996, 15-16; Kloprogge, 2008, 8.

41 Postma, 1995, 259.

42 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 1995; Kloprogge, 2008, 13.

43 Wetsvoorstel meer ruimte voor nieuwe scholen.

44 Zie bijlage 2 voor een systematisch overzicht van de belangrijkste onderwerpen op deze agenda.

besturen en andere betrokken partijen onderwijsbeleid tot stand komt en uitgevoerd wordt. De verhoudingen zijn vrijwel overal nog in ontwikkeling. De fase waarin dat proces zich bevindt en de manier waarop het zich voltrekt, verschillen per gemeente. Niet-verplichte overlegthema's domineren de agenda inmiddels doorgaans en regelmatig klinkt er ook een onderwijsvisie in door, zoals een nadruk op talentontwikkeling, 21ste-eeuwse vaardigheden of gepersonaliseerd leren.<sup>45</sup> Ook blijft het overleg niet beperkt tot gemeente en onderwijsinstellingen. Zo is het uitgebreid met de kinderopvang (2007) en de peuterspeelzalen (2010). In veel gemeenten zitten ook het bedrijfsleven, welzijnswerk, ggz/jeugdzorg, GGD, maatschappelijk werk en andere partijen aan tafel.<sup>46</sup>

Onder invloed van de regionalisering kreeg de lokale educatieve agenda ook een regionale tak: de Regionale Educatieve Agenda (REA).<sup>47</sup> Ook deze regionale educatieve agenda komt niet overal voor. Waar met een regionale educatieve agenda gewerkt wordt, is deze soms een vervanging van de lokale agenda en soms een aanvulling.

45 Oberon, 2009, 5-6.

46 Oberon, 2011a, 7.

47 Oberon, 2006, 13; Kloprogge, 2008, 20; Kloprogge, Klein & Zuidam, 2012; [www.regionaalonderwijsbeleid.nl](http://www.regionaalonderwijsbeleid.nl). Voor voorbeelden van regionale agenda's, zie SWV VO Roosendaal, gemeente Halderberge, gemeente Moerdijk & gemeente Roosendaal, 2014; Educatieve Agenda Limburg, z.j.

De raad vindt het nodig om bestuurlijke verhoudingen rondom decentraal onderwijsbeleid meer bij de tijd te brengen, zodat publieke belangen beter gediend kunnen worden. Daarvoor ziet hij drie redenen. Decentralisatie op andere terreinen zet het gecentraliseerde karakter van onderwijsbeleid onder druk. Wederzijdse afhankelijkheid en integraliteit vragen om meer samenwerking en afstemming. Schaalverschillen bemoeilijken die samenwerking.

## 2 **Advies: actualiseer de rol van gemeenten in het onderwijsdomein**

De Onderwijsraad adviseert om de bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk, schoolbesturen en decentrale overheden opnieuw tegen het licht te houden en bij de tijd te brengen. Er is een nieuwe kijk nodig op de rolverdeling in het onderwijs. Vanuit haar stelselverantwoordelijkheid dient de rijksoverheid een dialoog op gang te brengen die is gericht op het actualiseren van de rol van gemeenten op onderwijsterrein. Binnen dit overleg participeren diverse ministeries samen met (vertegenwoordigers van) andere overheden en onderwijsinstellingen. Met dit advies stelt de raad ook een agenda op voor dit beraad en geeft hij daarvoor een denk- en afwegingskader in de vorm van tien principes mee.

De raad ziet drie redenen om de rol van gemeenten in het onderwijs te actualiseren. Het betreft veranderingen die bestaande bestuurlijke verhoudingen onder druk zetten of situaties voortbrengen waar die verhoudingen niet voor toegerust zijn. Ten eerste verplaatst overheidssturing zich van centraal naar decentraal niveau. Op veel beleidsterreinen heeft territoriale decentralisatie plaatsgevonden. Dat versterkt de positie van gemeenten en zet hen aan tot een actievere relatie met de lokale samenleving. Complexe maatschappelijke opgaven worden steeds meer op lokaal of regionaal niveau aangepakt, vanuit een netwerk van betrokken samenwerkingspartners en diverse disciplines. De actieve gemeentelijke houding kan botsen met de dominante positie die het Rijk nog altijd op onderwijsterrein heeft. Dat vraagt om reflectie op de houdbaarheid van die dominantie en om reflectie op verschillen die tussen gemeenten ontstaan. Een tweede reden is dat de behoefte aan afstemming en samenwerking tussen onderwijs en gemeente tegenwoordig groter is dan op het moment dat de bestuurlijke verhoudingen bepaald werden. Dat vraagt om reflectie op de bestuurlijke inrichting van de sfeer waarin onderwijs, jeugdhulp en arbeidsmarktbeleid samenkomen en waarin gezamenlijk optreden bij complexe gevallen geboden is. In de derde plaats worden schaalverschillen tussen gemeenten en schoolbesturen nijpender door de opkomst van de regio en door gelijktijdige functionele en territoriale decentralisatie. Die schaalverschillen staan effectief decentraal onderwijsbeleid in de weg. Ook daarom is reflectie wenselijk op of taken en verantwoordelijkheden op het juiste niveau belegd zijn en of daarbij sprake is van voldoende consistentie.

In dit hoofdstuk worden de redenen waarom bestuurlijke verhoudingen aan actualisering toe zijn, nader uitgewerkt. Eerst komt de veranderende verhouding tussen centraal en decentraal niveau aan de orde (paragraaf 2.1). Daarna wordt uiteengezet waarom meer samenwerking en afstemming nodig is (paragraaf 2.2) en wat dat in bestuurlijke zin vraagt (paragraaf 2.3). In paragraaf 2.4 komt aan bod waartoe schaalverschillen leiden.

## 2.1 Decentralisatie op andere terreinen zet rolverdeling Rijk-gemeenten bij onderwijs onder druk

De dominantie van het Rijk in combinatie met een beperkte rol van gemeenten op onderwijsgebied komt onder druk te staan door decentralisatie op andere terreinen en de consequenties daarvan. Op veel terreinen doet het Rijk een stap terug. Verantwoordelijkheden op bijvoorbeeld de gebieden van jeugdhulpverlening en arbeidsmarkt worden binnen de overheidskolom meer decentraal belegd. Gemeenten gaan mede daardoor zelf meer doen en meten zich een andere rol aan. Daarbij komt het onderwijs ook in beeld. Hier speelt een dynamiek van kleine beslissingen en acties, die als optelsom verhoudingen onder druk zetten. Het is echter van belang om bewuste en consistente keuzes te maken over of het onderwijs mee moet gaan in de algemene trend van decentralisatie of daarop juist een uitzondering moet blijven.

### *Complexe netwerken en systemen laten zich beperkt sturen vanuit een centraal punt*

In het openbaar bestuur is een algemene verschuiving van taken, verantwoordelijkheden en middelen naar het lokale en regionale niveau te zien.<sup>48</sup> De recente decentralisaties in het sociale domein zijn daarin een grote stap geweest. Centrale aansturing is steeds vaker ineffectief.<sup>49</sup> Slim en tijdig inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen vraagt op veel terreinen om meer diversiteit en een nabije overheid. Gemeenten en regio's kennen eigen contexten en eigen uitdagingen.<sup>50</sup> Zij zijn vaak beter in staat om relevante partijen (zoals zorgverleners of het bedrijfsleven) bij beleid te betrekken en om overzicht te houden.<sup>51</sup> Denk aan de intensiteit van de problematiek rondom kwetsbare jongeren, aan de structuur van de economie en arbeidsmarkt en aan de samenstelling en ontwikkeling van de bevolking. Zo verschilt de behoefte aan mbo-opleidingen (middelbaar beroepsonderwijs) en specialismen binnen het techniekonderwijs. Ook de daling van leerlingenaantallen en het lerarentekort doen zich lang niet overal in dezelfde mate voor.<sup>52</sup> Onderwijshuisvesting hangt vaak samen met gebiedsontwikkeling en met specifieke situaties wat betreft demografie en ruimtelijke ordening. Een decentrale aanpak bouwt op de kennis van de lokale situatie waarover gemeenten beschikken. Daarmee neemt het belang van decentrale sturing toe. Tegelijkertijd vraagt specifieke expertise voor het oplossen van problemen of het efficiënt leveren van goede diensten om een zeker schaalniveau.

### *Centrale sturing onderwijs wordt meer uitzonderlijk*

Het onderwijsbeleid vormt een uitzondering op de algemene decentralisatietendens. Terwijl op tal van terreinen taken en bevoegdheden aan gemeenten zijn overgedragen, wordt het overheidsbeleid betreffende het onderwijs nog altijd overwegend centraal bepaald. En wanneer gedecentraliseerd wordt, valt de keuze doorgaans op grotere bestuurlijke, organisatori-

48 De Boer, Van Diepen & Meijs, 2013, 6 en 28; Koulens, Scheidel & Wolthuis, 2006, 7; Steur & Parie-Joosen, 2016, 8-9 en 13.

49 Waslander, Hooge & Theisens, 2017, 2; Van der Meer, 2012, 10; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2016. De bestuurskundige literatuur over gebreken van centrale sturing is omvangrijk. Een klassieker is Pressman & Wildavsky, 1984.

50 Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016, 24-25; Steur & Parie-Joosen, 2016, 31-34.

51 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013.

52 VOION, 2015.

sche en financiële autonomie voor schoolbesturen (functionele decentralisatie) in plaats van op gemeentebesturen (territoriaal). Deze keuze is ingegeven vanuit de vrijheid van onderwijs en de grote mate van autonomie voor schoolbesturen die daaruit voortvloeit.

De dominantie van het Rijk staat op gespannen voet met de algemene taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en gemeenten zoals neergelegd in het interbestuurlijk bestuursakkoord van 2011.<sup>53</sup> Van de rijksoverheid vraagt die dominantie een opstelling die zij niet meer gewoon is, namelijk een gedetailleerde inhoudelijke sturing. Bovendien heeft de autonomievergroting van schoolbesturen de sturingsmogelijkheden van het Rijk beperkt. Het Rijk richt zich daarom niet alleen via bestuurlijk overleg tot de schoolbesturen, maar zoekt ook regelmatig het partnerschap van gemeenten op om doelen van onderwijsbeleid te realiseren. Rijksinstanties schakelen inmiddels meer met gemeenten bij onderwijsaangelegenheden en betrekken gemeenten meer bij vorming en uitvoering van beleid rondom kinderen en jongeren.

#### *Gemeentelijke activiteit holt formele verantwoordelijkheidsverdeling uit*

De algemene verschuiving binnen het openbaar bestuur naar het lokale en regionale niveau zet gemeenten aan tot een meer actieve houding. Dat zet van onderop druk op de dominantie van de rijksoverheid in het onderwijsbeleid. Gemeenten betreden inmiddels het domein dat voorheen exclusief van het Rijk was door zich ook bezig te houden met bijvoorbeeld kwaliteitsbeleid, de aanpak van zwakke scholen of de bekwaamheid van leraren.<sup>54</sup> Deze ontwikkeling brengt risico's met zich van onwenselijk ingrijpen in de autonomie van scholen, van versnipperd onderwijsbeleid en van onwenselijke verschillen.

Mede onder invloed van de decentralisaties rondom jeugd en vanuit de verantwoordelijkheid voor de lokale of regionale economie voelt menige gemeente zich betrokken bij het onderwijsaanbod en de aansluiting tussen onderwijs en andere terreinen.<sup>55</sup> "Ik ga er niet over, maar ik vind er wel iets van" of "we hebben hier als gemeente formeel geen rol, maar het raakt ons wel", zijn veel gehoorde uitspraken in gesprekken met wethouders en gemeentelijke beleidsmedewerkers. Gemeenten zijn voor burgers bovendien vaak het eerste aanspreekpunt bij problemen omtrent het lokale onderwijsaanbod; ook als de gemeente er eigenlijk niet over gaat. Bij bekendmaking van een voorgenomen schoolsluiting staan ouders bijvoorbeeld op de stoep van het gemeentehuis.

De betekenis van deze beweging is overigens nog niet uitgekristalliseerd en zij vindt zeker niet in alle gemeenten plaatsen. Waar een gemeente onderwijsbeleid op voert en hoe intensief dat beleid is, hangt nog af van toevalligheden, zoals affiniteit met onderwijs bij een wethouder, politieke keuzes en prioriteiten binnen de gemeenteraad en de onderwijsachterstandsmiddelen die een gemeente tot haar beschikking heeft.

<sup>53</sup> Bestuursakkoord 2011-2015, 2011.

<sup>54</sup> Voor de kwaliteitsaanpakken van diverse gemeenten en provincies, zie Hooge, Hendriks & Meuleners, 2014; Gemeente Amsterdam, 2008; Gemeente Almere, 2016a; Gemeente Rotterdam, 2015 en 2016, 25-33; Fryske Akademy, 2015; Gemeente Den Haag, 2014, 45. Voor de aanpak van het lerarentekort in de grote steden zie onder andere Gemeente Rotterdam, 2016, 35-47; VOION, 2017.

<sup>55</sup> Dorenbos, Van Dijken & Korthals, 2012, 7.

## 2.2

### Integrale aanpakken en wederzijdse afhankelijkheid maken samenwerking en afstemming nodig

Integrale aanpakken en wederzijdse afhankelijkheid maken samenwerking en afstemming steeds urgenter, ook in en rondom het onderwijs. Zwakke bestuurlijke verbindingen en verkokering verhinderen echter de samenwerking die nodig is op onderwerpen waar onderwijs, jeugdhulp en arbeidsmarkt inhoudelijk samenkomen. Dat vraagt om een meer productief samenspel bij decentraal onderwijsbeleid. Dat is immers geen gemeentelijk beleid, maar beleid dat van agendering tot evaluatie gevoerd wordt in gezamenlijkheid binnen decentrale netwerken waarin gemeenten, schoolbesturen, scholen en tal van maatschappelijke instanties elkaar ontmoeten.<sup>56</sup> Voortdurend spelen er zaken van gedeeld belang of zaken waar diverse belangen samenkomen.<sup>57</sup>

Een meer productief samenspel is in de eerste plaats nodig omdat gemeenten en scholen dicht bij elkaar komen nu in de aanpak van sociale vraagstukken preventie en integraliteit voorop komen te staan.<sup>58</sup> Ten tweede vragen wederzijdse afhankelijkheden tussen gemeenten, scholen en andere maatschappelijke organisaties om samenwerking en afstemming.<sup>59</sup> Organisaties kunnen zich bij hedendaagse opgaven niet terugtrekken in hun eigen taaksfeer en zijn afhankelijk van het doen en laten van anderen. Dat wordt versterkt doordat het Rijk zaken die elkaar feitelijk raken of zelfs met elkaar vervlochten zijn, gelijktijdig territoriaal en functioneel decentraliseert, zodat op lokaal of regionaal niveau op zichzelf staande instanties meer met elkaar te maken hebben.

#### *Maatschappelijke opgaven vragen om integrale aanpakken binnen ketens*

Een integrale benadering is vaak wenselijk bij het aanpakken van uitdagingen en grijpen van kansen rondom kinderen en jongeren. Problemen kunnen beter worden opgelost en kansen beter benut indien verschillende disciplines met elkaar samenwerken. In wijken, scholen en gezinnen komen allerlei disciplines en terreinen samen, zoals jeugdhulp, arbeidsmarkttoeleiding, schuldhulpverlening en onderwijsondersteuning.<sup>60</sup> Dat vertaalt zich in de opkomst van wijk- of gebiedsgericht werken.<sup>61</sup> Ook verschuift de aandacht naar preventie, vroege signalering en adequate doorverwijzing.<sup>62</sup>

Integrale aanpakken vragen om pragmatisch samenwerken over domeingrenzen heen.<sup>63</sup> Onderwijsinstellingen en gemeenten zijn daarbij elkaars noodzakelijke partner. De school fungeert als vindplaats voor zorgbehoeften en sociale problemen zoals armoede. Daarnaast is de school steeds meer een werkplaats voor bijvoorbeeld zorgverleners. Hulpverlening kan zo beter aansluiten bij onderwijs en geboden worden zonder dat leerlingen hun vertrouwde omgeving moeten verlaten.<sup>64</sup>

<sup>56</sup> Eigeman, Smits, Verhaar & De Kleermaeker, 2010, 11.

<sup>57</sup> Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2010, 6-7.

<sup>58</sup> Peeters, 2013.

<sup>59</sup> De Groot, 2005, 102.

<sup>60</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2006, 3; Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2010, 32; De Boer, Van Diepen & Meijs, 2013, 27; Onderwijsraad, 2014c, 10-11; Raad van State, 2016, 23; Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016, 26 en 48; Sociaal-Economische Raad, 2017, 26.

<sup>61</sup> De Boer, Van Diepen & Meijs, 2013, 34. Zie bijvoorbeeld LEA Tilburg voor een aanpak vanuit integrale locatieplannen; Gemeente Tilburg, 2015, 16-17.

<sup>62</sup> Bijvoorbeeld Raad voor het Openbaar Bestuur, 2017.

<sup>63</sup> Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, 2008; Huisman, Van Es & Brekelmans, 2013, 10-16.

<sup>64</sup> Onderwijsraad, 2014c en 2016d, 29.



De beperkte rol van gemeenten op onderwijsterrein lijkt het voeren van integraal jeugd- en arbeidsmarktbeleid te bemoeilijken. Zo ervaren veel gemeenten het in elk geval en die ervaring alleen al zet druk op de bestaande relatie met het onderwijs. Omgekeerd heeft het onderwijsveld soms last van verkokering binnen de gemeentelijke organisatie. Als onderwijs en jeugdhulp, onderwijs en arbeidsmarkt of delen van de onderwijskolom bij de gemeenten onder verschillende ambtelijke afdelingen vallen of binnen de portefeuilles van meerdere wethouders, kan dat verbindingen belemmeren.

#### *Succesvol gemeentelijk beleid is afhankelijk van samenwerking met het onderwijs*

Gemeenten kunnen hun verantwoordelijkheden voor maatschappelijke opgaven en bredere publieke belangen doorgaans niet waarmaken zonder medewerking van het onderwijs.<sup>65</sup> Daarbij kan gedacht worden aan vitale kernen, een gezonde bevolking en een bloeiende lokale economie. Gemeenten hebben scholen bijvoorbeeld als partner nodig om problemen te signaleren en successen te behalen op vraagstukken rondom laaggeletterdheid, zorg, thuiszitters en leerplicht, voortijdig schoolverlaten en toeleiding naar de arbeidsmarkt.<sup>66</sup> Onderwijshuisvesting kan een manier zijn om een zwakke wijk te revitaliseren.<sup>67</sup> Bij gebiedsontwikkeling, nieuwbouwwijken of herstructurering van bestaande wijken is ook de spreiding van onderwijsvoorzieningen relevant. Een goed opgeleide beroepsbevolking en aanwezigheid van specifieke onderwijsvoorzieningen (denk aan techniekopleidingen of een internationale school) zijn essentieel voor het lokaal en regionaal bedrijfsleven en bepalen voor een deel het vestigingsklimaat.

Gemeenten zijn daarbij nu grotendeels afhankelijk van vrijwillige medewerking van schoolbestuur of school. Hun verwachtingen en ambities vallen vaak niet samen met de bevoegdheden en middelen die ze tot hun beschikking hebben. Willen en kunnen lopen regelmatig uit de pas. Veel gemeenten zoeken nog naar nieuwe ingangen en samenwerkingsvormen.<sup>68</sup> Afhanke-lijkheid zonder hiërarchische band vergt nieuwe vormen van sturing.<sup>69</sup>

Ook kan gemeentelijk beleid geraakt worden door ontwikkelingen in het onderwijs of door eenzijdige beslissingen van schoolbesturen. Zo kan de beslissing van een samenwerkingsverband passend onderwijs om een specialisme bij een bepaalde school onder te brengen voor de gemeente een grotere aanspraak op leerlingenvervoer betekenen. Gebrekkige ondersteuning van zorgleerlingen in de school kan leiden tot behoefte aan zware gespecialiseerde zorg verderop in de zorgketen. Het succes van gemeentelijk beleid om een bepaalde economische sector te stimuleren kan afhankelijk zijn van de bereidheid van scholen om specifieke opleidingen te starten of in stand te houden. Hoog schoolverzuim is terug te zien in jeugdcriminaliteit, overlast van hangjongeren, jeugdwerkloosheid en aanspraken op sociale uitkeringen.

#### *Ook scholen zijn afhankelijk van anderen*

Ook schoolbesturen, scholen en onderwijsprofessionals zijn afhankelijk van anderen. Scholen hebben zich te verhouden tot een vaak vrij onoverzichtelijk veld aan instanties.<sup>70</sup> Voor scholen is het niet gemakkelijk om daarbinnen relaties op te bouwen en te onderhouden. De gemeente hoort zelf bij dat speelveld en kan helpen bij het aangaan van relaties met derden.

65 Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999, 7-8, 21 en 30; Beurskens & Korsten, 2007; Van Mourik, 2007, 57; Boogers, 2013, 13; Onderwijsraad, 2016d, 29; Ministerie van Financiën, 2017, 8.

66 Zie bijvoorbeeld Delftse Rekenkamer, 2015.

67 Algemene Rekenkamer, 2016, 63.

68 Kloprogge, 2008, 17.

69 Van der Steen, Peeters & Van Twist, 35.

70 Onderwijsraad, 2013b, 19.

Scholen delen hun opdracht voor de ontwikkeling van kinderen en jongeren met andere organisaties, die vaak een band met de gemeente hebben. De school wordt bijvoorbeeld een rol toegemeten bij opvoeding, zorg, ondersteuning en sociale veiligheid. Maatschappelijke problemen en fricties in de thuissituatie en daarbuiten komen de school binnen; denk aan echtscheidingen, aan schuldenproblematiek van de ouders en aan pesten via social media of bij de voetbalclub. De school moet met dergelijke problemen om kunnen gaan om onderwijs te kunnen verzorgen. Samenwerking met professionals uit andere domeinen zoals de jeugdhulp en de kinderopvang is daarbij onontbeerlijk.<sup>71</sup>

Ook zijn scholen soms afhankelijk van anderen om hun onderwijs te kunnen verrijken of verbreden. Waar een school bijvoorbeeld niet toekomt aan muziekonderwijs of bewegingsonderwijs, kan een fanfare bijspringen of kan gebruikgemaakt worden van de accommodaties van sportverenigingen. Een historische vereniging of een museum kan expertise leveren voor lessen in stad- of streekgeschiedenis. Bovenschoolse voorzieningen zoals een technieklab waar kinderen kennis kunnen maken met technologie, kunnen scholen doorgaans niet alleen ontwikkelen.<sup>72</sup> De gemeente kan daarbij helpen.

Van scholen wordt ook verwacht dat ze zich meer bezighouden met soepele overgangen en doorlopende leer- en ontwikkellijnen tussen onderwijssectoren. Verbindingen tussen scholen uit verschillende onderwijssectoren komen echter niet altijd vanzelf tot stand.<sup>73</sup> Hetzelfde geldt voor school- of bestuuroverstijgende netwerken van leraren of schoolleiders. Soms is daar een derde, onafhankelijke partij voor nodig, bijvoorbeeld de gemeente. De gemeente speelt deze rol bijvoorbeeld bij de overgang van kinderopvang of peuterspeelzaal naar de basisschool; daar is de gemeente als verantwoordelijke voor voorschoolse voorzieningen rechtstreeks bij betrokken.

### 2.3 Goede bestuurlijke verhoudingen zijn voordelig voor productief samenspel

De bestuurlijke verhoudingen rondom domeinen als onderwijs, zorg en werk moeten beter worden geregeld om een productief samenspel tot stand te brengen. Terwijl onderwijs, jeugdhulp en arbeidsmarkt inhoudelijk samenkomen, zijn bestuurlijke verbindingen zwak en vrijblijvend en wordt samenwerking gehinderd door verkokering. Het is nodig om bij raakvlakken bestuurlijke verhoudingen beter te regelen, zodat een beter kader ontstaat waarbinnen inhoudelijke samenwerking en afstemming tot stand kunnen komen.

*Een productief samenspel vergt vaste (overleg)vormen en opbouw van routines en cultuur*

Effectief beleid is gebaat bij meer vaste vormen van samenwerking en overleg,<sup>74</sup> zodat mensen elkaar en elkaars werkwijze leren kennen, elkaars taal leren begrijpen en wederzijds vertrouwen opbouwen. Duurzame samenwerking vergt het opbouwen van routines, ontwikkeling van een cultuur van overleg en oog voor cultuurverschillen tussen domeinen en organisaties. Vastere vormen van samenwerking voorkomen situaties waarin partijen naar elkaar wijzen en uitsluitend vanuit hun eigen belang redeneren. Bovendien hoeven ze dan niet voortdurend op ad-

71 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2006, 31; Eigeman, Smits, Verhaar & De Kleermaeker, 2010, 28; Huisman, Van Es & Brekelmans, 2013, 36; Onderwijsraad, 2013a; 2014c, 31-32; Hooge, Honingh & Langelaan, 2014; Laemers & Van Schoonhoven 2014.

72 Uitvindfabriek.nl; sparktechlab.nl.

73 Onderwijsraad, 2014a, 21-25.

74 Van Delden, 2010, 5, 17.

hocbasis samenwerkingsvormen te zoeken. Dat vermindert (het gevoel van) drukte. Daarnaast is aandacht nodig voor bestuurlijke informatiesystemen, zodat koppelingen kunnen worden gemaakt en informatie kan worden uitgewisseld.

Voor een productief samenspel is nodig dat partijen elkaar niet tegenwerken, elkaar niet onnodig voor de voeten lopen en ruimte en respect voor ieders rol hebben. Rolzuiverheid is en blijft cruciaal. Waar partijen elkaar nodig hebben volstaat dat echter niet. (Te) scherpe taakverdeling biedt ook de mogelijkheid om afzijdig te blijven of kan uitmonden in constante geschillen over wiens taak of verantwoordelijkheid iets is. In een productief samenspel prikkelen samenwerkingspartners elkaar ook om publieke belangen meer ambitieus te dienen, komen zij verder dan een vrijblijvend gesprek en gaan zij – waar nodig – over tot een gezamenlijke aanpak waarbij intenties worden omgezet in acties.<sup>75</sup> Daarbij horen mechanismen die ervoor zorgen dat knopen kunnen worden doorgehakt of voortgang kan worden geboekt als een partij onverhoopt haar rol niet neemt of als de samenwerking vastloopt. Dat kan vragen om een partij – bijvoorbeeld de gemeente, een bestuurlijk overleg of een samenwerkingsverband – die de regie voert en over doorzettingsmacht beschikt om impasses en inactiviteit te doorbreken.<sup>76</sup>

#### *Betere procesregie door de gemeente nodig*

Decentraal onderwijsbeleid vraagt dus om een lokale of regionale speler die verbindingen tussen maatschappelijke partijen bevordert en die overleg faciliteert, bijvoorbeeld door overlegfora te creëren en kennisuitwisseling aan te jagen.<sup>77</sup> Juist bij samenwerking tussen partijen uit verschillende domeinen kunnen fricties ontstaan doordat systemen schuren. Goede regievoering is nodig om een gezamenlijke missie op te stellen, problemen te definiëren en taal en werkwijzen onderling af te stemmen. Goede procesregie komt de afhankelijkheid van personen en toevallige overeenstemming te boven door samenwerking te bestendigen en afspraken te verankeren.<sup>78</sup>

De raad is van mening dat deze regierol op veel dossiers het gemeentebestuur toekomt. Binnen decentrale netwerken is de gemeente geen partij zoals alle andere. Als overheid draagt zij verantwoordelijkheid voor goed functionerende netwerken. Als overheid beschikt zij over gezag en een zekere onpartijdigheid. Als overheid kan zij maatschappelijke belangen afwegen waar schoolbesturen wellicht een eenzijdige blik hebben. Daarbij zijn gemeenten in staat om partijen te betrekken die anders vergeten dreigen te worden.

Gemeentebesturen kunnen lokaal of regionaal samenwerking tussen uiteenlopende partijen stimuleren en op gang brengen.<sup>79</sup> Zij kunnen scholen en andere partijen ertoe aanzetten om hun blik te verbreden en meer relaties met hun omgeving aan te gaan. Zij kunnen bovendien een waardevolle rol vervullen door als vertegenwoordiger van de regio of de lokale samenleving over en weer verwachtingen en vragen te kanaliseren.<sup>80</sup> Gemeentebesturen bevinden zich in een goede positie om het integrale karakter van voorzieningen voor jongeren te bewaken en te bevorderen. Ook verstrekken zij subsidies of opdrachten aan tal van organisaties. Wel hangt veel af van omvang en bestuurskracht van de gemeente.

<sup>75</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2006, 26; Van Delden, 2010, 13.

<sup>76</sup> Koulen, Scheidel & Wolthuis, 2006, 21.

<sup>77</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999, 13; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2006; Koulen, Scheidel & Wolthuis, 2006, 11-12; Beurskens & Korsten, 2007, 9 en 11; Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2010, 4 en 6-7; Van Oosterhout, 2011, 1 en 11.

<sup>78</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2006, 23; Van Mourik, 2007, 59 en 66-68; Van Oosterhout, 2011, 19, 32 en 45.

<sup>79</sup> Onderwijsraad, 2014c, 31; 2016d, 26-31.

<sup>80</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2006, 7-8.

Om succesvol procesregie te voeren heeft een gemeentebestuur een zekere positie nodig ten opzichte van het onderwijs. Het gemeentebestuur heeft deze positie momenteel onvoldoende. Deels is die positie een kwestie van relaties, informatie, middelen, ambtelijke capaciteit en expertise. Deels hangt ze af van een goed afgebakende plek binnen instituties en van bevoegdheden en wettelijke taken. Verder hangt het ervan af of geldstromen vanuit het Rijk via de gemeente of rechtstreeks naar schoolbesturen lopen en van de omvang van die geldstroom. Gemeentebesturen komen nu bij scholen en schoolbesturen binnen op goodwill, vanwege persoonlijke relaties, via de huisvesting of door eigen geld in onderwijsbeleid en scholen te steken.<sup>81</sup> Zeker dat laatste kan of wil niet elke gemeente zich veroorloven.

#### **Wettelijk voorgeschreven overleg verschaft gemeente niet altijd een sterke positie**

Het oog lijkt voor sommige zaken te vrijblijvend, zoals voor samenwerking bij jongeren met complexe problematiek.<sup>82</sup> Het wordt in de praktijk wisselend geapprecieerd:<sup>83</sup> op sommige plaatsen werkt het goed, elders is het een formaliteit of is het door het formele karakter wezensvreemd aan de meer informele cultuur van samenwerken. De algemene opvatting lijkt te zijn dat het oog goed werkt als de (persoonlijke) contacten goed zijn en schoolbesturen een gemeenschappelijk belang zien. Eigenlijk is een wettelijk verplicht oog in zulke situaties niet nodig. Partijen spreken elkaar toch wel. Omgekeerd zet deze wettelijke verplichting weinig zoden aan de dijk als de relaties niet goed zijn. Als een schoolbestuur niet wil, staat de gemeente ook bij oog machteloos; en vice versa.

Voor het voeren van regie is verder de gelaagdheid van verhoudingen binnen decentrale netwerken van belang. Deze gelaagdheid maakt dat het steeds de vraag is of afspraken op bestuurlijk niveau intern gecommuniceerd worden en doorwerken binnen scholen en andere instanties.<sup>84</sup> Binnen de decentrale netwerken zijn in elk geval een strategisch-bestuurlijk en een uitvoerend niveau te onderscheiden.<sup>85</sup> Regie kan op beide niveaus gevoerd worden. Op het eerste niveau vindt overleg plaats tussen bestuurders over visies, ambities en randvoorwaarden. Op het tweede niveau vindt operationeel overleg plaats tussen professionals.<sup>86</sup> Het is zaak om op beide niveaus overleg te voeren en om die overleggen op elkaar af te stemmen. Dat lijkt in veel situaties nu nog onvoldoende te gebeuren.

#### *Duidelijkheid over en bewustwording van andere gemeentelijke rollen in het onderwijs*

Met een heldere regierol in een productief samenspel is de gemeente er nog niet. Er is ook een duidelijke visie nodig op de andere rollen die zij in het onderwijs heeft. De situatie is namelijk diffuus geworden.<sup>87</sup>

Gemeenten hebben niet één rol op onderwijsterrein.<sup>88</sup> Sommige rollen zoals regelgever, toezichthouder, handhaver, geschilbeslechter, opdrachtgever en subsidieverstrekker passen bij verticale verhoudingen. Andere rollen zoals dienstverlener, voorlichter, kennisdeler, coördinator, facilitator, procesbegeleider en verbinder passen meer bij horizontale verhoudingen. Bij de ene rol past doorzettingsmacht, bij de andere niet. Soms is de overheidsrol procesmatig, terwijl

81 Van der Grinten, Kloprogge, Zuidam & Buynsters, 2016, 8.

82 Onderwijsraad 2014c, 18-20; Van Veen, Huizinga & Van der Steenhoven, 2017, 89.

83 Zie ook Van der Zel, 2015; Van der Grinten, Kloprogge, Zuidam & Buynsters, 2016, 9-11; Van Veen, Huizinga & Van der Steenhoven, 2017, 88-90.

84 De Groot, 2005, 95; Van Oosterhout, 2011.

85 Zie ook Nederlands Jeugdinstituut, 2014, 6.

86 Van Delden, 2010, 5, 16.

87 Oberon, 2006, 6; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2006, 7 en 34.

88 Oberon, 2006, 6; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2006, 7 en 34.

op andere dossiers een overheid ook inhoudelijke visie en inbreng mag of hoort te hebben. Rollen kunnen verschillen per thema en naar de ernst en de complexiteit van de problematiek.<sup>89</sup>

Het is zaak te waken voor onverenigbare rollen. Gezamenlijk optreden op het ene terrein verhindert zich bijvoorbeeld slecht tot sanctionerend moeten optreden als gemeente op een ander terrein. Er kunnen spanningen ontstaan als overheden rollen die passen bij verticale verhoudingen moeten combineren met rollen die passen bij horizontale verhoudingen. Bij integraal jongerenbeleid bijvoorbeeld, moet de gemeente voortdurend van rol wisselen. Enerzijds is zij opdrachtgever en inkoper in de jeugdzorg. Anderzijds werkt zij bij de afstemming van jeugdhulp en ondersteuning met schoolbesturen op basis van vrijwilligheid en overtuigingskracht. Gemeenten horen zich daar voortdurend bewust van te zijn en hun gedrag en houding aan te passen aan met wie zij in welke rol te maken hebben.

De praktijk van decentraal onderwijsbeleid laat zien dat gemeenten zich vooral bewegen tussen faciliteren en regisseren.<sup>90</sup> Dat komt niet alleen door hun beperkte regelgevende bevoegdheden op onderwijsterrein, maar vooral doordat deze rollen meer passen bij besturen via netwerken en bij aansturing van veel betrokkenen in complexe situaties.<sup>91</sup>

## 2.4 Schaalverschillen belemmeren samenwerking en afstemming

Gemeenten en schoolbesturen verschillen sterk in omvang en bestuurskracht: er zijn grote en kleine gemeenten, grote en kleine besturen. Daarnaast vallen het gemeentelijk grondgebied, het verzorgingsgebied van scholen en het werkgebied van schoolbesturen vaak niet samen. Deze schaalverschillen kunnen de benodigde samenwerking en afstemming belemmeren.<sup>92</sup>

De schaalverschillen worden problematischer naarmate gemeente en onderwijs meer met elkaar te maken hebben. Vanwege de schaalverschillen is overigens ook voorzichtigheid geboden met generieke aanpassingen van formele rollen en kaders. Verschil in omvang tussen gemeenten vraagt bijvoorbeeld om diverse maten van formalisering en structurering van overleg en samenwerking.<sup>93</sup>

### *Dé gemeente of dé onderwijsinstelling bestaat niet*

Inwoneraantallen van gemeenten lopen zeer uiteen (zie kader hieronder). Ook naar omvang en karakter van hun oppervlakte verschillen gemeenten sterk. Sommige hebben een compact grondgebied en aaneengesloten bebouwing. Er zijn ook gemeenten met een zeer uitgestrekt grondgebied, een groot aantal kernen en aanzienlijke afstanden daartussen. Elke gemeente heeft te maken met een eigen context en lokale situatie – bijvoorbeeld een grootstedelijk gebied of juist een dunbevolkte plattelandsgemeente – en daarmee met eigen uitdagingen. Gemeenten verschillen ook zeer van elkaar als het gaat om economische activiteiten en demografische en sociaaleconomische verhoudingen en daarmee samenhangende sociale problematiek.

89 Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999, 5 en 34; Beurskens & Korsten, 2007, 3-4; Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2010, 4.

90 Rutgers, 2004, 319.

91 Koulen, Scheidel & Wolthuis, 2006; Van Mourik, 2007; Van Oosterhout, 2011.

92 Zie ook Van der Grinten, Kloprogge, Zuidam & Buynsters, 2016, 11.

93 De Groot, 2005, 148-151.

Met haar inwonertal en oppervlakte neemt ook het blikveld van de gemeente toe. Voor kleine gemeenten is 'het onderwijs' vooral basisonderwijs. Grote gemeenten hebben te maken met scholen en instellingen uit alle sectoren; hoewel in sommige delen van het land gemeenten van beperkte omvang ook al een centrumfunctie vervullen voor het onderwijs en daardoor een breed pakket aan voorzieningen hebben met aanzienlijke stromen inkomende leerlingen. Verschillen in omvang werken verder door in de bestuurskracht en de financiële positie van gemeenten. Ze beïnvloeden daarmee wat realistische ambities zijn. De ene gemeente kan meer geld vrijmaken voor onderwijs dan de andere. Waar bij kleine gemeenten onderwijs slechts een onderdeel is van de portefeuille van één ambtenaar, heeft een gemeente van zo'n 40.000 inwoners twee of drie medewerkers voor onderwijs beschikbaar binnen een brede afdeling en kennen de grote steden specifieke afdelingen onderwijs met tientallen beleidsmedewerkers. Anderzijds zijn relaties in kleine gemeenten persoonlijker en de lijnen korter, waardoor een formeel overlegplatform minder nodig is. De wethouder heeft vaak het hele jeugd-beleid in portefeuille, terwijl grote gemeenten kampen met meer interne verkokering.<sup>94</sup>

#### **Tussen Schiermonnikoog en Amsterdam**

Qua inwonertal lopen gemeenten uiteen van Schiermonnikoog met nog geen duizend inwoners en één basisschool tot Amsterdam met circa 840.000 inwoners en zo'n driehonderdveertig onderwijsinstellingen. Ongeveer de helft van de 388 gemeenten heeft tussen de 20.000 en 50.000 inwoners; een kwart zit tussen de 10.000 en de 20.000.<sup>95</sup> Ook naar oppervlakte en bevolkingsdichtheid lopen gemeenten sterk uiteen.

In alle gemeenten staan basisscholen. 57% van de gemeenten heeft scholen voor speciaal onderwijs op het grondgebied en 80% heeft scholen voor voortgezet onderwijs; bij alleen hoofdvestigingen van vo-scholen is dat 58%. Bij slechts 20% van de gemeenten gaat het om meer dan vijf vo-scholen. Mbo-instellingen zijn meer geconcentreerd.<sup>96</sup>

Ook bij onderwijsinstellingen en schoolbesturen zijn er aanzienlijke schaalverschillen en daaraan gelieerde verschillen in capaciteit, expertise, bestuurskracht en lokale verankering. Tegenover eenpitters met een kleine basisschool staan grote besturen met tientallen scholen of een groot roc (regionaal opleidingscentrum). Over het algemeen zijn schoolbesturen, met name in het voortgezet onderwijs, krachtiger geworden ten opzichte van gemeenten.<sup>97</sup>

#### **Groot aandeel eenpitters, maar de meeste leerlingen vallen onder grotere schoolbesturen<sup>98</sup>**

Ruim 40% van de besturen in het primair onderwijs heeft maar één school (met gemiddeld 260 leerlingen).<sup>99</sup> Samen verzorgen deze 449 schoolbesturen onderwijs voor slechts 7,5% van alle leerlingen in het primair onderwijs. Een kwart van alle besturen heeft meer dan tien scholen en verzorgt samen onderwijs voor twee derde van alle leerlingen (met gemiddeld 4.000 leerlingen per bestuur).

94 Oberon, 2006, 9-11.

95 Steur & Parie-Joosen, 2016, 10.

96 Eigen berekeningen op basis van bestanden van DUO: [duo.nl/open\\_onderwijsdata/databestanden/](http://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/).

97 Oberon, 2005, 30; stamos.nl, geraadpleegd op 29 maart 2017.

98 DUO Open Onderwijsdata, leerlingentellingen van 1 oktober 2016, geraadpleegd 5 juli 2017.

99 Het aantal scholen per bestuur is het aantal viercijferige brin's dat onder een schoolbestuur valt. Een school kan naast een hoofdvestiging (vestigingscode 00) ook één of meerdere nevenvestigingen hebben.

Het voortgezet onderwijs kent een groter aandeel eenpitters: 70% van de in totaal 335 besturen. Zij hebben gemiddeld 1.700 leerlingen. Het grootste schoolbestuur is Ons Middelbaar Onderwijs, met 33 scholen, 71 vestigingen en ruim 60.000 leerlingen. De bijna honderd overige besturen variëren in grootte van 400 tot bijna 40.000 leerlingen. Ze verzorgen samen onderwijs aan ruim 50% van alle middelbare scholieren.

De 65 onderwijsinstellingen in het middelbaar beroepsonderwijs tellen gemiddeld 7.400 deelnemers, maar ook hier variëren de aantallen sterk: van 300 deelnemers voor de Leidse Instrumentmakers School tot 27.600 voor het roc van Amsterdam.

### *Schaalverschillen leiden tot ongelijkwaardigheid*

Schaalverschillen tussen gemeenten en schoolbesturen leiden tot ongelijkwaardigheid tussen gesprekspartners in decentraal overleg en tot sterk uiteenlopend bestuurlijk vermogen.<sup>100</sup> Gemeenten en schoolbesturen zijn vaak niet aan elkaar gewaagd. Bij grote besturen is de doorwerking van bestuurlijke afspraken binnen scholen niet vanzelfsprekend.<sup>101</sup> Door de omvang van hun werkgebied hebben schoolbesturen niet altijd aandacht voor de specifieke lokale context. Ook is het ondoenlijk voor een groot schoolbestuur om met alle gemeenten overleg te voeren of voor een grote gemeente om dat met alle scholen afzonderlijk te doen. In de praktijk wordt hier regelmatig een mouw aan gepast door samen op te trekken – hetzij door kleine gemeenten in de richting van een groot schoolbestuur, hetzij door schoolbesturen in de richting van een grote gemeente – en door te werken met vertegenwoordiging in bestuurlijke overleggen. Daarnaast komt het voor dat gemeenten slechts met een of enkele besturen echt een band opbouwen.

### *Gemeentelijk grondgebied en verzorgingsgebied van school vallen vaak niet samen*

Het verzorgingsgebied van een school komt zelden overeen met het grondgebied van de gemeente waar de school gevestigd is. Leerlingen van een school komen uit meerdere gemeenten, die mogelijk ander beleid voeren rondom zorg, voor- en vroegschoolse educatie en andere thema's. Soms is dat al in het basisonderwijs het geval. Hetzelfde geldt voor het werkgebied van een schoolbestuur.<sup>102</sup> In alle sectoren bestaan besturen met vestigingen in meerdere gemeenten. De gemeente heeft op haar beurt te maken met meerdere scholen omdat haar jonge inwoners voor onderwijs uitwaaieren over de regio.

### **Meeste schoolbesturen hebben leerlingen uit veel verschillende gemeenten<sup>103</sup>**

Het verzorgingsgebied van schoolbesturen en onderwijsinstellingen varieert sterk. Het aantal besturen waarvan het verzorgingsgebied maar één gemeente telt is heel klein: 45 van de ruim 1.000 besturen in het primair onderwijs en 3 (van de 335) besturen in het voortgezet onderwijs. Bijna twee derde van de besturen in het primair onderwijs heeft in meer dan vijf verschillende gemeenten één of meer leerlingen wonen. In het voortgezet onderwijs geldt dat voor 95% van de besturen. Gemiddeld hebben de besturen in het primair onderwijs te maken met 12 gemeenten, in het voortgezet onderwijs met 22 gemeenten en in het middelbaar beroepsonderwijs zelfs met 156 gemeenten (in deze sector lopen de aantallen uiteen van 46 gemeenten voor het ROC Menso Alting tot 354 voor het ROC Tilburg).

<sup>100</sup> Boogers, 2013, 17.

<sup>101</sup> De Groot, 2005, 125, 130; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2006, 36.

<sup>102</sup> Oberon, 2005, 6; Kloprogge, 2008, 30.

<sup>103</sup> DUO Open Onderwijsdata, leerlingentellingen van 1 oktober 2016, geraadpleegd 5 juli 2017.

Een gemeente wordt in dit geval meegeteld tot het verzorgingsgebied van een schoolbestuur als er ten minste één leerling uit die gemeente bij een school vallend onder dat bestuur ingeschreven staat. Als alleen gemeenten worden meegeteld waar meer dan één leerling bij het bestuur ingeschreven staat, daalt het gemiddelde aantal gemeenten naar 9 voor het primair onderwijs, 15 voor het voortgezet onderwijs en 89 voor het middelbaar beroepsonderwijs. Bij méér dan 5 leerlingen gaan de gemiddelden verder omlaag naar 5 voor het primair onderwijs, 11 voor het voortgezet onderwijs en 41 voor het middelbaar beroepsonderwijs.

#### *Dat geeft knelpunten bij integrale aanpakken*

Doordat het gemeentelijke grondgebied en het verzorgingsgebied van scholen niet samenvallen, ontstaat er grensverkeer van leerlingen en wordt een integrale aanpak van onderwijs en zorg moeilijker. Een school geeft invulling aan het onderwijs, maar jeugdhulp wordt bepaald door de woongemeente: jeugdhulp werkt vanuit het woonplaatsbeginsel en vanuit wijkgerichte of gezinsgerichte benaderingen. Scholen zijn (buiten het primair onderwijs) doorgaans niet-wijkgebonden voorzieningen.

Kwaliteit van onderwijs en zorg aan leerlingen kunnen in het gedrang komen wanneer woongemeente en vestigingsplaats van de school niet overeenkomen.<sup>104</sup> De gemeenten waar leerlingen van een school wonen, voeren mogelijk ander beleid rondom zorg en andere thema's. Gemeenten en regio's houden uiteenlopende budgetten aan en hebben hun eigen inkoopbeleid en werkwijze. Zo kan het gebeuren dat leerlingen op één en dezelfde school met eenzelfde zorgbehoefte niet op dezelfde zorgvoorzieningen aanspraak kunnen maken. Het kan ook voorkomen dat kinderen uit één gezin andere ondersteuning krijgen bij gezinsproblematiek omdat ze naar verschillende scholen gaan. Soms doen dit soort situaties zich al voor in het basisonderwijs.

Voor zowel school(bestuur) als gemeente betekent het dat zij over en weer te maken hebben met meerdere gesprekspartners.<sup>105</sup> Bij incidenten of individuele probleemgevallen moeten leraren de zorgprofessionals van de woongemeente weten te vinden. Zorgprofessionals moeten contacten met scholen in andere gemeenten kunnen leggen. Door verschil in organisatievorm wordt de functie van met name zorgprofessionals in en om de school in andere gemeenten niet altijd herkend.

#### *Incongruente regio-indelingen scheppen bestuurlijke drukte en onduidelijkheid*

De opkomst van 'de regio' leidt tot meer onduidelijkheid en bestuurlijke drukte. Dit komt doordat regio's niet dezelfde grenzen hebben of doordat die grenzen niet aansluiten bij de maatschappelijke werkelijkheid.<sup>106</sup> De grenzen van inhoudelijk verwante regio's vallen zelden samen.<sup>107</sup> De veelheid aan regio's en de uiteenlopende regio-indelingen bemoeilijken de afstemming van beleid over meerdere domeinen.<sup>108</sup> Het onderwijs worstelt hier net zozeer mee als andere actoren in het openbaar bestuur.<sup>109</sup>

Specifieke maatschappelijke opgaven beleggen bij regio's is deels een oplossing voor het bestuurlijke onvermogen van kleine gemeenten en deels een gevolg van verplaatsing van

104 Oberon, 2011a, 8.

105 Oberon, 2005, 13; Oberon, 2011a, 11; Van Leer, Hofman, De Boom & Hofman, 2012, 46; Klopprogge, Klein, & Zuidam, 2012.

106 Zoals te zien is op de kaarten vooraan in dit advies. Zie ook De Boer, Van Diepen & Meijs, 2013, 6; Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016.

107 Zie ook Jansen, 2017, 9.

108 Boogers, Kok, Denters & Sanders, 2016, 25; Raad van State, 2016, 51; Sociaal-Economische Raad, 2017, 9; Studulski, 2017, 55.

109 Sociaal-Economische Raad, 2006, 5-6; Raad van State, 2016.



maatschappelijke processen of maatschappelijke problemen naar een niveau dat de individuele gemeente overstijgt.<sup>110</sup> Er klinkt evenwel ook kritiek op de ontstane 'bestuurlijke lappendeken' en het democratische tekort van bovenlokale verbanden.<sup>111</sup> Scholen en schoolbesturen zien zich gedwongen overleg te voeren met meerdere gemeenten en vice versa.<sup>112</sup> Vooral voor kleine gemeenten, kleine besturen en roc's levert dit een onevenredig grote overleglast op. Er zitten steeds andere gesprekspartners aan tafel. Een samenwerkingsverband passend onderwijs heeft doorgaans met meerdere gemeenten te maken en kan ook met meerdere jeugdzorgregio's te maken hebben. Evenmin vallen de rmc-regio's overal samen met de arbeidsmarktregio's of met de regio's waarbinnen overleg over het rpo gevoerd wordt.<sup>113</sup>

De regio-indelingen zijn doorgaans gebaseerd op gemeente- en provinciegrenzen. Het zijn niet per se gebieden waarmee mensen zich identificeren of waarbinnen zij zich verplaatsen. Zo zijn er gemeenten waar het grootste deel van de jongeren voor vervolgonderwijs op mbo-niveau – en soms ook al in het voortgezet onderwijs – buiten de eigen rmc-regio en/of jeugdzorgregio naar school gaat. Daardoor vangen de functionele regio's leerlingenstromen niet af en is veel samenwerking en afstemming over de grenzen van de regio nodig. In grensgebieden komt daar nog de problematiek van grensoverschrijdende leerlingenstromen van of naar België en Duitsland bij. Sommige regio's zijn daarentegen intern juist te divers in cultuur en problematiek voor een gezamenlijke aanpak.

110 Brenner, 1999; Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999, 19; Ohmae, 2003; Sociaal-Economische Raad, 2006; Boogers, 2013; Raad van State, 2016, 19, 49; Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016.

111 Engels, 2006; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015a en 2015c; Boogers, Klok, Denters & Sanders, 2016, 6-7; Raad van State, 2016, 32, 51; Steur & Parie-Joosen, 2016, 59-62.

112 Oberon, 2011a, 11.

113 De website regioatlas.nl geeft inzicht in de (beperkte) overlap van de diverse regio-indelingen.

Om bestuurlijke verhoudingen rondom decentraal onderwijsbeleid te actualiseren is een landelijk beraad van overheden en onderwijsinstellingen nodig. De raad adviseert de rijksoverheid zo'n beraad te organiseren. Het uiteindelijke doel is om de rol van gemeenten te verduidelijken en – waar nodig – voorstellen te doen voor aanpassing daarvan.

### 3 Organiseer als rijksoverheid een beraad om de rol van gemeenten in het onderwijsdomein te actualiseren

De raad vindt dat een brede dialoog nodig is tussen overheden en het onderwijsveld dat gericht is op het actualiseren van de rol van gemeenten in het onderwijs. Hij adviseert het Rijk om op korte termijn een landelijk beraad te organiseren met centrale spelers. De rijksoverheid is hiervoor de aangewezen instantie vanuit haar stelselverantwoordelijkheid. Doel van het beraad is de vraag te beantwoorden hoe de bestuurlijke verhoudingen eruit moeten zien die als randvoorwaarden kunnen dienen om kinderen en jongeren zo goed mogelijk onderwijs en (waar nodig) zorg te geven.

Een breed samengesteld beraad is de geëigende weg om verhoudingen rondom decentraal onderwijsbeleid bij de tijd te brengen. Het zou tegen alle trends van decentralisatie ingaan om een nieuwe kijk op de rol van gemeenten eenzijdig of van bovenaf op te leggen. Zowel diverse ministeries als gemeenten en schoolbesturen zijn tegelijk aan zet. Op rijksniveau gaat het om duidelijke en consistente kaders. Die horen gecombineerd te worden met modellen voor lokale of regionale bestuurlijke samenwerking. Voor passende afspraken is verder kennis van diverse terreinen en van lokale uitvoerings- en bestuurspraktijken nodig. Een beraad biedt de kans om die kennis in te brengen en om onder gemeenten en schoolbesturen draagvlak te creëren voor geactualiseerde verhoudingen. De uitwerking is immers afhankelijk van hoe schoolbesturen en gemeentebesturen hun rollen oppakken en afspraken samen lokaal en regionaal uitwerken.

#### 3.1 Geef het beraad een heldere opdracht mee

Het landelijke beraad dient een opdracht mee te krijgen waarin doel en mandaat helder gesteld worden. Kern van die opdracht is om richtinggevende uitspraken te doen over de volgende vraagstukken:

- Hoort het onderwijs meer mee te gaan in de algemene decentralisatietendens of wordt ervoor gekozen om het onderwijs bewust uitzonderlijk te laten zijn?
- Wat zijn goede bestuurlijke kaders voor samenwerking en afstemming? Wat is nodig om daartoe te komen? Het beraad verduidelijkt wederzijdse rollen en verkent of posities van gemeenten en/of schoolbesturen moeten worden versterkt, bijvoorbeeld om beter procesregie te kunnen voeren. Waar is wanneer voor wie doorzettingsmacht nodig?
- Hoe moet worden omgegaan met – grotendeels onvermijdelijke – schaalverschillen?

Bestuurlijke verhoudingen zijn geen doel op zich. De bestuurlijke inrichting is goed als publieke belangen (zoals de kwaliteit van het onderwijs en sociale samenhang) er optimaal mee worden gediend.<sup>114</sup> Dit behoort het uitgangspunt te zijn voor beslissingen over taak- en verantwoordelijkheidsverdeling, over bekostiging en geldstromen, over toekenning of verplaatsing van bevoegdheden en over vormgeving van relaties tussen overheden, schoolbesturen en maatschappelijke partners.

Met het oog hierop is het nodig op een aantal punten de verdeling van taken en verantwoordelijkheden opnieuw duidelijk te maken of te wijzigen. Het gaat om een herijking van bestaande verhoudingen. Niet alles hoeft op de schop. Waar een actieve rol van de gemeente niet wenselijk is, past een duidelijke begrenzing. Waar een rol van de gemeente wel wenselijk is, zal moeten worden bekeken of bestaande bevoegdheden, middelen en overlegvormen volstaan of dat er meer nodig is om gemeenten die rol te kunnen laten vervullen. Waar gemeenten, onderwijsinstellingen en andere partners niet tot gewenste samenwerking kunnen komen, kan dat vragen om andere bestuurs- en beleidskaders.

Het beraad kan door zich over deze onderwerpen uit te spreken een kader creëren, waarbinnen het Rijk, decentrale overheden en het onderwijs kunnen spreken over onderlinge verhoudingen en deze vorm kunnen geven. Het beraad kan ook voorstellen om regelgeving aan te passen, rijksbeleid te harmoniseren of modellen voor samenwerking te ontwikkelen. Tot slot kan het beraad goede praktijken inventariseren en delen.

Vervolgens is het aan de bevoegde instanties eventuele aanpassingen door te voeren en is het vooral aan partijen op lokaal of regionaal niveau om verder invulling te geven aan het decentraal onderwijsbeleid, aan onderlinge samenwerking en afstemming en aan de bestuurlijke structuren waarbinnen ze werken – uiteraard vanuit de door het beraad geschetste kaders.

### **3.2 Kies voor een breed samengesteld beraad**

De rijksoverheid doet er goed aan een brede groep deelnemers uit te nodigen. Elk van de drie hoeken van de bestuurlijke driehoek komt een plek in de beraadslaging toe. Aan de kant van de rijksoverheid is participatie van diverse ministeries nodig. Voor de andere hoeken kan niet volstaan worden met de sectorraden en de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten). Het komt aan op een goede vertegenwoordiging, zodat de stem van grote, middelgrote en kleine gemeenten wordt gehoord, net als die van grote en kleine schoolbesturen en van andere relevante spelers (zoals de samenwerkingsverbanden passend onderwijs). Ook moeten de diversiteit binnen het onderwijs en de verschillen tussen regio's voldoende worden weerspiegeld in de samenstelling van het beraad. Het is immers zaak om recht te doen aan die verschillen en ruimte te laten voor invulling die past bij de aard van de gemeente en de lokale of regionale situatie. Naast representativiteit speelt hier de vraag wie beschikt over het gezag en de bevoegdheden om de uitspraken en voorstellen van het beraad vervolgens in de praktijk verder te brengen. Ten slotte spelen kennis en expertise mee. Daarom is ook de inbreng van partners uit de kinderopvang, peuterspeelzalen en de domeinen jeugdhulp, zorg en arbeidsmarkt nodig.

<sup>114</sup> Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing, 1993; Onderwijsraad, 1993, 2; 2013b.

# Katern: Handreiking aan het beraad: tien principes voor decentraal onderwijsbeleid

De raad formuleert tien principes voor decentraal onderwijsbeleid als handreiking voor het beraad. Zij voorzien het beraad van een denk- en afwegingskader om tot bewuste keuzes te komen over de rol van gemeenten op onderwijsterrein. In de toekomst kunnen deze principes ook dienen als kader voor nieuw beleid – in die gevallen waarin de rijksoverheid voor de vraag komt te staan of voornemens passen bij bestuurlijke verhoudingen.

De raad kiest – in navolging van de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen – voor een benadering aan de hand van principes en dus niet voor een precieze uitwerking van mogelijke bestuurlijke verhoudingen.<sup>115</sup> Op deze manier wordt ruimte gelaten voor het beraad om eigen keuzes te maken.

Deels zijn op onderwijsterrein algemene bestuurlijke principes van toepassing, maar die moeten wel worden vertaald naar dit specifieke beleidsterrein. De raad maakt deze vertaalslag hier. De principes 1 en 2 benadrukken het specifieke karakter van bestuurlijke verhoudingen op onderwijsterrein. De principes 3 tot en met 6 gaan over de verhoudingen tussen bestuurlijke niveaus. Daarbij gaat het om de afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen centraal en decentraal en om de vraag naar het meest passende decentrale schaalniveau. De principes 7 tot en met 10 richten zich op de wisselwerking tussen schoolbesturen, scholen, gemeente(n) en andere maatschappelijke partijen.

## Tien principes voor decentraal onderwijsbeleid

- 1 Bij decentralisatie op onderwijsterrein kiest het Rijk bewust tussen schoolbestuur of een decentrale overheid.
- 2 De bestuurlijke driehoek wordt altijd in samenhang gezien.
- 3 Gemeenten delen de overheidszorg voor het onderwijs met het Rijk.
- 4 De rijksoverheid heeft enkele onoverdraagbare kerntaken.
- 5 Bij decentralisatie laat de rijksoverheid ruimte voor lokale invulling en accepteert zij verschillen.
- 6 Decentralisatie sluit aan bij een schaal die het beste past bij de taak.
- 7 Het primaat ten aanzien van onderwijsinhoud en -proces ligt bij het schoolbestuur.
- 8 De gemeente is nabije overheid voor openbaar en bijzonder onderwijs.
- 9 De gemeente is primair procesregisseur op verbindingen.
- 10 Decentrale netwerken zijn aangrijpingspunt voor sturing door het Rijk.

<sup>115</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur, 2010b; Raad voor de financiële verhoudingen, 2013 en 2017.

|  |  |  |
|--|--|--|
| <b>Centraal of decentraal?</b><br>Wat (niet) decentraliseren? Wanneer (niet) decentraliseren?<br><i>Principe 3, principe 4, principe 5</i> |  |  |
| <b>Welke schaal?</b><br><br><i>Principe 6</i>  | <b>Schoolbestuur of gemeente?</b><br><br><i>Principe 7, principe 8, principe 9</i> | <b>Welke beperkingen en opdrachten stelt decentralisatie aan het Rijk?</b><br><br><i>Principe 1, principe 2, principe 5, principe 10</i> |

**Principe 1: bij decentralisatie op onderwijsterrein kiest het Rijk bewust tussen schoolbestuur of een decentrale overheid**

Als de rijksoverheid overweegt om decentrale beleidsruimte te vergroten of beslissingsbevoegdheid over te dragen, staat zij altijd voor de keuze wie meer ruimte of bevoegdheden krijgt. Waar op andere terreinen bij decentralisatie onmiddellijk aan provincies en gemeenten gedacht wordt, is het goed hier te benadrukken dat bij decentralisatie op onderwijsterrein ook schoolbesturen in beeld komen. Om te bepalen of het beste voor het schoolbestuur of voor een decentrale overheid gekozen kan worden, duidt de raad in principe 7 het primaat van het schoolbestuur en in de principes 8 en 9 de eigenstandige positie en de hoofdrol van de gemeente aan.

Welke keuze het Rijk ook maakt (bepaalde taken en/of verantwoordelijkheden naar de gemeente dan wel naar het schoolbestuur): deze partijen zullen elkaar op decentraal niveau vaak nodig hebben en in overleg moeten treden om de taken en verantwoordelijkheden goed uit te voeren.

In dit advies beschouwt de raad vooral de keuze tussen centraal onderwijsbeleid en territoriale decentralisatie en de relaties tussen gemeenten en schoolbesturen. Over de verhouding tussen (rijks)overheid en schoolbesturen heeft de raad zich in eerdere adviezen uitvoerig uitgesproken.<sup>116</sup>

**Principe 2: de bestuurlijke driehoek wordt altijd in samenhang gezien**

Het is zaak de bestuurlijke verhoudingen binnen de driehoek van het Rijk, schoolbesturen en decentrale overheden altijd in samenhang te bezien – en dus niet te kijken naar een van de assen afzonderlijk. Bij beleidsvoornemens hoort steeds overwogen te worden wat het effect zal zijn op de positie van andere spelers en op hun relaties. De rijksoverheid hoort te beseffen dat een enkele ingreep – vanuit welk ministerie dan ook – de driehoeksverhouding als geheel verandert.

Het onderwijs is, zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur terecht stelt, een open systeem waarin verantwoordelijkheden gedeeld worden tussen publieke en private organisaties.<sup>117</sup> De veranderende rol van de een vraagt niet zelden om een veranderende rol van de ander. Aanpassing van een heel specifieke taak of bevoegdheid kan de verhoudingen op een of meer van de assen veranderen omdat een van de spelers daardoor in of juist uit positie gebracht wordt. Verschuivingen op de ene as door rolverandering, door het verleggen van geldstromen of door

<sup>116</sup> Onderwijsraad, 2012a, 2014b en 2014c.

<sup>117</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur, 2016, 14.

een wijziging in instrumentarium, hebben dus consequenties voor het bestaande evenwicht en daarmee voor de kans op een productief samenspel van betrokken partijen.<sup>118</sup>

### **Principe 3: gemeenten delen de overheidszorg voor het onderwijs met het Rijk**

Gemeenten dragen de zorg voor het onderwijs samen met het Rijk. Zij zijn verantwoordelijk voor een vitale samenleving en een sterke lokale of regionale economie.<sup>119</sup> Daarbij is het onderwijs een belangrijke factor en dus past het dat gemeenten ook oog hebben voor het onderwijs.<sup>120</sup> De gemeentelijke rol op onderwijsterrein hoeft zich niet te beperken tot wettelijke taken, maar mag worden ingestoken vanuit maatschappelijke opgaven en lokale ambities.

Daaraan doet niet af dat artikel 23, lid 1, van de Grondwet stelt dat “[h]et onderwijs [...] een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering [is].” Deze bepaling betekent dat het Rijk altijd een grondwettelijke verantwoordelijkheid voor het onderwijs heeft en dat de ruimte voor decentralisatie daarmee beperkt is. Dit sluit een verantwoordelijkheid voor gemeenten echter niet uit.<sup>121</sup> Het is wel zaak dat gemeenten ruimte die schoolbesturen gekregen hebben van het Rijk, niet opnieuw invullen. Daarnaast is het van belang dat een gemeentelijke rol niet uniformerend werkt waar scholen juist met het oog op pluriformiteit ruimte hebben gekregen. Het Rijk heeft de opdracht om de positie van schoolbesturen, scholen en onderwijsgevenden ten opzichte van gemeenten te waarborgen in het licht van de vrijheid van onderwijs en van professionele ruimte.<sup>122</sup> De stelselverantwoordelijk van het Rijk en waarborgen voor de vrijheid van onderwijs maken dat op onderwijsterrein medebewind doorgaans de aangewezen weg voor territoriale decentralisatie is, in plaats van regeling en bestuur via gemeentelijke autonomie.<sup>123</sup>

### **Principe 4: de rijksoverheid heeft enkele onverdraagbare kerntaken**

Hoewel in Nederland het uitgangspunt is dat bestuur op een zo laag mogelijk niveau plaatsvindt<sup>124</sup>, is de rijksoverheid bij veel onderwijskwesties aan zet. Dat hoort volgens de raad zo te zijn en te blijven. Vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid vervult het Rijk enkele kerntaken die niet aan decentrale overheden overgedragen of overgelaten mogen worden.<sup>125</sup> Zaken dienen vooral centraal te worden geregeld wanneer landelijke uniformiteit gewenst is of verschillen tussen delen van het land slechts in beperkte mate aanvaardbaar zijn. Dit is met name het geval bij hoofdlijnen van het stelsel en ijkpunten, zoals de basisbekostiging van het initiële onderwijs, bekwaamheidseisen voor leraren en deugdelijkheidseisen rondom de inrichting van het onderwijs, rondom kerndoelen en rondom eindtermen.<sup>126</sup>

De Grondwet schrijft terecht voor dat de wetgever deze eisen regelt. Gelijke kansen voor alle Nederlandse kinderen en jongeren verhouden zich slecht tot uiteenlopende basisbekostiging van scholen al naar gelang de financiële positie van gemeenten en de politieke keuzes die gemeentebesturen maken. De basiskwaliteit en daarmee de waarde van diploma's moeten

118 Oberon, 2005, 42.

119 Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999, 28.

120 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1996, 19; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2006, 7 en 43; Kloprogge, 2008, 21; Dorenbos, Van Dijken & Korthals, 2012, 7, 14.

121 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 1997; Mentink & Vermeulen, 2011.

122 Onderwijsraad, 2016b; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2016, 22.

123 De Raad van State neemt overigens in het kader van de decentralisaties in het sociale domein een andere invulling van medebewind waar. Daarbij gaat het niet langer om uitvoering van rijksbeleid, maar om ruimte om decentraal zelf beleid te voeren binnen landelijke kaders; Raad van State, 2016.

124 Artikel 117 Gemeentewet en artikel 115 Provinciewet; Raad van State, 2009.

125 Voor overzichten van kerntaken van de overheid op onderwijsterrein, zie Leune 1993, 25; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1996, 19; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 1997; Leune, 2001, 11; Onderwijsraad, 2014b.

126 Onderwijsraad, 2012a; 2014b; 2015b.

overal in het land gelijk zijn. Binnen het stelsel zijn verder soepele overgangen en doorstroom belangrijk. De samenhang in het onderwijsbestel kan uit de aard van dat bestel nu eenmaal het best gewaarborgd worden door een overheid die het geheel omvat en overziet. Ook waarborgt landelijke regeling gelijke behandeling van scholen en de vrijheid van onderwijs.

Naast uniformiteit kunnen overigens ook andere overwegingen reden zijn om niet te decentraliseren. Daar staat tegenover dat op tal van aspecten van het onderwijs verschil of een meer nabije overheid aanvaardbaar, wenselijk of zelfs nodig kan zijn. Het is wel zaak ervoor te waken dat verschillen in het onderwijsaanbod onbewust ontstaan, doordat regels of beleid centraal anders worden uitgelegd of toegepast.<sup>127</sup> Hiervoor moeten steeds de voor- en nadelen van een taak beleggen bij de rijksoverheid of bij gemeenten worden afgewogen. De belangrijkste overwegingen worden hier puntsgewijs weergegeven.<sup>128</sup>

### Overwegingen bij territoriale decentralisatie in het onderwijs<sup>128</sup>

| Wel   | Niet   |
|---|--|
| Op lokaal niveau kan beter worden omgegaan met verscheidenheid.   | Er ontstaan onwenselijke verschillen of coördinatieproblemen. Het Rijk dient basale gelijkheid en een rechtvaardige verdeling van middelen te kunnen waarborgen.   |
| Op lokaal niveau kan ingespeeld worden op specifieke behoeften en veranderingen in de omgeving.   | Een sterke rol voor het gemeentebestuur kan leiden tot overvragen van de school c.q. het overladen van de school met claims vanuit lokaal-maatschappelijke opgaven, problemen en ambities; ten koste van het primaire proces van het verzorgen van onderwijs en ten koste van landelijk gestelde prioriteiten. |
| Het gemeentebestuur kan als het 'schoolnabije' niveau boven- en buitenschoolse zaken beter coördineren.   | Het gemeentebestuur zal zich te veel met het (bijzonder of verzelfstandigd openbaar) onderwijs bemoeien.   |
| Decentralisatie is nodig vanwege samenhang met andere beleidsterreinen, integraliteit van lokale voorzieningen en doorlopende lijnen in ketens. Het gemeentebestuur kan integraal belangen afwegen.   | De gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs kan niet gewaarborgd worden.  |
| De complexiteit van maatschappelijke systemen vraagt om kennis van en inzicht in de lokale situatie.  | De rijksoverheid moet de kwaliteit van het onderwijs en de samenhang binnen het stelsel kunnen waarborgen.   |
| Het gemeentebestuur is voor lokale betrokkenen en belanghebbenden een meer toegankelijke overheid. Besluitvorming is meer toegankelijk. Schoolbesturen/scholen kunnen direct invloed uitoefenen op regelingen en beleid voor de eigen situatie. | Er is sprake van een nationale voorziening.  |
| Het gemeentebestuur is in staat maatschappelijke partners samen te brengen. Door territoriale decentralisatie kan de samenwerking tussen scholen en hun maatschappelijke omgeving vergroot worden.  | Door afstand kan het Rijk beslissingen nemen die lokaal te gevoelig liggen en publieke belangen bevorderen die lokaal draagvlak ontberen.  |
|   | Centralisatie biedt schaalvoordelen (bijvoorbeeld bij specialistische kennis) en is daarmee doelmatiger.   |

<sup>127</sup> Vonk, 2016, 74-76.

<sup>128</sup> Zie onder andere Drop, 1985, 93 en 96; Postma, 1995, 258 en 261; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 1995, 1997 en 2013, 14; De Groot, 2005, 8-13, 73-82; Kloprogge, 2008, 27; Vonk, 2016, 3-4 en 10.

### **Principe 5: bij decentralisatie laat de rijksoverheid ruimte voor lokale invulling en worden verschillen geaccepteerd**

Wie geen verschillen wil of wie precies wil voorschrijven hoe uitvoering vorm dient te krijgen, wil niet decentraliseren.<sup>129</sup> Verschillen zijn een inherent en onvermijdelijk gevolg van decentralisatie. De hoofdreden om zaken decentraal te regelen is immers dat differentiatie naar lokale omstandigheden gewenst is; bijvoorbeeld omdat gemeenten beschikken over kennis en inzicht van specifieke gevallen of van de lokale of regionale situatie.<sup>130</sup> Die gedachte achter decentralisatie gaat ervanuit dat gemeenten eigen keuzes kunnen maken.<sup>131</sup> Dat maakt decentralisatie deels een kwestie van 'loslaten' door de rijksoverheid.<sup>132</sup>

Decentralisatie is echter geen kwestie van alles of niets. Medebewind veronderstelt taak- en kaderstelling vanuit het Rijk. Kaders kunnen overigens ook met betrokkenheid van gemeenten en schoolbesturen tot stand komen.<sup>133</sup> Er kan sprake zijn van verticale partnerschappen tussen rijksinstanties en gemeenten, bijvoorbeeld tussen de onderwijsinspectie en de gemeentelijke leerplichtambtenaar; die moeten wel goed geregeld zijn.<sup>134</sup> Het Rijk kan informatie uitwisselen en kennisdeling faciliteren. Daarnaast zijn er altijd nog keuzes te maken over de reikwijdte van decentraal belegde taken en de instrumenten die gemeentebesturen krijgen.<sup>135</sup> Daarbij gaat het zowel om de vraag of iets een gemeentelijke taak of verantwoordelijkheid is als om de vraag hoe die taak ingevuld wordt en ook om de vraag hoe de taakvervulling georganiseerd zal zijn. Elk van deze aspecten kan in meerdere of mindere mate aan het decentrale niveau worden overgelaten. Als de rijksoverheid er zeker van wil zijn dat een gemeente een rol in het onderwijs oppakt, zal dat sowieso via de weg van medebewind moeten.

Over de grenzen van bestuurlijke niveaus zijn samenwerking en afstemming nodig, bijvoorbeeld om benodigde kennis en middelen bijeen te brengen. Het Rijk kan gemeente- en schoolbesturen uitdagen en faciliteren.<sup>136</sup> Veel zaken zijn niet op een enkel niveau te regelen, maar vragen om goed schakelen tussen bestuurlijke niveaus. In plaats van een of-ofdenken is het beter te zoeken naar slimme en prikkelende combinaties van (centrale) kaderstelling en lokale ruimte voor eigen en nadere invulling op inhoud en institutionele vormgeving.<sup>137</sup>

### **Principe 6: decentralisatie sluit aan bij een schaal die het beste past bij de taak**

Een passende schaalkeuze is belangrijk bij decentralisatie. Daarbij gaat het om wat past bij de desbetreffende taak en om consistentie met aanverwante taken, die bijvoorbeeld om congruentie van regio's kan vragen.<sup>138</sup>

129 Raad van State, 2016, 37-38; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2017.

130 Vonk, 2016, 83; Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999, 9.

131 Raad voor het Openbaar Bestuur, 2016, 13; Raad van State, 2016, 14; Raad voor de financiële verhoudingen, 2017, 17.

132 Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie, 2005; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2012; Raad van State, 2016, 14; Vonk, 2016, 83; Raad voor de financiële verhoudingen, 2017, 17.

133 Vonk 2016, 5; Sociaal-Economische Raad, 2017, 37.

134 Eimers, Jager & Keppels, 2014; Rb Rotterdam, 3 mei 2016 ROT 15/3877 en ROT 15/3878; Hooge, Hendriks & Meuleners, 2014, 6 en 14; Steur & Parie-Joosen, 2016, 57-58.

135 De Groot, 2005, 12-13.

136 Zo was het publiceren van gegevens over (zeer) zwakke scholen en een onderzoek over de onderwijskwaliteit in de grote steden door de inspectie aanzet tot het kwaliteitsbeleid van Amsterdam, Rotterdam en Almere en van de provincie Friesland; Hooge, Hendriks & Meuleners, 2014.

137 Zie ook Raad van State, 2016.

138 Boogers, Klok, Denters & Sanders, 2016, 12, 32; Raad voor de financiële verhoudingen, 2017, 15-16.



De gemeente is de meest aangewezen decentrale overheid op onderwijsterrein. Dat past bij het primaat van de gemeente in het sociale domein, waarmee het onderwijsdomein sterke raakvlakken heeft. Het sluit ook aan bij de herkenbaarheid van de gemeente als overheid voor burgers. Een focus op de gemeente voorkomt bovendien verdere bestuurlijke drukte als gevolg van een veelheid aan specifieke arrangementen.

Er kunnen echter redenen zijn om af te wijken van dit uitgangspunt. Relevante factoren bij de keuze voor een ander orgaan dan het gemeentebestuur zijn bestuurskracht, sociaaleconomische of sociaalculturele samenhang, het verzorgingsgebied van (onderwijs)voorzieningen en het verloop van leerlingenstromen. Waar voorzieningen een groter bereik hebben dan het gemeentelijke grondgebied of problemen zich op bovenlokaal niveau afspelen, vraagt dat om intergemeentelijke samenwerking of om enige vorm van regionaal bestuur.<sup>139</sup> Daarvoor bestaat inmiddels een uitgebreid bestuurlijk repertoire.<sup>140</sup> Regionale samenwerking en regionaal bestuur kunnen op diverse manieren vorm krijgen. In het ene deel van het land werkt intergemeentelijke samenwerking tussen min of meer gelijkwaardige gemeenten. Elders bestaat een grote stad die als natuurlijke centrumgemeente dient.<sup>141</sup> Weer elders kan het beter zijn om de provincie een rol te geven. Ook kan gekozen worden voor een functionele bestuurlijke regio met verlengd of verlegd lokaal bestuur.

Het Rijk kan daarnaast gemeenten verschillende taken en instrumenten toebedelen.<sup>142</sup> Ook de bestuurlijke inrichting zelf kan afwijken om zo beter aan te sluiten bij de lokale of regionale bestuurscultuur, bij bestuurlijke tradities of bij bestaande verbanden en netwerken.<sup>143</sup> Differentiatie kan aangewezen zijn omdat sommige gemeenten wel en andere niet in staat zijn om taken op onderwijsterrein te vervullen. Differentiatie doet bovendien recht aan regionale verschillen in problematiek en in passende oplossingen.

### **Principe 7: het primaat ten aanzien van onderwijsinhoud en -proces ligt bij het schoolbestuur**

Onderwijsinhoudelijke aangelegenheden en onderwijskwaliteit zijn primair de verantwoordelijkheid van schoolbesturen.<sup>144</sup> Dat is zeker het geval bij zaken die vallen onder vrijheid van richting en vrijheid van inrichting, maar een belangrijk argument is ook dat scholen en onderwijsprofessionals hiervoor de expertise hebben. De grondwettelijke vrijheid van onderwijs draagt de pluriformiteit van het Nederlandse stelsel.<sup>145</sup> Daarnaast laat internationaal onderzoek zien dat onderwijssystemen met een ruime autonomie voor scholen het best presteren.<sup>146</sup>

Dit primaat van schoolbesturen beperkt de rol van gemeenten, maar is geen grond om het gesprek te mijden. Hetzelfde internationale onderzoek wijst erop dat autonomie van scholen voor onderwijsprestaties alleen meerwaarde heeft in combinatie met publieke verantwoording en externe prikkels. Gemeenten kunnen een waardevolle rol spelen door de interactie

139 Raad voor het Openbaar Bestuur, 2010b; Raad van State, 2016, 19; Onderwijsraad, 2017b.

140 Schaap & Van den Dool, 2015; Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016, 45; Raad voor de financiële verhoudingen, 2017, 15-16. Voor vormen van intergemeentelijke samenwerking, zie het begrippenkader.

141 Onderwijsraad, 2016d; 2017a.

142 Artikel 109 Gemeentewet; zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur, 2010b, 39-40; Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, 2006; Engels, 2006, 15.

143 Steur & Parie-Joosen, 2016, 31-34.

144 *Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing*, 1993; Dorenbos, Van Dijken & Korthals, 2012, 13.

145 Vergelijk Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving, 2016, 41.

146 Centraal Planbureau, 2009; Organisation for Economic Co-ordination and Development, 2011 en 2013; Theisens, 2013, 1 en 17; Woessmann, 2016.

tussen school en omgeving te kanaliseren en door als kritische gesprekspartner het onderwijs uit te dagen. Op basis van vrijwilligheid mogen gemeenten het gesprek met schoolbesturen en scholen over onderwijskwaliteit en -inhoud aangaan, bijvoorbeeld over verrijking of verdieping van het onderwijsprogramma om het te relateren aan lokale of regionale (beleids)thema's.

Uitdagen mag echter niet zo ver gaan dat het gemeentebestuur dwingende eisen stelt ten aanzien van de richting of inrichting van het onderwijs.<sup>147</sup> Als waarborg voor de vrijheid van onderwijs en een gelijke behandeling van alle schoolbesturen en scholen is er slechts een kleine ruimte voor overdracht van regelgevende bevoegdheid van het Rijk aan gemeenten.<sup>148</sup> Kaders voor onderwijsinhoud en onderwijsproces horen uit te gaan van de rijksoverheid. Kwaliteitsstandaarden worden neergelegd in wettelijke deugdelijkheidseisen of op basis daarvan uitgewerkt. Voorwaarden aan de basisbekostiging horen bij wet gesteld te worden. Het Rijk houdt toezicht op kwaliteit.

### **Principe 8: de gemeente is nabije overheid voor openbaar en bijzonder onderwijs**

Gemeenten hebben binnen de bestuurlijke driehoek een eigenstandige positie. Zij zijn als nabije overheid behartiger van publieke belangen namens de lokale samenleving met daarbij behorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Schoolbestuur en overheid zijn te onderscheiden hoedanigheden, zodat rollen niet door elkaar kunnen lopen en gemeenten zich op gelijke voet tot alle scholen en schoolbesturen kunnen verhouden. Van structureel verschil in behandeling of van verschil in behandeling omdat een school openbaar of bijzonder is, mag geen sprake zijn.

De rol van gemeenten is inherent begrensd. Gemeenten kunnen in andere landen via het bestuur van gemeentelijke scholen een wezenlijke rol hebben in het onderwijs en daardoor integraliteit bewerkstelligen.<sup>149</sup> In Nederland gaat het grootste deel van het onderwijs echter uit van private organisaties.<sup>150</sup> Het constitutioneel kader van de vrijheid van onderwijs geldt niet alleen voor de rijksoverheid, maar ook voor gemeenten. Ook zij behoren de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting te respecteren.

### **Principe 9: de gemeente is primair procesregisseur op verbindingen**

De meest wezenlijke rol van gemeenten is die van procesregisseur op verbindingen<sup>151</sup> tussen bijvoorbeeld domeinen, belangen, bronnen van kennis en lokale partijen. Beleidsinhoud komt dan binnen de samenwerking tot stand vanuit de professionals die over de noodzakelijke expertise beschikken.<sup>152</sup> Daarbij kan overigens de inhoudelijke regie of casusregie op operationeel niveau wel liggen bij schoolbesturen of bij onderwijs- en zorgprofessionals.<sup>153</sup>

In de eerste plaats gaat het bij de regierol om verbindingen tussen onderwijs en andere domeinen zoals jeugdhulp en de arbeidsmarkt; en daarmee ook tussen verschillende belangen, en

147 Dorenbos, Van Dijken & Korthals, 2012, 14.

148 Onderwijsraad, 1993; 2002, 22; Stuurgroep decentralisatie Friese taal van Rijk naar de provincie Fryslân, 2010; *Memorie van Toelichting bij voorstel tot wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met het onderwijs in de Friese taal*, 2013, 11 en 22.

149 Zie [webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Countries](http://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Countries) en Nederlands Jeugdinstituut, 2014

150 Het onderwijs is hierin overigens minder uitzonderlijk dan soms verondersteld wordt. Ook in de zorg en de volkshuisvesting hebben overheden zich te verhouden tot private partijen (denk aan zorgaanbieders, zorgverzekeraars en woningbouwcorporaties). Een belangrijk verschil is wel dat private spelers in het onderwijs een zekere mate van constitutionele bescherming genieten.

151 Koulen, Scheidel & Wolthuis, 2006, 7, 11 en 17; Van Mourik, 2007, 58-59; Van Oosterhout, 2011.

152 Onderwijsraad, 2016d, 33.

153 Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999, 10, 47; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2006, 13; Onderwijsraad, 2014c; 2016d.

tussen bronnen van kennis, informatie en expertise.<sup>154</sup> Gemeenten kunnen interessante verbanden leggen tussen onderwijs, regionale economische ontwikkeling en arbeidsmarktbeleid; bijvoorbeeld in het kader van macrodoelmatig onderwijsaanbod, toeleiding naar werk of de aanpak van voortijdig schoolverlaten en verzuim. Gemeenten kunnen ook onderwijs, ondersteuning en zorg verbinden; bijvoorbeeld bij leerlingen met speciale zorgbehoeften, bij taalachterstanden of om de sociale weerbaarheid van leerlingen te vergroten.

In de tweede plaats gaat het om verbanden tussen de school en allerlei partijen in de omgeving.<sup>155</sup> Denk aan overleg met de kinderopvang, de peuterspeelzaal of schoolbesturen onderling omwille van doorlopende leerlijnen. Denk ook aan contacten tussen schoolbesturen en bedrijfsleven of maatschappelijke instanties zoals musea, sportverenigingen of natuurbeheerders. Veelal zal de gemeente contacten onderhouden met het schoolbestuur, maar bij meer uitvoerende of operationele kwesties kan het ook gaan om verbanden rechtstreeks met de schoolleiding, leraren of andere professionals binnen de school. Bij zulk instrumenteel overleg op schoolniveau, bijvoorbeeld via wijk- of gebiedsteams of via schoolcontactpersonen, is het wel belangrijk dat de gemeente niet aan het schoolbestuur voorbijgaat, maar het bestuur betreft in strategische beslissingen over de vormgeving van die contacten.

### **Principe 10: decentrale netwerken zijn aangrijpingspunt voor sturing door het Rijk**

Het Rijk heeft een stelselverantwoordelijkheid voor het onderwijs en behoort van daaruit oog te hebben voor het goed functioneren van bestuurlijke verhoudingen binnen decentrale netwerken.<sup>156</sup> De rijksoverheid kan, mag – en móet in zekere mate – indirect sturen via de samenstelling van dergelijke netwerken en de wisselwerking daarbinnen. Dat bevordert het gewenste productieve samenspel. Het Rijk stelt kaders, geeft prikkels en schept condities, zodat centraal onderwijsbeleid tot stand komt en partijen elkaar vinden en in staat worden gesteld om hun taken te vervullen.<sup>157</sup>

Het Rijk kan decentrale netwerken beïnvloeden door spelers in positie te brengen. Dat kan door geldstromen te verleggen, door taken op te dragen of weg te nemen, of door bevoegdheden toe te kennen of weg te nemen. Verder kan de rijksoverheid institutionele of procedurele mechanismen en ‘checks and balances’ (zoals overleg- of informatieplichten) aanbrengen.<sup>158</sup> Daardoor ontstaat een ander evenwicht of worden wederzijdse afhankelijkheden gecreëerd of opgeheven. De rijksoverheid kan een rol van gemeenten mogelijk maken, initiëren, van een kader voorzien of faciliteren. Zij kan rolduidelijkheid scheppen.<sup>159</sup> Zij heeft daarnaast te bewaken dat er – waar nodig – een instantie is die impasses kan doorbreken en zaken in beweging kan brengen (of houden) als het enkele gesprek niet volstaat.

In het bijzonder is het aan het Rijk om gemeenten in positie te brengen of te houden om hun regierol en andere taken te vervullen.<sup>160</sup> Als het Rijk gemeenten verantwoordelijkheid geeft op het gebied van onderwijs, moeten de gemeenten hun rol waar kunnen maken. Dat is niet zonder meer een kwestie van meer bevoegdheden. Het gaat ook om expertise, ambtelijke

154 Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999, 30; Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2010, 30.

155 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2006, 8; Sels, 2007, 9; Beurskens & Korsten, 2007, 5; Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2010, 3, 19, 35; Van Delden, 2010, 11; Van Oosterhout, 2011, 1; Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016, 22, 49; Sociaal-Economische Raad, 2017, 29.

156 Zie ook *Bestuursakkoord 2011-2015*, 2011; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2016, 26.

157 Koulen, Scheidel & Wolthuis, 2006, 8, 24-25; Hooge, Hendriks & Meuleners, 2014, 14, 16.

158 Klijn, Koppenjan & Termeer 1993; Klijn & Koppenjan 1997; De Groot, 2005, 157; Koulen, Scheidel & Wolthuis, 2006, 7-8, 25-27; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2006, 28-29; Waslander, Hooge & Theisens, 2017, 7.

159 Boogers, 2013, 16; Raad van State, 2016, 42; Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving, 2016, 24 en 29.

160 De Groot, 2005, 112; Koulen, Scheidel & Wolthuis, 2006, 22-23.

capaciteit en financiële middelen. Wettelijke taken, bevoegdheden en middelen vanuit het Rijk kunnen daarbij helpen. Een wettelijke taak of specifieke uitkering maakt decentraal onderwijsbeleid minder kwetsbaar, zowel naar schoolbesturen toe als binnen de gemeentelijke organisatie en de gemeenteraad. Er is dan geen discussie meer over of iets wel een taak van de gemeente is, of de gemeente er zich mee mag bemoeien en of geld niet beter aan iets anders uitgegeven kan worden.

Tijdens het landelijke beraad verdient een aantal thema's bespreking. Samen vormen ze een agenda voor het beraad. Het komt steeds aan op rollen verduidelijken, samenwerking bestuurlijk beter regelen en posities in overeenstemming brengen met de verantwoordelijkheid die bij een rol past.

## 4 Zeven agendapunten voor het landelijke beraad

De raad kiest in dit advies voor een aantal thema's waarbij evident sprake is van spanningen tussen gemeenten en schoolbesturen of tussen de formele regeling en de praktijk van decentraal onderwijsbeleid. Deze thema's verdienen het te worden besproken tijdens het beraad, dat gericht is op het maken van nieuwe afspraken over de rol van gemeenten op het gebied van onderwijs.<sup>161</sup> Oogmerk van deze agenda is vooral om de discussie tussen het Rijk, gemeenten en het onderwijs te bevorderen en tegelijkertijd in te kaderen. De raad stuurt het beraad met dit advies daarom wel in bepaalde richtingen, maar doet geen uitspraken over gewenste uitkomsten.

### Agenda voor landelijk beraad gemeenten en onderwijs

#### Opening en welkom

1. Verbreden lokale of regionale agenda voor onderwijs en jeugd
2. Sterkere verbindingen tussen onderwijs, jeugdhulpverlening en werk
3. Stroomlijnen van regio-indelingen
4. Meer regionale zeggenschap over aanbod aan scholen en opleidingen
5. Afbakenen ruimte voor gemeentelijk kwaliteitsbeleid
6. Meer gezamenlijkheid bij onderwijshuisvesting
7. Herwaardering of aanpassing van het bestuurlijk toezicht op verzelfstandigd openbaar onderwijs
8. Afspraken over de aanpak
9. Rondvraag
10. Sluiting en aan de slag

Allereerst gaat het om de samenwerking en de afstemming tussen gemeenten, schoolbesturen, scholen en andere maatschappelijke instanties op het gebied van onderwijs of op het raakvlak van jeugdhulp en werk. Agendapunt 1 heeft betrekking op de strategische agenda, agendapunt 2 op de bestuurlijke inrichting en agendapunt 3 op meer samenhang tussen regio's. Bij de volgende vier agendapunten komen concretere thema's aan de orde: regionale zeggenschap over het onderwijsaanbod; ruimte voor gemeentelijk kwaliteitsbeleid; verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting; en bestuurlijk toezicht op verzelfstandigd openbaar onderwijs.

<sup>161</sup> De gesprekken met gemeente- en schoolbestuurders gingen ook over het onderwijsachterstandenbeleid en de herziening van de gewichtenregeling. De raad zal later afzonderlijk adviseren over het ontwerpbesluit dat hierop betrekking heeft. Verder kwamen tijdens de gesprekken de spreiding van leerlingen en segregatie aan de orde. Dat onderwerp is aan bod gekomen in het recente advies *De leerling centraal?* (Onderwijsraad, 2017a).

De raad duidt telkens eerst het agendapunt en de opdracht voor het beraad. Daarna licht hij het agendapunt toe aan de hand van bestaande spanningen en verschillende perspectieven op het thema. Ook geeft de raad bij enkele agendapunten suggesties mee. Hij pleit ervoor om de tien principes uit het voorafgaande katern als raamwerk te gebruiken bij deze agendapunten. In kaders wordt daartoe de essentie van de meest relevante principes voor het agendapunt aangegeven.

### **Agendapunt 1: verbreden lokale of regionale agenda voor onderwijs en jeugd**

*Het eerste agendapunt gaat over strategische agenda's als basis voor samenwerking en afstemming. Lokale en regionale educatieve agenda's geven duidelijkheid en richting aan gezamenlijk onderwijsbeleid. Zulke agenda's kunnen in meer gemeenten en regio's worden ingezet en versterkt. Daarnaast is het verstandig om te onderzoeken of dergelijke agenda's kunnen worden verbreed, zodat er meer kans is op synergie tussen het onderwijs en het sociale domein. Het beraad heeft dus als opdracht om werken met een gezamenlijke agenda te stimuleren, om verbreding van agenda's te stimuleren en van een kader te voorzien en om te verkennen hoe vanuit consistent rijksbeleid decentraal integrale benaderingen mogelijk gemaakt kunnen worden.*

#### **Bij dit agendapunt spelen in het bijzonder de principes 2, 3, 7, 9 en 10 een rol:**

- principe 2: taken en verantwoordelijkheden van gemeenten en schoolbesturen worden in samenhang gezien;
- principe 3: gemeenten dragen mede zorg voor het onderwijs, maar met respect voor de vrijheid van onderwijs van schoolbesturen;
- principe 7: onderwijsinhoud en kwaliteit van het onderwijs behoren tot het domein van het schoolbestuur;
- principe 9: het gemeentebestuur voert regie op verbindingen tussen domeinen en partijen; en
- principe 10: het Rijk scheidt condities waarbinnen decentraal samenwerking tot stand kan komen, bijvoorbeeld door aan te zetten tot overleg.

Een gezamenlijke (strategische) agenda blijkt een belangrijk richtsnoer te zijn voor samenwerking.<sup>162</sup> Zo'n agenda zorgt voor een gedeelde visie op het lokale of regionale onderwijs, geeft focus, maakt prioriteiten duidelijk en koppelt doelen aan acties. Een agenda biedt ook de gelegenheid om een visie op bestuurlijke samenwerking te bepalen, elkaars rol en positie te verduidelijken en afspraken te maken over overlegstructuren. Daar zijn bijvoorbeeld brede scholen mee gediend. Een agenda werkt ook bevorderlijk voor doorlopende leerlijnen tussen voor-schoolse en vroegschoolse voorzieningen, voor allerlei voorzieningen voor achterstandsleerlingen en voor het onderwijs op speerpunten zoals techniek, cultuur en gezondheid.<sup>163</sup>

Lang niet alle gemeenten werken met een lokale educatieve agenda en daarmee met gedeelde visies en ambities.<sup>164</sup> Sommige hebben er nooit een gehad. Andere hebben aan het eind van de looptijd van de eerste lokale educatieve agenda geen nieuwe gemaakt. De diverse agenda's lopen op een aantal punten sterk uiteen. Ze kunnen alleen gericht zijn op onderwijs of op integratie met het brede jeugdbeleid. Daarnaast zijn er grote verschillen in overlegvormen. De nadruk kan liggen op uitvoering, maar schoolbesturen kunnen ook mede het beleid bepalen. De mate waarin externe partners betrokken worden, verschilt. Verder komen overleggen voor waarin alle sectoren participeren, terwijl in andere gemeenten juist gesplitst overlegd wordt. In

<sup>162</sup> Boogers, 2013, 21; Sociaal-Economische Raad, 2017, 20.

<sup>163</sup> Onderwijsraad, 2015a.

<sup>164</sup> Van der Grinten, Klopprogge, Zuidam & Buynsters, 2016, 9-10.

veel gemeenten is de wethouder of een ambtenaar voorzitter, maar roulerend of onafhankelijk voorzitterschap komen tevens voor.<sup>165</sup> Bij wie de regie en de eindverantwoordelijkheid liggen, verschilt per thema.<sup>166</sup>

Het beraad staat voor de opgave om agenda's als basis voor samenwerking tussen onderwijs en gemeenten meer gemeengoed te maken.<sup>167</sup> Hoe kunnen betrokkenen worden gestimuleerd om met een gezamenlijke agenda te werken? Hoe kan bereikt worden dat zo'n agenda niet een eenzijdig iets van de ene of van de andere kant is?

Het beraad staat ook voor de opgave om te stimuleren dat agenda's inhoudelijk breder worden en om daar kaders voor te stellen, waarbij de eigenheid van het onderwijs wordt beschermd. Daarbij kunnen de betrokkenen gezamenlijk thema's bepalen en modellen ontwikkelen. Hier en daar in het land komt al een brede jeugdagenda tot stand in plaats van een agenda voor louter het onderwijs.<sup>168</sup> Veel gemeenten brengen onderwijs en jeugd samen in één ambtelijke afdeling en/of in de portefeuille van één wethouder. De raad beveelt aan hierbij aan te sluiten. Hij beseft dat er altijd nieuwe grenskwesties zullen zijn. Zo rijzen bij een brede benadering van jongeren onmiddellijk vragen over de grens tussen 18- en 18+<sup>169</sup> een grens die dwars door de populaties van mbo-instellingen heen loopt.

De leefwereld van kinderen en jongeren is niet op te delen in afgebakende 'subwerelden', zoals thuis, school en rugbyclub. Problemen en uitdagingen waar ze mee te maken krijgen, schikken zich niet netjes naar de grenzen van beleidsterreinen.<sup>170</sup> Dergelijke kwesties kunnen alleen aangepakt worden als scholen, gemeente(n) en maatschappelijke instanties elkaar weten te vinden. Het onderwijs kan in dat verband een belangrijke(re) rol vervullen als vindplaats en werkplaats voor problemen die met name door professionals buiten het onderwijs moeten worden aangepakt en die niet (alleen) aan onderwijsprofessionals kunnen worden overgelaten. Omgekeerd kunnen betere afstemming tussen onderwijs en jeugdhulpverlening en een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt bijdragen aan meer rust rondom en binnen de school en het onderwijsproces ontlasten. Als zulke zaken goed georganiseerd zijn, kan een school zich meer richten op het onderwijs zelf.

Een goede onderlinge afstemming van systemen en landelijk beleid is essentieel voor een brede benadering van kinderen en jongeren. Daarvoor is ook de rijksoverheid aan zet. Bij integrale kindcentra bestaan bijvoorbeeld nog altijd knelpunten op het vlak van bekostigings- en toezichtregimes en van wet- en regelgeving.<sup>171</sup> Het is zaak om aanpalende beleidsterreinen goed op elkaar af te stemmen. Continuïteit en integraliteit in het rijksbeleid, ook tussen ministeries, vormen een voorwaarde voor productief samenspel op decentraal niveau, zodat decentraal routines kunnen ontstaan en netwerken kunnen groeien.<sup>172</sup>

Hoewel er veel kans is op synergie als educatieve en jeugdagenda's samenkomen, hecht de raad er ook aan om de eigenheid van het onderwijs te benadrukken. Inhoudelijke verbreding

<sup>165</sup> Oberon, 2009, 7-14.

<sup>166</sup> Voor de LEA-thema's en de verdeling van verantwoordelijkheden, zie bijlage 2.

<sup>167</sup> Onderwijsraad, 2014c, 30.

<sup>168</sup> Studulski, 2017, 60. Voor voorbeelden van jeugdagenda's zie Gemeente Capelle aan den IJssel, 2016; Gemeente Heerlen, 2012.

<sup>169</sup> Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2010, 15 en 46; Onderwijsraad, 2014c, 41.

<sup>170</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2006, 8.

<sup>171</sup> PO-Raad, 2014; Onderwijsraad, 2014a, 34; kindcentra2020.nl.

<sup>172</sup> Koulens, Scheidel & Wolthuis, 2006, 27; Raad van State, 2016, 36-37; Sociaal-Economische Raad, 2017, 36.

heeft als risico dat het onderwijs geen onderwijs meer kan zijn. Het beraad doet er ook goed aan de taak van de school te verhelderen. Het onderwijs is nadrukkelijk een apart domein en geen onderdeel van het sociale domein, hoewel het daarmee sterke raakvlakken kent. Unieke verantwoordelijkheden mogen hoe dan ook niet door elkaar lopen. Bijkomende taken en vragen mogen niet te veel afleiden van de primaire taak van de school: werken aan de drie doeldomeinen van het onderwijs, te weten kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming.<sup>173</sup> Het belang van een effectieve integrale aanpak moet daarom afgewogen worden tegen de extra investeringen die dit vergt van onderwijsinstellingen en tegen mogelijke negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het geboden onderwijs.

### **Agendapunt 2: sterkere verbindingen tussen onderwijs, jeugdhulpverlening en werk**

*De bestuurlijke inrichting rondom raakvlakken tussen onderwijs, jeugdhulpverlening en werk behoeft aandacht. Een belangrijke vraag voor het beraad is: hoe kan het institutioneel en procedureel zo worden geregeld dat er in de praktijk combinaties tot stand komen tussen onderwijs en jeugdhulpverlening en tussen onderwijs en werk? Daarbij gaat het om goede afstemming tussen interne en externe zorgstructuren, om preventie en vroege signalering, om arrangementen van onderwijs en zorg of om trajecten waarin onderwijs en werk gecombineerd worden. Een ander belangrijk aandachtspunt zijn de mogelijkheden voor casusregie bij meervoudige problematiek, snelle begeleiding en adequate doorverwijzing. Dergelijke ketens kunnen beter worden ingericht,<sup>174</sup> zodat de samenwerking tussen diverse partners transparanter is en zij minder onder druk staan. Het is aan het beraad om een verbetering van die vormgeving uit te werken en aan te jagen. Met het oog daarop kan het beraad geschikte modellen voor een aangepaste bestuurlijke inrichting aandragen.*

#### **Op dit agendapunt zijn met name de principes 2, 3, 7, 9 en 10 van toepassing:**

- principe 2: bij verwante taken moet op onderlinge samenhang gelet worden;
- principe 3: gemeenten mogen vanuit maatschappelijke opgaven en lokale ambities verbindingen met het onderwijs aangaan;
- principe 9: een gemeente moet verbindingen tussen domeinen procesmatig kunnen regisseren;
- principe 7: maar diezelfde gemeente hoort daarbij te respecteren dat het schoolbestuur over inhoud en aanpak van het onderwijs gaat; en
- principe 10: het Rijk scheidt condities waarbinnen decentraal samenwerking tot stand kan komen.

Om kinderen en jongeren optimale kansen te bieden in het onderwijs, op de arbeidsmarkt en in de samenleving is het belangrijk om problemen in hun ontwikkeling tijdig te signaleren en een begeleidingstraject in gang te zetten. Een dergelijke aanpak helpt om te voorkomen dat milde problematiek uitgroeit tot ernstige. Het is echter niet eenvoudig om deze nog tamelijk abstracte opdracht voor gemeenten om te zetten in concrete afspraken met onderwijs- en zorginstellingen die leiden tot afstemming en samenwerking. Hiertoe kunnen voorzieningen rondom kinderen en jongeren efficiënter en effectiever worden ingericht.<sup>175</sup>

Gemeenten en samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs zijn wettelijk verplicht om overleg te voeren over hun jeugdplan respectievelijk ondersteuningsplan en om afspra-

<sup>173</sup> Onderwijsraad, 2016e.

<sup>174</sup> Onderwijsraad, 2014c.

<sup>175</sup> Onderwijsraad, 2014c, 9; Laemers & Van Schoonhoven, 2015.



ken te maken over de ondersteuning van bepaalde kinderen of jongeren.<sup>176</sup> Op veel plaatsen werken betrokkenen al met 'c/jg in de school', 'school als wijk',<sup>177</sup> zorg in en om de school<sup>178</sup> of andere vormen waarbij zorgprofessionals op school aanwezig zijn en zorg- en ondersteuningsstructuren op elkaar worden afgestemd.<sup>179</sup> Maar dat is lang niet overal het geval en er zijn nog de nodige knelpunten.<sup>180</sup> Ook bestaan hier raakvlakken met leerplicht, leerlingenvervoer en onderwijshuisvesting.<sup>181</sup>

Op veel plaatsen vindt al formeel of informeel bestuurlijk overleg of een LEA-overleg plaats. Dat valt al dan niet samen met het wettelijk voorgeschreven oogo. Maar in veel gemeenten zoeken ambtenaren en professionals op het gebied van onderwijs, zorg en werk naar mogelijkheden om het bestuurlijk overleg te verbeteren en te intensiveren.

Het beraad kan landelijk kaders voor bestuurlijke samenwerking en afstemming tussen onderwijs, jeugdhulp en werk verder brengen en kan daar modellen voor (laten) ontwikkelen. Daarmee ondersteunt en stimuleert het beraad dat overal in het land structuren tot stand komen die goed in de lokale of de regionale context passen.<sup>182</sup> Samenwerking is gebaat bij vaste, minder vrijblijvende overlegstructuren;<sup>183</sup> fora waar doelen, projecten en middelen bij elkaar kunnen komen en waar betrokkenen afspraken kunnen maken en kunnen nagaan of iedereen zich aan die afspraken houdt. Verder gaat het hier om mogelijkheden om financiële middelen te bundelen. Modellen die het beraad hiervoor (laat) ontwikkelen helpen gemeenten, schoolbesturen en andere betrokken maatschappelijke partners om op efficiënte wijze afspraken over gezamenlijk beleid te maken. Het reduceert ook bestuurlijke drukte, omdat problemen niet voortdurend ad hoc opgelost hoeven worden.

Het beraad buigt zich specifiek over de vraag wat gemeenten nodig hebben om op het juiste moment de processen tussen onderwijs, zorgaanbieders en arbeidsmarktpartijen te kunnen regisseren. Het beraad onderzoekt verder of gemeenten voldoende instrumenten hebben om het onderwijs te betrekken bij het inrichten van jeugdhulp en wijk- of gezinsgerichte benaderingen, of om juist hulp te organiseren vanuit de school in plaats van vanuit de wijk. Verder ligt de vraag op tafel wie waar en wanneer over doorzettingsmacht zou moeten beschikken.<sup>184</sup>

Een laatste aandachtspunt van het beraad bij dit agendapunt is de democratische legitimatie van decentraal onderwijs- en jongerenbeleid. Zoals bij al het overheidsbeleid dienen democratische organen kaders te stellen en controle uit te oefenen en dient verantwoording aan zulke organen afgelegd te worden.<sup>185</sup> De rol van de gemeenteraad is tot dusver vaak onduidelijk en varieert in elk geval sterk tussen gemeenten. Het beraad moet expliciteren waar de gemeenteraad zeggenschap over heeft en waar hij betrokken bij hoort te zijn. De samenwerking tussen meerdere gemeenten, schoolbesturen en andere maatschappelijke organisaties behoeft nieuwe vormen van democratische legitimatie en verantwoording.

176 Nederlands Jeugdinstituut, 2014 en 2015; Van Veen, Huizinga & Van der Steenhoven, 2017.

177 Bijvoorbeeld Gemeente Haarlem, 2015, 17; Gemeente Tilburg, 2015.

178 Eigeman, Smits, Verhaar & De Kleermaeker, 2010, 49-51. Zie bijvoorbeeld Gemeente Almere, 2016c.

179 Zie Eigeman, Smits, Verhaar & De Kleermaeker, 2010.

180 Zie ook Hooge, Hendriks & Meuleners, 2014.

181 Eigeman, Smits, Verhaar & De Kleermaeker, 2010, 43.

182 Waslander, Hooge & Theisens, 2017.

183 Sociaal-Economische Raad, 2017, 29. Zie ook Van der Grinten, Kloprogge, Zuidam & Buynsters, 2016, 12-13.

184 Zie bijvoorbeeld Inspectie van het Onderwijs, 2017, 47; *Motie van het lid Grashoff c.s. over inperking van het toenemende aantal vrijstellingen van de leerplichtwet*, 2017.

185 Raad voor het Openbaar Bestuur, 2010b, 41-42.

De raad signaleert op drie verschillende punten zwakke bestuurlijke verbindingen en spanningen in de wisselwerking tussen (deel)systemen: onderwijs-jeugdhulpverlening, onderwijs-werk en combinaties daarvan. Die spanningen vragen om bestuurlijke ingrepen en aanpassingen.

### 1. *Onderwijs-jeugdhulpverlening*

De afstemming tussen onderwijs en jeugdhulpverlening blijft een uitdaging.<sup>186</sup> De Wet passend onderwijs en de Jeugdwet voorzien in structureel bestuurlijk overleg tussen samenwerkingsverbanden van schoolbesturen en gemeenten, maar de inhoudelijke samenwerking laat nog steeds te wensen over.<sup>187</sup> Jeugdhulpverlening zou structureel en duurzaam onderdeel moeten zijn van de ondersteuningsstructuur van de school.<sup>188</sup> De raad adviseerde in dat kader eerder om de procesregie over te laten aan de gemeenten en de onderwijsinhoudelijke regie aan de schoolbesturen. Zo kan er meer samenhang tussen onderwijsondersteuning en jeugdhulpverlening ontstaan.<sup>189</sup> Om thuiszitten,<sup>190</sup> voortijdig schoolverlaten en onderpresteren te helpen voorkomen, kunnen gemeenten – anders dan vanuit de leerplicht – actief op verschillende niveaus aan de slag (op het niveau van de casus, de organisatie en het regionale niveau).<sup>191</sup> Belangrijke aandachtspunten zijn:

- de continuïteit in het aanbod van ondersteuning en jeugdhulpverlening bij de overgang van de ene school naar de andere;
- adequate en gecoördineerde doorverwijzing;
- de beperkte formele positie van het mbo in passend onderwijs; en
- de samenwerking op het vlak van zorg en kwetsbare jongeren.<sup>192</sup>

Een ander belangrijk aandachtspunt betreft hybride vormen van zorg en onderwijs. Vanwege verschillen in financiering, regelgeving en toezicht zijn die vaak lastig te realiseren. Denk aan een zorgboerderij waar onderwijs wordt gegeven zonder dat het een onderwijsinstelling is. Bij onderwijs-jeugdhulp is sprake van een continuüm van onderwijs naar zorg. Aan de ene kant van het spectrum staan jongeren zonder zorgbehoeften die regulier onderwijs volgen. Aan de andere kant bevinden zich jongeren die voortdurend zorg krijgen. ertussenin zijn combinaties van onderwijs, ondersteuning en jeugdhulp nodig, in allerlei gradaties, waarbij de nadruk verschuift van onderwijs naar zorg. Toch gaan bestaande systemen vaak nog uit van een strikte scheiding tussen onderwijs, ondersteuning en zorg. Onduidelijkheden over financiën en verantwoordelijkheden zorgen bijvoorbeeld voor behoudend gedrag bij samenwerkingsverbanden en gemeenten. Dit kan ertoe leiden dat jongeren met een complexe hulpvraag niet tijdig de juiste begeleiding krijgen. Het is de vraag of er in dergelijke gevallen een partij moet zijn met de bevoegdheid om dit af te dwingen.<sup>193</sup>

### 2. *Onderwijs-werk*

Het zou goed zijn als gemeenten en onderwijsinstellingen elkaar meer vinden bij raakvlakken tussen onderwijs en werk. Zo kunnen zij samenwerken bij loopbaanoriëntatie of bij programma's om de keuze voor bijvoorbeeld een opleiding in de techniek of de zorg te bevor-

186 Deen, Vink, Berg-le Clercq, Daamen & Smit, 2014; Van Veen, Huizinga & Van der Steenhoven, 2017.

187 Passendonderwijs.nl; Onderwijsraad, 2016f.

188 Onderwijsraad, 2014c, 32.

189 Onderwijsraad, 2014c.

190 Filippo 2017b, 44; zie ook Inspectie van het Onderwijs, 2017, 47.

191 Zie G4 Thuiszittersaanpak, 2017.

192 Onderwijsraad, 2014c, 25; zie recente plannen regionale samenwerking rondom kwetsbare jongeren, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017b.

193 De Inspectie constateerde onlangs dat het organiseren van doorzettingsmacht door samenwerkingsverbanden passend onderwijs effectief is bij de aanpak van thuiszitters. Inspectie van het Onderwijs, 2017, 47.

deren. Ook wat betreft de aansluiting tussen onderwijs en werk adviseerde de raad te zorgen voor meer regionale samenwerking tussen onderwijs, werkgevers en gemeenten.<sup>194</sup> Een breder regionaal beleid dat gericht is op met name kwetsbare jongeren (zonder havo-, vwo- of mbo 2-diploma) zou de hele groep middelbaar opgeleiden ten goede komen.<sup>195</sup> Het is wenselijk dat scholen meer betrokken worden bij regionaal arbeidsmarktbeleid.<sup>196</sup> Belangrijke onderwerpen bij het thema onderwijs-werk zijn verder:

- de toeleiding van jongeren met een beperking naar de arbeidsmarkt;<sup>197</sup>
- de beschikbaarheid van stages bij lokale en regionale werkgevers;
- hybride onderwijs-werkarrangementen;
- de afstemming met het praktijkonderwijs; en
- de overgang van 18- naar 18+;<sup>198</sup> in sommige gevallen zit de gemeente al bij de bespreking van zestienjarigen 'aan tafel'.

In deze context is tot slot de aansluiting tussen het reguliere onderwijs en aanvullende scholing in de latere loopbaan van belang: een leven lang leren.

### *3. Onderwijs-jeugdhulpverlening-werk*

Veel jongeren lopen vast door een combinatie van factoren. Daarom zijn niet alleen combinaties tussen onderwijs en zorg en tussen onderwijs en werk van belang, maar gaat het ook om afstemming tussen onderwijs, jeugdhulpverlening en arbeid. Kwetsbare jongeren zijn gebaat bij een multidimensionale, integrale benadering, die vraagt om verbindingen tussen de drie domeinen. Het nieuwe decentrale karakter van het sociale domein biedt gemeenten wat dit betreft meer kansen. Sommige gemeenten proberen nieuwe arrangementen op het snijvlak van onderwijs, zorg en arbeidsmarkt uit, maar geven aan dat ze daarbij gehinderd worden door landelijke regelgeving. Ook hierover hoort het beraad zich te buigen.

### **Agendapunt 3: stroomlijnen van regio-indelingen**

*Ten derde staat het beraad voor de vraag hoe om te gaan met schaalverschillen en uiteenlopende regio-indelingen. Kunnen die regio-indelingen beter worden gestroomlijnd, en zo ja: hoe en in hoeverre? De raad beveelt aan om te verkennen of de samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs en de jeugdzorgregio's meer samen kunnen vallen.<sup>199</sup> De raad beveelt verder aan om hetzelfde te doen voor de arbeidsmarktregio's, de rmc-regio's en de verzorgingsgebieden van roc's. Bij reflectie op de regio-indelingen komt tevens aan de orde hoe leerlingstromen en het verzorgingsgebied van scholen vaker als uitgangspunt genomen kunnen worden bij de vorming van bestuurlijke verbanden. Verder verdient differentiatie in taken en instrumentarium tussen gemeenten bespreking.*

#### **Bij dit agendapunt is met name principe 7 van belang:**

- principe 7: goede samenwerking en afstemming tussen gemeenten en schoolbesturen zijn gebaat bij congruente regio-indelingen.

Het beraad kan richting geven aan stroomlijning van regio-indelingen door kaders aan te geven en voorstellen doen om landelijk geregelde regio's aan te passen. De eigenlijke hervor-

<sup>194</sup> Onderwijsraad, 2016d.

<sup>195</sup> Onderwijsraad, 2016d, 27.

<sup>196</sup> Inspectie SZW, 2016; Sociaal-Economische Raad, 2017, 16.

<sup>197</sup> Onderwijsraad, 2016d.

<sup>198</sup> Onderwijsraad, 2016d, 18.

<sup>199</sup> Flippo, 2017b, 43.

ming van regio's dient vervolgens decentraal plaats te vinden, want regio's en de bijbehorende bestuurlijke verbanden bepalen zich binnen de eigen context op een eigen manier.

Regio-indelingen stroomlijnen kan behulpzaam zijn waar de onderscheiden regio's te zeer uiteenlopen.<sup>200</sup> Dat voorkomt veel grenskwesties en onnodig overleg. Het is belangrijk om daarbij leerlingenstromen en het verzorgingsgebied van scholen vaker als uitgangspunt te nemen. Dat vergroot de coherentie van een regio of samenwerkingsrelatie. In veel gevallen is het niet wenselijk dat leerlingen uit één gemeente anders behandeld worden in het geval van bijvoorbeeld zorg of begeleiding naar de arbeidsmarkt, alleen maar omdat ze naar verschillende scholen gaan. Net zomin is het wenselijk dat leerlingen van een school anders behandeld worden omdat ze in verschillende gemeenten wonen.

Er zullen scherpe keuzes gemaakt moeten worden over welke functionele regio's samenvallen en welke taak daarbij prevaleert. In elk geval zal vanuit de taak uitgelegd moeten kunnen worden waarom een bepaald type regio een afwijkende indeling kent. In dit alles moet de jongere centraal staan.

Streven naar één optimale schaal voor alle opgaven en beleidsthema's is echter een illusie.<sup>201</sup> Diverse fenomenen spelen nu eenmaal op verschillende schaalniveaus. Geografische, organisatorische en thematische grenzen zijn onvermijdelijk. En dus zal er altijd grensverkeer zijn, zodat over grenzen heen samengewerkt moet worden. Variatie in schaal en partners is deels een kracht van regionaal werken. Als een regio te groot is, is er te veel interne coördinatie nodig, ontstaat er verkokering en is er te weinig focus. Het gaat hier niet om een algehele bestuurlijke herinrichting op de tekentafel, maar om verstandige keuzes die gemaakt worden vanuit de lokale of regionale context en om aanpassingen daar waar uiteenlopende indelingen te belemmerend zijn.

Soms vraagt gelijke behandeling van leerlingen om opschaling tot een bestuurlijk niveau dat het verzorgingsgebied van scholen en het bereik van leerlingenstromen zo veel mogelijk omvat. Daar waar het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs een regionale oriëntatie kennen, moet ook het overleg met gemeenten zo veel mogelijk op dat niveau worden georganiseerd. Soms is het nodig dat gemeenten hun beleid harmoniseren, soms dat de school in plaats van de wijk of de gemeente als uitgangspunt wordt genomen.<sup>202</sup> Beslissingen hierover kunnen het beste op lokaal of regionaal niveau genomen worden. Bij de eigen context van grensgebieden past dan bovendien ruimte om de regio staatsgrensoverschrijdend te definiëren.

Het beraad staat bij dit agendapunt ten slotte voor de vraag wanneer differentiëren tussen gemeenten in taken en instrumentarium vanwege specifieke problematiek, omvang of bestuurskracht nodig en aanvaardbaar is. Veel gemeenten zijn te klein, bestrijken maar een beperkt deel van het verzorgingsgebied van onderwijsvoorzieningen en ontberen daardoor overzicht. Het is niet aan de Onderwijsraad om uitspraken te doen over de bestuurlijke inrichting van ons land. De raad kan hier slechts vaststellen dat gemeenten in grote mate verschillen vertonen wat betreft omvang en wat betreft aard van lokale problematiek. Ook is het zo dat veel gemeenten over onvoldoende bestuurskracht, expertise en middelen beschikken om zich

<sup>200</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2006, 9.

<sup>201</sup> Raad van State, 2016, 51; Steur & Parie-Joosen, 2016, 62-67; Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016, 18; Sociaal-Economische Raad, 2017, 24.

<sup>202</sup> De raad heeft bij eerdere adviezen al vastgesteld dat gemeenten vaker op regionaal niveau moeten samenwerken of de krachten moeten bundelen met grotere gemeenten; Onderwijsraad, 2016d en 2017a.

van hun huidige wettelijke taken te kunnen kwijten, laat staan dat ze meer verantwoordelijkheid op het gebied van onderwijs aankunnen en gelijkwaardige partners van schoolbesturen kunnen zijn. Dat beperkt de mogelijkheden voor territoriale decentralisatie op onderwijsterrein. De maatschappelijke opgaven zijn echter zodanig dat het niet goed is om de zwakste gemeenten leidend te laten zijn bij het definiëren van de gemeentelijke rol.

#### **Agendapunt 4: meer regionale zeggenschap over aanbod aan scholen en opleidingen**

*Als het gaat om het aanbod aan scholen en opleidingen, is de positie van decentrale overheden vrij zwak. Het is belangrijk dat er een divers aanbod aan scholen en opleidingen is en blijft, ook wanneer bijvoorbeeld leerlingenaantallen dalen. Idealiter kunnen scholen hun aanbod ook snel laten aansluiten op de behoeften van specifieke groepen zoals vluchtelingen en op de regionale arbeidsmarkt.<sup>203</sup> Het is aan het beraad te verkennen of, en zo ja hoe, het onderwijsaanbod meer regionaal kan worden georganiseerd. Een zekere verschuiving van centraal naar regionaal niveau lijkt met name bij het opleidingsaanbod in het middelbaar beroepsonderwijs passend.<sup>204</sup> Een verdere vraag voor het nieuwe beraad is of gemeenten en/of provincies met dat doel een zwaarder stempel moeten kunnen drukken op het onderwijsaanbod in een regio, met name voor de beroepskolom.*

##### **Bij dit agendapunt zijn met name de principes 3, 4, 5, 7 en 9 van belang:**

- principe 4: het Rijk heeft een stelselverantwoordelijkheid, maar soms is decentralisatie nodig omdat men regionaal beter kan inspelen op specifieke behoeften, sneller kan reageren op veranderde omstandigheden;
- principe 5: het Rijk laat verschillen toe om meer recht te doen aan de regionale situatie, maar stelt wel kaders;
- principe 7: het schoolbestuur is primair verantwoordelijk voor de onderwijsinhoud;
- principe 3: het gemeentebestuur is mede verantwoordelijk voor een sterke regionale economie; en
- principe 9: het gemeentebestuur regisseert verbindingen tussen onderwijs en arbeidsmarkt en koppelingen tussen voorzieningen in diverse domeinen.

Het aanbod aan scholen, profielen, opleidingen en keuzedelen is nu maar zeer beperkt onderwerp van sturing vanuit gemeenten of provincies. Het initiatief om scholen te stichten of te sluiten, om profielen in het vmbo wel of niet aan te bieden en om opleidingen te starten of te beëindigen, ligt bij de schoolbesturen. De rijksoverheid stelt hiervoor normen en toetst de zogeheten macrodoelmatigheid. Gemeenten hebben een verantwoordelijkheid ten aanzien van het aanbod aan voorschoolse voorzieningen in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid. In het primair en het voortgezet onderwijs heeft de gemeente diverse kleine bevoegdheden die raken aan het aanbod aan en de planning van scholen. De gemeente is daarnaast verantwoordelijk voor het aanbod aan openbaar onderwijs. Wat betreft het middelbaar beroepsonderwijs beperkt de rol van gemeenten zich tot het aanbod aan (volwassenen) educatie.<sup>205</sup> Niettemin ontwikkelen gemeenten in de praktijk wel een visie op het aanbod aan scholen en opleidingen. Zij gaan daarover met schoolbesturen in gesprek.

<sup>203</sup> De raad heeft zich eerder uitgesproken over spanningen en knelpunten in het aanbod aan voorschoolse en vroegschoolse voorzieningen. Ook de rol van gemeenten bij het onderwijsaanbod aan vluchtelingen en het aanbod in het kader van een leven lang leren zijn recentelijk onderwerp van raadsadviezen geweest. De raad heeft verder aandacht gevraagd voor behoud van een positie voor gemeenten bij de planning van scholen in het primair onderwijs. Korthedshalve roept de raad deze adviezen hier slechts in herinnering: Onderwijsraad, 2015a, 2016c, 2016d en 2017b.

<sup>204</sup> Onderwijsraad, 2016d.

<sup>205</sup> Zie bijlage 1 voor wettelijke taken van decentrale overheden.

Het beraad staat voor de vraag of meer regionale zeggenschap over het onderwijsaanbod geboden is. Beslissingen over de vraag welke scholen of beroepsopleidingen er in een regio zouden moeten zijn, lijken steeds minder op centraal niveau te kunnen worden genomen. Onderwijs heeft deels vooral een lokale of regionale functie; bepaalde opleidingen bedienen specifieke vragen van de lokale of de regionale arbeidsmarkt zoals windturbinetechniek, scheepvaart of automontage, omdat werkgevers in de eigen regio werknemers rekruteren.<sup>206</sup> Aansluiting bij de regionale arbeidsmarkt ligt voor de hand bij zowel de opleidingen en de keuzedelen in het mbo als profielen en keuzevakken in het vmbo. Ook is het zo dat daling van leerlingenaantallen de pluriformiteit van het onderwijsaanbod in veel regio's onder druk zet. Dat maakt dat bij beslissingen over het aanbod kennis van de lokale of regionale situatie meegenomen moet kunnen worden.

Het beraad staat verder voor de vraag in hoeverre en hoe gemeenten en provincies betrokken dienen te zijn bij regionale zeggenschap over het aanbod aan scholen, profielen en opleidingen en wat dat betekent voor de rol van de rijksoverheid.<sup>207</sup> Betrokkenheid van gemeenten en/of provincies bij het onderwijsaanbod lijkt wenselijk. De vraag is tot hoever die rol reikt en hoe die overheden daartoe in positie gebracht kunnen worden. Gedacht zou kunnen worden aan een regionaal platform waaraan naast schoolbesturen en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven ook gemeente- of provinciebesturen deelnemen. In elk geval is het functioneren van het rpo-overleg (regionaal plan onderwijsvoorzieningen) voor het voortgezet onderwijs een belangrijk aandachtspunt. Schoolbesturen lijken doorgaans zelden of pas in een zeer laat stadium in overleg te treden met gemeenten en provincies. Met name kleine gemeenten worden niet of nauwelijks gehoord. Anderzijds komt het ook voor dat ze niet op uitnodigingen ingaan. Overwogen kan worden het rpo een andere status te geven en anders in te richten, met een vaste plaats voor de gemeente.

Primair is een dergelijke regionale invulling van het onderwijsaanbod een zaak van de schoolbesturen. Bij landelijk unieke opleidingen hoort het Rijk altijd een vinger aan de pols te houden. Maar gemeenten en provincies hebben belang bij het aanbod aan onderwijs en bij de spreiding van scholen over hun grondgebied. Hoe dan ook zijn scholen belangrijke voorzieningen voor wijken en kernen. Vanuit hun arbeidsmarktbeleid hebben gemeenten prima zicht op ontwikkelingen in werkgelegenheid binnen de regio. Ze hebben er bovendien belang bij dat het onderwijsaanbod goed aansluit op de arbeidsmarkt. Voor provincies geldt dit vanuit hun verantwoordelijkheid voor de regionale economie. Ook zetten gemeenten en provincies zich vanuit het lokale of regionale (economische) belang in voor het behoud of aantrekken van bepaalde opleidingen of vormen van middelbaar beroepsonderwijs. Gemeenten en provincies kunnen meedenken en verbindingen leggen met het bedrijfsleven en met maatschappelijke organisaties in de buurt. Dat geldt met name voor het aanbod aan mbo 2-opleidingen en aan profielen in de bovenbouw van het vmbo en voor aanpassingen van het onderwijsaanbod als gevolg van daling van leerlingenaantallen.

#### **Agendapunt 5: afbakenen ruimte voor gemeentelijk kwaliteitsbeleid**

*Het beraad buigt zich bij dit agendapunt over de vraag hoeveel ruimte gemeenten (moeten) hebben om schoolbesturen en scholen aan te zetten tot kwaliteitsverbetering en om ze daarbij – gevraagd of ongevraagd – te ondersteunen. Mag een gemeente bijvoorbeeld inhoudelijke voorwaarden stellen aan subsidies vanuit de gemeentekas? De raad stelt hierbij voorop dat gemeenten geen eigen,*

<sup>206</sup> Sociaal-Economische Raad, 2017.

<sup>207</sup> Zie ook Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017a.

*aanvullende kwaliteitseisen mogen stellen en dat zij niet direct met scholen mogen handelen met voorbijgaan aan het schoolbestuur.*

**Bij dit agendapunt spelen met name de principes 1, 3, 4, 7 en 8 een rol:**

- principe 1: de verantwoordelijkheid voor een publiek belang kan ook bij het schoolbestuur belegd worden;
- principe 3: een gemeente dient zich vanuit haar verantwoordelijkheid voor de lokale samenleving ook te bekommeren om het onderwijs;
- principe 4: het Rijk stelt de deugdelijkheidseisen op, omwille van de uniformiteit van en de gelijke behandeling in het onderwijs;
- principe 7: het schoolbestuur is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs, maar de gemeente mag scholen desgevraagd uitdagen en ondersteunen; en
- principe 8: het gemeentebestuur behoort de vrijheid van richting en inrichting van het schoolbestuur te respecteren.

Het is aan het beraad om te bepalen hoeveel ruimte gemeenten en provincies hebben voor het voeren van eigen kwaliteitsbeleid en om daar afspraken over te maken. Daarbij kan worden gedacht aan voorwaarden waaronder gemeenten een rol op zich mogen nemen, aan spelregels voor subsidiecriteria en aan een minimale looptijd van projecten.

Gemeenten en provincies hebben nu geen formele taken ten aanzien van de onderwijskwaliteit. Toch hebben gemeenten zoals Amsterdam, Rotterdam en Almere en enkele provincies de laatste jaren beleid ontwikkeld om kwaliteitsverbetering en schoolontwikkeling te ondersteunen.<sup>208</sup> Ze deden dat vanuit de constatering dat er sprake was van een bovengemiddeld aantal zwakke scholen of van resultaten die achterbleven bij het landelijke gemiddelde. Ze zetten er ook eigen financiële middelen voor in. De gehanteerde methodes verschillen sterk, bijvoorbeeld wat betreft de mate waarin zij ook eigen normen formuleren en de mate waarin samenwerking met schoolbesturen wordt gezocht.<sup>209</sup> Er lijkt sprake te zijn geweest van een verticaal samenspel tussen de inspectie die urgentie creëert door te signaleren en te benoemen, en gemeenten die van dichtbij prikkelen, ondersteunen en eigen middelen inzetten.<sup>210</sup>

Gemeentelijk of provinciaal kwaliteitsbeleid roept vragen op, met name over rolzuiverheid. Onderwijskwaliteit is de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur. Het is aan het Rijk om kwaliteitskaders op te stellen en te handhaven. Van het stellen van eigen normen door gemeenten ten aanzien van de inhoud en de kwaliteit van het onderwijs mag geen sprake zijn. Omdat het schoolbestuur eindverantwoordelijk is voor inhoud en kwaliteit van het geboden onderwijs, mag een gemeente zich nooit buiten een bestuur om rechtstreeks tot een school wenden.

Tegelijkertijd hebben gemeenten er belang bij dat het lokale onderwijs voldoende kwaliteit heeft. Ze hebben te maken met verzuim en voortijdig schoolverlaten, met overlast en jeugdcriminaliteit, met jeugdwerkloosheid, moeizame toeleiding naar de arbeidsmarkt en aanspraak op sociale uitkeringen en gespecialiseerde jeugdzorg.<sup>211</sup> De Onderwijsraad ziet dat sommige gemeenten in nauw overleg met schoolbesturen en andere betrokkenen decentraal onderwijs-

208 Gemeente Amsterdam, 2008; Dorenbos, Van Dijken & Korthals, 2012, 33-43; Gemeente Almere z.j.; 2016a; Gemeente Rotterdam, 2015; Hooge, Hendriks & Meuleners, 2014; Gemeente Den Haag, 2014; Fryske Akademie, 2015; Emmelot, Kuiper, Ledoux & Van Loon-Dijkers, 2015; Provincie Limburg, 2016a, 27-33.

209 Hooge, Hendriks & Meuleners, 2014, 21-25.

210 Hooge, Hendriks & Meuleners, 2014, 6, 16; Van Leer, Hofman, De Boom & Hofman, 2012, 26; Emmelot, Kuiper, Ledoux & Van Loon-Dijkers, 2015.

211 Flippo, 2017b, 41.

beleid voeren en scholen helpen de geboden kwaliteit te verbeteren.<sup>212</sup> Maar andere gemeenten blijven achter of zijn juist te veeleisend en te aanwezig.

Het is aan het Rijk om schoolbesturen er via de inspectie op aan te spreken als ze te weinig ondernemen om de onderwijskwaliteit te verbeteren. De inspectie houdt als rijksinstantie toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en bevordert de verbetering daarvan. Die laatste taak heeft een impuls gekregen sinds de introductie van gedifferentieerd toezicht.<sup>213</sup> De raad merkt daarbij op dat de behoefte van gemeenten om actie te ondernemen terwijl ze op dat punt geen formele taak hebben, kan voortkomen uit onvoldoende alertheid en daadkracht van instanties die er formeel wél verantwoordelijk voor zijn. Gemeenten kunnen zich dan beter eerst tot die instanties wenden voordat ze zich zelf met de onderwijskwaliteit gaan bezighouden. De raad geeft in overweging om te zoeken naar manieren waarop inspectie en gemeenten elkaar meer kunnen vinden. De inspectie kan meer gebruikmaken van de kennis die gemeenten hebben van de lokale situatie. Wederzijds dienen signalen met elkaar gecommuniceerd te worden. Daarom kan overwogen worden om de gemeente standaard te horen in het kader van het vierjaarlijkse schoolonderzoek of om gemeenten een directe ingang bij de inspectie te geven om signalen over een school te melden.

#### **Agendapunt 6: meer gezamenlijkheid bij onderwijshuisvesting**

*Gemeenten gaan over de nieuwbouw van scholen, de schoolbesturen zorgen voor het onderhoud. Wie over de renovatie van scholen gaat, is vaak onduidelijk. De strikte scheiding van verantwoordelijkheid voor bouw en voor beheer leidt tot suboptimale beslissingen. Bij dit agendapunt staat de vraag centraal hoe gemeenten en schoolbesturen hun gezamenlijke verantwoordelijkheid op het gebied van huisvesting beter kunnen oppakken. Het is zoeken naar modellen en vormen waarmee gemeenten en schoolbesturen vanuit een duidelijke eigen rol gezamenlijk kunnen handelen.<sup>214</sup> Daarbij komt het aan op een meerjarenperspectief,<sup>215</sup> prikkels tot doelmatige keuzes<sup>216</sup> en mogelijkheden om huisvestingsbeleid meer ondersteunend aan onderwijskundig beleid te maken. Diverse praktijkvoorbeelden kunnen wat dat betreft inspirerend zijn. Er zijn gemeenten waar het oog is uitgegroeid tot een platform waar gemeente en schoolbesturen gezamenlijk beslissen en waar schoolbesturen ook over elkaars plannen spreken. Ook zijn er vormen van doordecentralisatie waarbij schoolbesturen collectief in plaats van individueel verantwoordelijk worden voor de huisvesting.<sup>217</sup>*

#### **Bij dit agendapunt spelen met name de principes 1, 2 en 10 een rol:**

- principe 1: bewust kiezen welke taken het schoolbestuur en welke taken het gemeentebestuur krijgt;
- principe 2: zorgen voor samenhang tussen de taken van schoolbestuur en gemeentebestuur; en
- principe 10: het Rijk schept duidelijkheid over rollen en condities voor gezamenlijk optreden.

Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor het onderhoud van het schoolgebouw en voor de exploitatiekosten. De gemeente is belast met de huisvesting van scholen in het funderend onderwijs. Daarbij gaat het met name om nieuwbouw. Schoolbesturen dienen individueel een

212 Hooge, Hendriks & Meuleners, 2014, 32.

213 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014; Inspectie van het Onderwijs, 2017a.

214 Zie ook afwegingskader Berenschot, [www.onderwijslokaal.nl](http://www.onderwijslokaal.nl); Van der Meent, 2016.

215 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2017.

216 Algemene Rekenkamer, 2016, 14.

217 De gemeente Breda werkt bijvoorbeeld met een coöperatieve vereniging per sector waarvan alle schoolbesturen lid zijn. Zie [www.buildingbreda.nl](http://www.buildingbreda.nl) en [www.breedsaam.nl](http://www.breedsaam.nl).



aanvraag in, aan de hand waarvan het college van burgemeester en wethouders het jaarlijkse programma huisvestingsvoorzieningen vaststelt. Hierover wordt verplicht oogo gevoerd met de schoolbesturen. Een aantal gemeenten werkt op vrijwillige basis met integrale huisvestingsplannen.<sup>218</sup> De gemeente kan kiezen voor doordecentralisatie, een aanpak waarbij schoolbesturen – veelal op basis van een door de gemeente opgestelde overeenkomst – jaarlijks een budget voor huisvesting krijgen en zelf verantwoordelijk zijn voor de concrete voorzieningen.<sup>219</sup>

De Algemene Rekenkamer constateert grote variëteit in de mate waarin schoolbesturen en gemeenten samen optrekken. De Rekenkamer stelt verder vast dat bepaalde prikkels in het systeem schoolbesturen en gemeenten ertoe aanzetten om te veel vanuit het eigen belang te handelen en beveelt de betrokken partijen aan om naar meer gezamenlijkheid te zoeken.<sup>220</sup> Ook in het recente akkoord tussen de VNG, de PO-Raad en de VO-raad en in de daarop gebaseerde Bouwagenda wordt huisvesting als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente en schoolbesturen beschouwd.<sup>221</sup> Huisvesting is bij uitstek een dossier waarbij gemeenten en schoolbesturen voor een gemeenschappelijk belang staan – op een doelmatige manier komen tot goede schoolgebouwen en een optimale spreiding – en waarin diverse belangen samenkomen. Betrokkenheid van beide partijen leidt tot betere beslissingen over kwesties zoals de locatie en het ontwerp van een schoolgebouw. Denk daarbij aan de functionele eisen vanuit het onderwijsconcept van de school, een doelmatige besteding van schaarse middelen, combinaties met andere voorzieningen en de inpassing van het schoolgebouw in gebiedsontwikkeling of sociaal beleid. Dat maakt dat huisvesting niet de exclusieve verantwoordelijkheid van de een of de ander kan zijn.

Een goede regeling van de huisvestingstaak is voor het hele decentrale onderwijsbeleid van belang. Met onderwijshuisvesting is veel geld gemoeid en op het terrein van de onderwijshuisvesting dienen zich grote opgaven aan: de verduurzaming van gebouwen, de aanpassing van de vastgoedportefeuille aan daling van leerlingenaantallen, het vervangen van een groot aantal verouderde schoolgebouwen.<sup>222</sup> De formele rol van de gemeente bij onderwijshuisvesting geeft haar positie ten opzichte van schoolbesturen en maakt dat zij niet hoofdzakelijk de vragende partij is in overleggen. Dat bevordert de gelijkwaardigheid. Tegelijk kan door conflicten over de huisvesting een negatief klimaat ontstaan dat de samenwerking op andere dossiers belast.

De huidige taakverdeling geeft veel ruimte voor conflicten.<sup>223</sup> Er zijn geen prikkels om er rekening mee te houden dat geld voor de een ten koste gaat van geld voor de ander. Het scherpe onderscheid tussen nieuwbouw en onderhoud leidt er te vaak toe dat partijen bij problemen naar elkaar wijzen in plaats van dat ze samen naar optimale huisvesting streven. De recente discussie over wie verantwoordelijk is voor de renovatie van gebouwen is een voorbeeld van grensconflicten die inherent zijn aan een situatie waarin verantwoordelijkheden verdeeld zijn, terwijl er sprake is van één taak.<sup>224</sup> Baten van investeringen komen vaak niet ten goede aan wie

218 Bijvoorbeeld Gemeente Best, 2013.

219 Algemene Rekenkamer, 2014, 55.

220 Algemene Rekenkamer, 2016, 8-9, 40-41.

221 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2017; Taskforce Bouwagenda, 2017.

222 Algemene Rekenkamer, 2016, 9, 11.

223 In december 2016 hebben de PO-raad, VO-raad en de VNG afspraken gemaakt rondom huisvesting, waarmee ze een gezamenlijk plan presenteren om knelpunten weg te nemen: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2017. Zie voor reactie staatssecretaris: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016b.

224 Van de Meent, 2016.

de kosten maakt. Lasten kunnen op een andere partij worden afgewenteld.<sup>225</sup> Zo kan besparen op bouwkosten leiden tot hogere onderhouds- en exploitatiekosten. Besparen op onderhoud kan er juist toe leiden dat nieuwbouw of renovatie eerder nodig is.<sup>226</sup> Door de huidige taakverdeling vraagt een schoolbestuur nogal eens om een nieuw gebouw waar groot onderhoud volstaat. Andersom gebeurt het ook dat een gemeente beweert dat onderhoud volstaat, terwijl een nieuw gebouw echt nodig is.

Vanuit het perspectief van schoolbesturen is het budget voor hun huisvesting nu erg afhankelijk van politieke keuzes die binnen de gemeente eenzijdig gemaakt worden.<sup>227</sup> Vergelijkingen met het fictieve bedrag voor huisvesting binnen de algemene uitkering uit het Gemeentefonds leiden daarbij tot onvrede bij schoolbesturen of bij de gemeente. Verder lijkt de rol van de gemeente schoolbesturen te beperken in aanpassing van gebouwen aan (nieuwe) onderwijsconcepten. De huidige taakverdeling nodigt niet uit om huisvestingsbeslissingen te koppelen aan onderwijsinhoudelijke ontwikkelingen en een onderwijskundige profilering. Door verschillen in de gehanteerde systematiek is het lastig om campussen te ontwikkelen waarop meerdere onderwijssectoren gehuisvest zijn. Soms moet een schoolbestuur ook lang wachten op een gebouw.<sup>228</sup> Schoolbesturen zijn hierbij althans zeer afhankelijk van het meedenken en meewerken door de gemeente. Zij kunnen weinig doen als de gemeente haar taak niet adequaat uitvoert.

Een systeem met jaarlijkse aanvragen verhoudt zich slecht met meerjarige investerings- en onderhoudsplannen.<sup>229</sup> Daarnaast is voor kleine besturen het bouwheerschap lastig. Daar ontbreekt vaak kennis van en ervaring met vastgoedprojecten. Veel besturen in het voorgezet onderwijs zijn inmiddels groot en professioneel genoeg om de huisvesting volledig in eigen hand te kunnen nemen, maar daar kan vanuit Den Haag geen generieke beslissing over genomen worden. Het is dan ook goed als gemeenten beslissen over het al dan niet doorcentraliseren van de huisvesting naar schoolbesturen. De Algemene Rekenkamer wijst erop dat schoolbesturen grote financiële risico's lopen als de verantwoordelijkheid voor huisvesting geheel bij hen zou liggen. Als die risico's zich manifesteren, kan dat direct negatieve gevolgen voor de onderwijskwaliteit hebben. Dat is ook het geval bij doordecentralisatie richting individuele besturen.<sup>230</sup>

De gemeente kan de verbinding maken tussen onderwijshuisvesting en ruimtelijke ordening, stedelijke ontwikkeling, gebieds- en wijkontwikkeling, een goede spreiding van scholen en koppelingen met andere voorzieningen. Betrokkenheid van de gemeente is in het bijzonder nodig bij multifunctionele accommodaties, waarin ook andere voorzieningen zoals sport, cultuur en welzijn ondergebracht worden.<sup>231</sup>

225 Algemene Rekenkamer, 2016, 12.

226 Algemene Rekenkamer, 2016, 40 en 43-45.

227 Oberon, 2011b.

228 Algemene Rekenkamer, 2016, 34.

229 Algemene Rekenkamer, 2016, 12.

230 Algemene Rekenkamer, 2016, 13-14.

231 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1996, 80; Oberon, 2005, 11; Onderwijsraad, 2014a; 2015a. De raad heeft eerder al gewezen op problemen waartegen gemeenten en schoolbesturen aanlopen bij multifunctionele accommodaties; onder andere vanwege uiteenlopende bekostigings- en toezichtregimes, verschotting van budgetten en verschillende, soms tegenstrijdige regels.

## **Agendapunt 7: herwaardering of aanpassing van bestuurlijk toezicht op verzelfstandigd openbaar onderwijs**

*Het nieuwe beraad staat ten slotte voor de vraag of het bestuurlijk toezicht op het verzelfstandigd openbaar onderwijs herwaardering of aanpassing behoeft. De formele verantwoordelijkheid van de gemeenteraad staat in veel gemeenten ver af van de praktijk. Moet de praktijk meer in overeenstemming worden gebracht met die verantwoordelijkheid, of komt het erop aan de 'overheersende overheidsinvloed' op het openbaar onderwijs anders vorm te geven, bijvoorbeeld via de Inspectie?<sup>232</sup>*

### **Bij dit agendapunt spelen met name de principes 3, 8 en 10 een rol:**

- principe 3: gemeenten dragen mede zorg voor het onderwijs, wat een specifieke verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs kan betekenen;
- principe 8: de gemeente is primair overheid en die rol is te (onder)scheiden van de rol van het schoolbestuur; gemeenten dienen openbaar en bijzonder onderwijs gelijk te behandelen; en
- principe 10: het Rijk schept duidelijkheid over rollen.

Het openbaar onderwijs is in vrijwel het hele land verzelfstandigd.<sup>233</sup> Slechts een beperkt aantal gemeenten kiest er om praktische of principiële redenen nog voor om het openbaar onderwijs onder eigen beheer te houden. Afscheid nemen van de schoolbestuurlijke taak voorkomt dubbele petten en maakt dat de gemeente zich helemaal en onafhankelijk op haar overheidstaken kan richten.

De wet waarborgt nu formeel dat de gemeenteraad bij verzelfstandiging toezicht op het schoolbestuur houdt om de continuïteit en de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs te garanderen.<sup>234</sup> Daarmee heeft de wetgever de 'overheersende overheidsinvloed' willen waarborgen. Zonder bestuurlijke relatie met een overheid is van openbaar onderwijs geen sprake.<sup>235</sup> De wijze waarop in de praktijk in veel gemeenten met de formele regeling van het bestuurlijk toezicht wordt omgegaan, maakt dat van overheersende overheidsinvloed geen sprake is.<sup>236</sup> Er zijn gemeenten die de toezichtstaak serieus oppakken. Het gemeentebestuur overlegt daar regelmatig met de besturen van openbare scholen en bespreekt het jaarverslag en de begroting. Soms zijn in de statuten verdergaande bevoegdheden aan de gemeenteraad voorbehouden. Maar veel gemeenten doen dat niet.<sup>237</sup> Met de verzelfstandiging is het openbaar onderwijs in veel (kleine) gemeenten ook buiten beeld geraakt. De gemeente heeft daarvoor geen zicht op de financiële positie van de stichting voor openbaar onderwijs en daarmee op risico's voor de continuïteit van het onderwijs, noch op de algemene toegankelijkheid en de levensbeschouwelijke neutraliteit.

Niettemin vragen de garantie van voldoende openbaar onderwijs en de aard van dat onderwijs om een bijzondere relatie met de overheid.<sup>238</sup> Zolang de gemeente verantwoordelijk is voor het (voort)bestaan van openbare scholen en voor de materiële wezenskenmerken van het openbaar onderwijs – de algemene toegankelijkheid en de levensbeschouwelijke neutra-

<sup>232</sup> Flippo, 2017, 36.

<sup>233</sup> Volgens het adressenbestand van bevoegde gezagsorganen van DUO zijn in het primair onderwijs nog slechts zeven gemeenten zelf het bevoegd gezag van openbare basisscholen en kennen slechts drie gemeenten bestuurscommissies. In het voortgezet onderwijs gaat het om zes gemeenten en één bestuurscommissie. In het middelbaar beroepsonderwijs komen geen openbare instellingen voor.

<sup>234</sup> Artikel 48 WPO.

<sup>235</sup> Eshuis & Bloemers, 2017, 14-16; Flippo, 2017, 23.

<sup>236</sup> *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht*, 29(1).

<sup>237</sup> Huisman & Flippo, 2017, 3.

<sup>238</sup> Eshuis & Bloemers, 2017, 14; Flippo, 2017, 19.

liteit – zal ze die verantwoordelijkheid ook moeten kunnen waarmaken. Het beraad staat voor de vraag of gemeenten de banden met het openbaar onderwijs weer moeten aanhalen of dat ze beter afstand kunnen doen van die verantwoordelijkheid, om vervolgens de overheersende overheidsinvloed op het openbaar onderwijs op een andere manier in te vullen, bijvoorbeeld door de inspectie ook te laten toezien op vervulling van de materiële wezenskenmerken door de openbare school.

# Afkorting

|      |                                       |
|------|---------------------------------------|
| cjg  | centrum voor jeugd en gezin           |
| GGD  | Gemeentelijke Gezondheidsdienst       |
| ggz  | geestelijke gezondheidszorg           |
| LEA  | Lokale Educatieve Agenda              |
| mbo  | middelbaar beroepsonderwijs           |
| oalt | onderwijs in allochtone levende talen |
| OCW  | Onderwijs, Cultuur en Wetenschap      |
| oogo | op overeenstemming gericht overleg    |
| osg  | openbare scholengemeenschap           |
| po   | primair onderwijs                     |
| REA  | Regionale Educatieve Agenda           |
| rmc  | regionaal meld- en coördinatiecentrum |
| roc  | regionaal opleidingscentrum           |
| rpo  | regionaal plan onderwijsvoorzieningen |
| so   | speciaal onderwijs                    |
| VNG  | Vereniging van Nederlandse Gemeenten  |
| vo   | voortgezet onderwijs                  |
| vve  | vroeg- en voorschoolse educatie       |
| WEB  | Wet educatie en beroepsonderwijs      |
| WEC  | Wet op de expertisecentra             |
| Wmo  | Wet maatschappelijke ondersteuning    |
| WOT  | Wet op het onderwijstoezicht          |
| WPO  | Wet op het primair onderwijs          |
| WVO  | Wet op het voortgezet onderwijs       |

## Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2014). *Bekostiging voortgezet onderwijs*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2016). *Huisvesting*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (2014). *Regionale hotspots. Broedplaatsen voor innovatie*. Den Haag: AWTI.
- Bekkers, V. (1998a). *Grenzeloze overheid. Over informatisering en grensvervagingen in het openbaar bestuur*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Bekkers, V. (1998b). Wiring Public Organizations and Changing Organizational Jurisdictions. In W. van de Donk & I. Snellen, *Public Administration in an Information Age* (57-77). Amsterdam: IOS Press.
- Bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs* (1995). Verslag van een algemeen overleg. Kamerstukken II 1994-1995, 23309, 13.
- Bestuursakkoord 2011-2015* (2011). Geraadpleegd op 21 augustus 2017 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2011/04/21/bestuursakkoord-2011-2015>.
- Beurskens, A. & Korsten, A.F.A. (2007). *Bestuur door regie*. Geraadpleegd op 14 augustus 2017 via <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Gemeente/Bestuur%20door%20regie.pdf>.
- Boogers, M. (2013). *Het raadsel van de regio*. Oratie 17 oktober 2013 Enschede. Geraadpleegd op 14 augustus 2017 via <https://www.utwente.nl/nl/bms/csd/medewerkers/oratie%20Marcel%20Boogers.pdf>.
- Boogers, M., Klok, P.-J., Denters, B. & Sanders, M. (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Enschede: Universiteit Twente.
- Bovens, M., Derksen, W., Witteveen, W., Kalma, P. & Becker, F. (1995). *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- Brenner, N. (1999). Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies. *Theory and Society*, 1999(28), 39-78.
- CDA Bestuurdersvereniging (1996). *Het evenwicht verstoord? Lokaal onderwijsbeleid na decentralisatie*. Den Haag: CDA Bestuurdersvereniging.
- Cebeon/Regioplan (2015). *Evaluatie specifieke uitkering en gemeentelijk beleid inzake onderwijsachterstanden*. Geraadpleegd op 14 augustus 2017 via <http://www.cebeon.nl/wp-content/uploads/2015/04/14827-Evaluatie-SU-OAB.pdf>.
- CentERdata (2017). *Regionale Arbeidsmarkt voor leraren 2017-2022*. Geraadpleegd op 14 augustus 2017 via <http://www.voion.nl/programmaliijnen/arbeidsmarkt-en-mobiliteit/arbeidsmarkt cijfers/regionale-gegevens1>.
- Centraal Planbureau (2009). *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels?; een literatuurstudie*. Den Haag: CPB.
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor onderwijs*. Den Haag: SDU.
- Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (2006). *Wil tot verschil. Gemeenten in 2015*. Den Haag: VNG.
- De Boer, N., Van Diepen, L. & Meijs, L. (2013). *Swingen met lokale kracht. Overheden en de netwerksamenleving*. Den Haag: Raad voor de maatschappelijke ontwikkeling.
- De Greef, R.J.M. & Maas, F. (2010). *Samenwerking tussen decentrale overheden: een nadere analyse van samenwerking op grond van gemeenschappelijke regelingen*. Utrecht: Berenschot Groep b.v.
- De Groot, R. (2005). *Onderwijsdecentralisatie en lokaal beleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- De Pater, B. e.a. (2011). *Denken over regio's. Geografische perspectieven*. Bussum: Coutinho.

- Deen, C., Vink, C., Berg-le Clercq, T., Daamen, W. & Smit, H. (2014). *Startdossier kansen en risico's in de verbinding onderwijs-jeugdbeleid*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Delftse Rekenkamer (2015). *De Delftse zorgstructuur rondom leerlingen. De Gemeente een Zorg?* Delft.
- Den Besten, R. (2014). *De tijd is rijp voor nieuw visionair overleg*. Geraadpleegd op 21 augustus 2017 via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/ingezonden/de-tijd-is-rijp-voor-nieuw-visionair-overleg.9284179.lynkx>.
- Dölle, A. & Elzinga, D. (1999). *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Dorenbos, R., Van Dijken, K. & Korthals, J. (2012). *Naar een verbetering van de onderwijskwaliteit in de stad. Wat kan het stadsbestuur doen?* Den Haag: Nicis Institute.
- Drop, H. (1985). *Algemene inleiding onderwijsrecht*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Educatieve Agenda Limburg (z.j.). Geraadpleegd op 21 augustus 2017 via <http://www.educatieve-agenda.nl/onderwijsmonitor-p/het-kort>.
- Eigeman, B., Smits, W., Verhaar, K. & De Kleermaeker, M. (2010). *Praktijkboek lokaal jeugd- en onderwijsbeleid. Waar een wil is, is een weg*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Eimers, T., Jager, A. & Keppels, E. (2014). *Toezicht op naleving. Evaluatie wijziging Leerplichtwet 1969*. Nijmegen: KBA.
- Emmelot, Y., Kuiper, E., Ledoux, G. & Van Loon-Dijkers, L. (2015). *De Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam belicht*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Engels, J.W.M. (2006). *Opschaling en verdunning in het middenbestuur. Thorbeckediner 2006*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Eshuis, J. & Bloemers, R. (2017). De gemeente en 'haar' openbaar onderwijs. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 29(1), 10-18.
- Flippo, R. (2017a). Past gemeentelijk toezicht op zelfstandig openbaar onderwijs nog in deze tijd? *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 29(1), 19-39.
- Flippo, R. (2017b). "Geef gemeenten het instrumentarium om een serieuze onderwijspartner te zijn". Interview met Hugo de Jonge, wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg Rotterdam. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 29(1), 40-52.
- Frissen, P., Van der Steen, M., Noordeggraaf, M., Hooge, E. & De Jong, I. (2016). *Autonomie in afhankelijkheid. Verbeteren van onderwijskwaliteit via krachtige koppelingen*. Integratierapport van het NRO PRoBo onderzoeksproject "Ongemak van Autonomie". Geraadpleegd op 29 augustus 2017 via <https://www.tias.edu/kennisgebieden/detail/governancelab/detail/verbeteren-onderwijs-door-verbinding>.
- Fryske Akademy (2015). *Boppeslach. Onderzoeksverslag 2008-2014*. Geraadpleegd op 14 augustus 2017 via [https://www.fryske-akademy.nl/fileadmin/inhoud/beelden/homepage/Undersyk/Projekten\\_ald/Eindrapportage\\_Boppeslach\\_2008-2014\\_juni\\_2015.pdf](https://www.fryske-akademy.nl/fileadmin/inhoud/beelden/homepage/Undersyk/Projekten_ald/Eindrapportage_Boppeslach_2008-2014_juni_2015.pdf).
- G4 Thuiszittersaanpak (2017). Geraadpleegd op 24 augustus 2017 via [https://vng.nl/files/vng/publicaties/2017/20170202\\_g4\\_thuiszittersaanpak\\_2\\_februari\\_2017.pdf](https://vng.nl/files/vng/publicaties/2017/20170202_g4_thuiszittersaanpak_2_februari_2017.pdf).
- Gemeente Almere (2011). *Van achterstand naar voorsprong. Plan van aanpak impuls onderwijs Almere*. Almere: Gemeente Almere.
- Gemeente Almere (2016a). *Lokale Staat van het Onderwijs in Almere*. Almere: Gemeente Almere.
- Gemeente Almere (2016b). *Onderwijs als bouwsteen voor een toekomstbestendig Almere. Human Capital Agenda Almere 2030*. Almere: Gemeente Almere.
- Gemeente Almere (2016c). *Uniek project met jeugdzorg op school gaat door in 2017*. Geraadpleegd op 24 augustus 2017 via <http://www.almeredezeweek.nl/widgets/2164-nieuws/nieuws/1368867-uniek-project-met-jeugdzorg-op-school-gaat-door-in-2017>.
- Gemeente Almere (z.j.). *De LEA 2015-2019: in verbinding voor Almeers talent*. Geraadpleegd op 14 augustus 2017 via [https://lea.almere.nl/fileadmin/files/subsites/lea/in\\_verbinding\\_voor\\_Almeers\\_talent.pdf](https://lea.almere.nl/fileadmin/files/subsites/lea/in_verbinding_voor_Almeers_talent.pdf).

- Gemeente Amsterdam (2008). *Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam 2009-2014*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Best (2013). *Integraal huisvestingsplan 2014-2024*. Geraadpleegd op 24 augustus 2017 via <https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/onderwijs/onderwijshuisvesting/integraal-huisvestingsplan-onderwijs-2014-2024.aspx>.
- Gemeente Breda (2015). *Strategische Onderwijsagenda Breda 2015/2016-2018/2019*. Breda: Gemeente Breda.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (2016). *Nieuwe jeugdagenda: actief meedoen en positieve identiteit*. Geraadpleegd op 24 augustus 2017 via [https://www.capelleaandenijssel.nl/over-capelle-aan-den-ijssel/nieuws\\_3179/item/persbericht-nieuwe-jeugdagenda-actief-meedoen-en-positieve-identiteit\\_25711.html](https://www.capelleaandenijssel.nl/over-capelle-aan-den-ijssel/nieuws_3179/item/persbericht-nieuwe-jeugdagenda-actief-meedoen-en-positieve-identiteit_25711.html).
- Gemeente Den Haag (2014). *Kwaliteit als kompas. De Haagse Educatieve Agenda 2014-2018*. Den Haag.
- Gemeente Enschede (2015). *De Enschedese Jeugd: Klaar voor de toekomst. De Lokale Educatieve Agenda van Enschede 2015-2018*. Enschede: Gemeente Enschede.
- Gemeente Haarlem (2015). *Lokale Educatieve Agenda Haarlem 2015-2019*. Haarlem: Gemeente Haarlem.
- Gemeente Heerlen (2012). *Jongerenmonitor Parkstad Limburg*. Geraadpleegd op 24 augustus 2017 via <http://www.bgwheerlen.nl/wp-content/uploads/2013/07/Rapport-Jongerenmonitor-Parkstad-2012.pdf>.
- Gemeente Lelystad (z.j.). *'Het gebeurt in de klas!' Kadernota en werkagenda van de Lelystadse Educatieve Agenda 2015-2018*. Geraadpleegd op 14 augustus 2017 via <https://www.lelystad.nl/Lokale%20Educatieve%20Agenda%202015-2018.pdf>.
- Gemeente Roermond (z.j.). *OM! De regisserende gemeente*. Geraadpleegd op 14 augustus 2017 via [https://www.roermond.nl/organisatie/Projecten/Om-2015/docs/Factsheet\\_De\\_regisserende\\_gemeente.pdf/](https://www.roermond.nl/organisatie/Projecten/Om-2015/docs/Factsheet_De_regisserende_gemeente.pdf/).
- Gemeente Rotterdam (2015). *Leren Loont! Rotterdams onderwijsbeleid 2015-2018*. Geraadpleegd op 14 augustus 2017 via <https://www.rotterdam.nl/werken-leren/subsidies-onderwijs/BeleidsregelOnderwijs20152016.pdf>.
- Gemeente Rotterdam (2016). *Voortgangsrapportage Leren Loont!* Geraadpleegd op 14 augustus 2017 via [http://onderwijs010.nl/sites/onderwijs010.nl/files/images/3de%20voortgangsrapportage%20Leren%20Loont\\_0.pdf](http://onderwijs010.nl/sites/onderwijs010.nl/files/images/3de%20voortgangsrapportage%20Leren%20Loont_0.pdf).
- Gemeente Schouwen-Duiveland (z.j.). *Talent voor de toekomst. Visie Lokaal Onderwijsbeleid Schouwen-Duiveland 2013-2019*. Geraadpleegd op 14 augustus 2017 via [https://www.schouwen-duiveland.nl/\\_Resources/Persistent/59c28545936f08b765dcc4ac348520ca0185d641/Onderwijsvisie.pdf](https://www.schouwen-duiveland.nl/_Resources/Persistent/59c28545936f08b765dcc4ac348520ca0185d641/Onderwijsvisie.pdf).
- Gemeente Tilburg (2015). *Tilburg brengt je verder. De Tilburgse Educatieve Agenda 2015-2018*. Geraadpleegd op 14 augustus 2017 via <https://www.palet013.nl/media/1027/lea-tilburg-2015-2018.pdf>.
- Gemeenten Woensdrecht-Steenbergen-Bergen op Zoom (z.j.). *Regiedocument, samenwerken in het sociaal domein*. Geraadpleegd op 14 augustus 2017 via [http://www.onsbrabantsewal.nl/db/WAS54e200b304b15/Regiedocument\\_samenwerken\\_in\\_het\\_sociaal\\_domein.pdf](http://www.onsbrabantsewal.nl/db/WAS54e200b304b15/Regiedocument_samenwerken_in_het_sociaal_domein.pdf).
- Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (2005). *Je gaat erover of niet. Rijksbrede takenanalyse*. Geraadpleegd op 14 augustus 2017 via [https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20130409/\\_je\\_gaat\\_er\\_over\\_of\\_niet/document3/f=/vjbxku4t2oz2.pdf](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20130409/_je_gaat_er_over_of_niet/document3/f=/vjbxku4t2oz2.pdf).
- Hooge, E. (2013). *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Tilburg: Tilburg University.
- Hooge, E., Hendriks, S., Buwalda-Groeneweg, E. & Dekkers, M. (2016). *Passend onderwijs vraagt om supergovernance. Vlugschrift governance van samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. BMC advies en TIAS.



- Hooge, E., Hendriks, S. & Meuleners, N. (2014). *Leren van Beter Presteren. Stedelijk sturen van onderwijskwaliteit. Het programma Beter Presteren vergeleken met stedelijke programma's voor onderwijsverbetering in Almere en Amsterdam*. Rotterdam: BMC.
- Hooge, E., Honingh, E. & Langelaan, B. (2011). The teaching profession against the background of educationalisation: an exploratory study. *European Journal of Teacher Education*, 34(3), 297-315.
- Huisman, P. & Flippo, R. (2017). Redactioneel. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 29(1), 3-5.
- Huisman, P.W.A., Van Es, M. & Brekelmans, F.H.J.G. (2013). *De leraar in bovenbestuurlijke netwerken. Een juridisch-beleidsmatige verkenning t.b.v. AOb/AVMO-ABO*. Rotterdam: Erasmus School of Law.
- Hennekens, H., Van Geest, H. & Fernhout, R. (1998). *Decentralisatie*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Inspectie van het Onderwijs (2017a). *Naar vernieuwd toezicht*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2017b). *Staat van het onderwijs 2015/2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie SZW (2016). *Als je ze loslaat, ben je ze kwijt. Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met en arbeidsbeperking door gemeenten*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Jansen, Y. (2017). Eerst alles op zeker. Dan pas innoveren. *Binnenlands Bestuur*, 2017(10), 8-9.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1997). Beleidsnetwerken als theoretische benadering: een tussenbalans. *Beleidswetenschap*, 1997(2), 143-167.
- Klijn, E., Koppenjan, J. & Termeer, C. (1993). Van beleidsnetwerken naar netwerkmanagement. Een theoretische verkenning van managementstrategieën in netwerken. *Beleid & Maatschappij*, 1993(5), 230-243.
- Klopprogge, J. (2008). *Decentralisatie in het onderwijsbeleid. Een historische analyse en een vooruitblik*. Geraadpleegd op 16 augustus 2017 via <http://www.delokaleeducatieveagenda.nl/bookups/Oberon-Decentralisatie.pdf>.
- Klopprogge, J., Klein, T. & Zuidam, M. (2012). *De LEA: van 3 naar 4 kolommen*. Utrecht: Oberon.
- Kooijman, K. & Lantinga, M. (2017). *Collectieven tegen kindermishandeling: opbrengsten en ervaringen*. Den Haag: VNG, Ministerie van VWS, Ministerie van OCWetenschap en Ministerie van V&J.
- Koulen, I., Scheidel, C. & Wolthuis, J.A. (2006). *De gemeente als regisseur. Lokale daadkracht mobiliseren*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Laemers, M. & Van Schoonhoven, R. (2015). Overleg tussen onderwijs en jeugdzorg: goed geregeld? *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 27(1), 7-20.
- Leune, J.M.G. (1993). *Onderwijskwaliteit en de autonomie van scholen*. Bijdrage aan het congres 'Deregulering en de kwaliteit van het onderwijs' op 26 november 1993 te Groningen. Geraadpleegd op 16 augustus 2017 via <http://www.hanleune.nl/teksten-over-onderwijs-en-onderwijsbeleid>.
- Leune, J.M.G. (2000a). *Vrijheid van onderwijs anno 2000*. Geraadpleegd op 16 augustus 2017 via <http://www.hanleune.nl/teksten-over-onderwijs-en-onderwijsbeleid>.
- Leune, J.M.G. (2000b). Van centraal naar decentraal; over deregulering en autonomievergroting in het onderwijs. In B.P.M. Creemers (red.), *De context van het onderwijs. Onderwijskundig lexicon. Editie III* (25-39). Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Leune, J.M.G. (2001). *Onderwijs en maatschappelijke verandering; een terugblik op 200 jaar onderwijs en onderwijsbeleid in Nederland*. Geraadpleegd op 16 augustus 2017 via <http://www.hanleune.nl/teksten-over-onderwijs-en-onderwijsbeleid>.
- Maassen van den Brink, H., Spork, A. & Bos, V. (2014). *Werk maken van Talent. Boardprogramma Human Capital 2014-2020*. Amsterdam: Amsterdam Economic Board.

- Memorie van Toelichting bij voorstel tot wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met het onderwijs in de Friese taal* (2013). Kamerstukken II 2012-2013, 33618, 3.
- Mentink, D. (2017). Hoezo vrijheid van onderwijs. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 29(1), 6-9.
- Mentink, D. & Vermeulen, B. (2007). *Artikel 23 Grondwet*. Den Haag: Reed Business.
- Mentink, D. & Vermeulen, B. (2011). *Artikel 23 Grondwet. De basis van het Nederlandse onderwijsrecht*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland*. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016). *Bijlage bij OSU 2016: overzicht van de specifieke uitkeringen per ministerie in 2015*. Geraadpleegd op 16 augustus 2017 via [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/05/09/bijlage-bij-osu-2016-overzicht-van-de-specifieke-uitkeringen-per-ministerie-in-2015](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/05/09/bijlage-bij-osu-2016-overzicht-van-de-specifieke-uitkeringen-per-ministerie-in-2015).
- Ministerie van Financiën (2017). *IBO Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?* Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (1995). *Nota Lokaal onderwijsbeleid*. Brief van Staatssecretaris van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 27 juni 1995. Kamerstukken II 1994-1995, 23309, 12.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (1997). *Decentralisatie*. Brief van Minister van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 23 september 1997. Kamerstukken II 1997-1998, 22236, 46.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014). *Toezicht in transitie*. Brief van Minister en Staatssecretaris van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 28 maart 2014. Kamerstukken II 2013-2014, 33905, 1.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016a). *Bekostiging gemeenten vve*. Brief van Staatssecretaris van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 23 augustus 2016. Kamerstukken II 2015-2016, 31293, 331.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016b). *Reactie op huisvestingsvoorstel PO-Raad, VO-Raad en VNG inzake de verantwoordelijkheden bij de bekostiging van renovatie*. Brief van Staatssecretaris van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 22 december 2016. Kamerstukken II 2016-2017, 31293, 352.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016c). *Kamerbrief over regionale samenwerking mbo en gemeenten voor jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte*. Geraadpleegd op 29 augustus 2017 via <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/documenten/kamerstukken/2017/06/22/kamerbrief-over-regionale-samenwerking-mbo-en-gemeenten-voor-jongeren-met-een-extra-ondersteuningsbehoefte>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017a). *Reactie op Onderwijsraadadvies Vakmanschap voortdurend in beweging en SER-advies Toekomstgericht beroepsonderwijs*. Brief van Minister van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 28 februari 2017. Kamerstukken II 2016-2017, 31524, 312.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017b). *Stand van zaken aanpak voortijdig schoolverlaten: naar een passende plek voor alle jongeren*. Brief van Minister van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 8 mei 2017. Kamerstukken II 2016-2017, 26695, 119.
- Motie van het lid Grashoff c.s. over inperking van het toenemende aantal vrijstellingen van de leerplichtwet* (2017). Kamerstukken II 2016-2017, 31497, 226.
- Nederlands Jeugdinstituut (2014). *Startdossier kansen en risico's in de verbinding onderwijs-jeugdbeleid. Een internationale verkenning en Nederlandse reflectie*. Utrecht: NJI.

- Nederlands Jeugdinstituut (2015). *Wegwijs in de wetten van het jeugdstelsel*. Geraadpleegd op 16 augustus 2017 via [http://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Publicatie-NJi/\(318682\)-Wegwijs-in-de-wetten-van-het-jeugdstelsel.pdf](http://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Publicatie-NJi/(318682)-Wegwijs-in-de-wetten-van-het-jeugdstelsel.pdf).
- Netwerk Kennisstedes Nederland (2015). *Kracht van Kennis. Position paper voor Agenda Stad*. Geraadpleegd op 16 augustus 2017 via <http://www.vsnu.nl/files/documents/Kracht%20van%20Kennis.pdf>.
- Nientied, P. (2014). *Minder regisseren en meer netwerken in de gemeente*. Geraadpleegd op 16 augustus 2017 via <http://www.innovatieforganiseren.nl/gastcolumns/minder-regisseren-en-meer-netwerken-de-gemeente/>.
- Noorlander, C. (2011). Tussen centralisatie en decentralisatie in het onderwijs. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 23(3), 195-219.
- Oberon (2005). *Lokaal onderwijsbeleid vanaf 2006. Een inventarisatie-onderzoek onder voorbeeldgemeenten*. Utrecht: Oberon
- Oberon (2006). *Lokaal onderwijsbeleid in kleinere gemeenten*. Geraadpleegd op 16 augustus 2017 via <http://www.delokaleeducatieveagenda.nl/bookups/Partners-KleineGemeenten-definitief.pdf>.
- Oberon (2009). *Een passende overlegstructuur voor de LEA*. Geraadpleegd op 16 augustus 2017 via [http://www.delokaleeducatieveagenda.nl/bookups/LEA\\_en\\_Overlegstructuren\\_def.pdf](http://www.delokaleeducatieveagenda.nl/bookups/LEA_en_Overlegstructuren_def.pdf).
- Oberon (2011a). *MBO-instellingen en gemeenten. Hoe verloopt de samenwerking? Een tabellenrapport*. Geraadpleegd op 16 augustus 2017 via [http://www.delokaleeducatieveagenda.nl/bookups/factsheet\\_samenwerking\\_mbo\\_gemeenten.pdf](http://www.delokaleeducatieveagenda.nl/bookups/factsheet_samenwerking_mbo_gemeenten.pdf).
- Oberon (2011b). *Onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Oberon.
- Ohmae, K. (2003). The Rise of the Region State. *Foreign Affairs*, 72(2), 78-87.
- Onderwijsraad (1993). *Advies met betrekking tot bestuurlijke vernieuwing van 11 oktober 1993*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2001). *Wat scholen vermogen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002). *Vaste grond onder de voeten*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012a). *Geregelde ruimte*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012b). *Kerndoelen en ontheffing Fries*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013a). *Leraar zijn*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013b). *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014a). *Een onderwijsstelsel met veerkracht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014b). *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014c). *Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015a). *Een goede start voor het jonge kind*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015b). *Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016a). *Advies wetsvoorstel meer ruimte voor nieuwe scholen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016b). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016c). *Nieuwe scholen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016d). *Vakmanschap voortdurend in beweging*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016e). *De volle breedte van onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016f). *Passend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2017a). *De leerling centraal?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2017b). *Vluchtelingen en onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Organisation for Economic Co-ordination and Development (2011). *School autonomy and accountability: are they related to student performance?* Geraadpleegd op 21 augustus 2017 via [http://www.oecd-ilibrary.org/education/school-autonomy-and-accountability\\_5k9h362kcx9w-en](http://www.oecd-ilibrary.org/education/school-autonomy-and-accountability_5k9h362kcx9w-en).
- Organisation for Economic Co-ordination and Development (2013). *PISA 2012 Results: What makes schools successful? Resources, policies and practices. – Volume IV. School governance, assessments and accountability*. Parijs: OECD Publishing.
- Peeters, R. (2013). *The preventive gaze: How prevention transforms our understanding of the state*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Peeters, R., Hofman, R.H. & Frissen, P.H.A. (2013). *Het ongemak van autonomie. Onderwijsbeleid tussen vrijheid en verantwoording. Review van het BOPO-onderzoek naar 'educational governance' in de periode 2009-2012*. Den Haag: NSOB en Rijksuniversiteit Groningen.
- Pommer, E. & Boelhouwer, J. (red.) (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015. Rondom de transitie*. Den Haag: SCP.
- Postma, A. (1995). *Handboek van het Nederlandse onderwijsrecht*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga ... Morals on a Foundation (Oakland Project)*. University of California Press.
- Pröpper, I., Litjens, B. & Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners+Pröpper.
- Provincie Limburg (2016a). *Kaderbrief onderwijs 2016-2019*. Geraadpleegd op 16 augustus 2017 via [https://limburg.nl/Beleid/Economie\\_en\\_Financi\\_n/Onderwijs\\_en\\_Arbeidsmarkt/Onderwijskwaliteit\\_voor\\_de\\_toekomst/Documents/20160512\\_Kaderbrief\\_Onderwijs\\_2016\\_2019\\_incl\\_gewijzigd\\_statenvoorstel](https://limburg.nl/Beleid/Economie_en_Financi_n/Onderwijs_en_Arbeidsmarkt/Onderwijskwaliteit_voor_de_toekomst/Documents/20160512_Kaderbrief_Onderwijs_2016_2019_incl_gewijzigd_statenvoorstel).
- Provincie Limburg (2016b). *Onderwijskwaliteit voor de toekomst*. Maastricht: Provincie Limburg.
- Provincie Fryslân (2015). *Kennisagenda Fryslân 2015-2025*. Geraadpleegd op 16 augustus 2017 via <http://www.rug.nl/cf/pdfs/kennisagendafryslan.pdf>.
- Provincie Fryslân (z.j.). *Naar een innovatieve en lerende regio. Hoger-onderwijsakkoord Fryslân*. Geraadpleegd op 16 augustus 2017 via <http://www.rug.nl/cf/pdfs/hogeronderwijsakkoordnl.pdf>.
- Raad van State (2009). *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periode beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag: Raad van State.
- Raad van State (2016). *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Den Haag: Raad van State.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2013). *Afwegingskader bekostiging decentrale taken*. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2016). *Factsheet t.a.v. financiële verhoudingen en de decentralisaties*. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2017). *Eerst de politiek, dan de techniek. Spelregels voor toekomstige financiële verhoudingen*. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2008). *De ontkokering voorbij*. Den Haag: RMO.
- Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (2014). *Gemeentezorg. Randvoorwaarden voor een succesvolle decentralisatie van langdurige zorg naar gemeenten*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid & Zorg.
- Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving (2016). *Verlangen naar samenhang. Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving.

- Raad voor het Binnenlands Bestuur (1992). *Onderwijsbestuur op Gelijke Voet. Advies over integraal lokaal bestuur ten aanzien van het onderwijs*. Den Haag: Raad voor het Binnenlands Bestuur.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (1999). *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2010a). *Vertrouwen op democratie*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2010b). *Het einde van het blauwdruk-denken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2015a). *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2015b). *Sturen én verbinden*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2015c). *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2016). *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2017). *Gemeenten in 3D*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rutgers, E.P. (2004). *Lokaal onderwijsbestuur in ontwikkeling. Vormgeven aan bestuurlijke vernieuwing*. Den Haag: VNG uitgeverij.
- Schaap, L. & Van den Dool, L. (2015). *Inventarisatie vormen van intergemeentelijke samenwerking*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur & Provincie Noord-Brabant.
- Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing (gezamenlijke richtinggevende uitspraken van 6 juli en 5 november 1993 en gezamenlijke uitspraken op grond van rapportages van de uitwerkingsgroepen van 22 maart 1994) (1993)*.
- Schraven, J., Spoorenberg, B. & De Vries, A. (1997). *Decentralisatie door doordecentralisatie. Een handreiking voor doordecentralisatie van onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs*. Den Haag: ABB-VO, BPCO, LVGS, VBKO, VBS, VGS, VOS, VNG.
- Sels, P. (2007). *Regie en coördinatie door lokale besturen*. Brussel: Vereniging van Vlaamse steden en gemeente.
- Sociaal-Economische Raad (2017). *Regionaal samenwerken: leren van praktijken*. Den Haag: SER.
- Steur, B. & Parie-Joosen, L. (2016). *Openbaar besturen in beeld. Achtergronddocument Studiegroep openbaar bestuur*. Geraadpleegd op 16 augustus 2017 via <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/233221/Openbaar-besturen-in-beeld.pdf>.
- Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Studulski, F. (2017). De Lokaal Educatieve Agenda. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 29(1), 53-62.
- Stuurgroep decentralisatie Friese taal van Rijk naar de provincie Fryslân (2010). *Fries in het onderwijs: meer ruimte, regie en rekenschap voor de provincie Fryslân*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- SWV VO Roosendaal, gemeente Halderberge, gemeente Moerdijk & gemeente Roosendaal (2014). *Regionale Educatieve Agenda VO regio 30.02 jan 2014 tot en met juli 2016*. Geraadpleegd op 16 augustus 2017 via <file:///C:/Users/meile/Downloads/20140129Regionale-Educatieve-Agenda-Roosendaal-inclusief-bijdrage-projectgroep.pdf>.



- Taskforce Bouwagenda (2017). *De bouwagenda. Bouwen aan de kwaliteit van leven*. Geraadpleegd op 21 augustus 2017 via <https://www.vo-raad.nl/nieuws/oproep-taskforce-bouwagenda-toekomstbestendige-onderwijshuisvesting-versnellen>.
- Theisens (2013). *Bestuurlijke arrangementen in succesvolle onderwijslanden*. Geraadpleegd op 21 augustus 2017 via <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2013/bestuurlijke-arrangementen-in-succesvolle-onderwijslanden/item168>.
- Van de Donk, W. (2014). *De centralisatie in openbaar besturen. Over dunne denkramen, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities*. Elfde ROB-lezing 2014, 12 november 2014. Geraadpleegd op 14 augustus 2017 via <http://www.rob-rfv.nl/documenten/rob-lezing2014.pdf>.
- Van Delden, P.J. (2010). Ketensamenwerking: interne krachten bepalen het externe resultaat. *M&O* 64(3), 5-20.
- Van der Grinten, M., Klopogge, J., Zuidam, M. & Buynsters, M. (2016). *Verkenning bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten en (primair) onderwijs*. Utrecht: Oberon.
- Van de Meent, Y. (2016). *Een nieuwe schoolstrijd*. Geraadpleegd op 21 augustus 2017 via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/achtergrond/achtergrond/een-nieuwe-schoolstrijd.9524562.lynx>.
- Van der Meer, F.M. (2012). *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De consequenties van de opkomst van de voorwaardenschepende staat voor de publieke dienst gezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief*. Oratie Universiteit Leiden, 24 februari 2012. Geraadpleegd op 16 augustus 2017 via <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/19715/Oratie%20Van%20der%20Meer.pdf?sequence=1>.
- Van der Steen, M., Peeters, R. & Van Twist, M. (2010). *De boom en het rizoom. Overheidssturing in een netwerksamenleving*. Den Haag: NSOB.
- Van Leer, K., Hofman, R., De Boom, J. & Hogman, W.H.A. (2012). *NWO/Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs Educational Governance: Strategie, ontwikkeling en effecten. Themaproject 3: De Lokale Educatieve Agenda*. Groningen/Rotterdam: Gion/Risbo.
- Van Mourik, P. (2007). *De regisserende gemeente*. Brouwershaven: ALERT.
- Van Oosterhout, D. (2011). *Procesregie. Creatief sturen op gedragen besluitvorming*. Culemborg: Van Duuren Management.
- Van Veen, D., Huizinga, P. & Van der Steenhoven, P. (2017). *Monitor gemeenten en passend onderwijs 2017. Bestuurlijk overleg en de afstemming met jeugdhulp*. Amsterdam: Nederlands Centrum Onderwijs & Jeugdzorg.
- Vermeulen, B.P. (1997). *Gemeentelijk onderwijsbeleid. Een tour d'horizon langs de zeven plagen*. In: *Lokaal onderwijsbeleid: theorie en praktijk. Preadvies en co-referaten voor de Vereniging voor Onderwijsrecht*. Den Haag: Haeghepoorte.
- Vermeulen, B.P. (1999). *Constitutioneel onderwijsrecht*. Den Haag: Reed.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1996). *Onderwijsbeleid op lokaal niveau*. Den Haag: VNG.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2006). *De lokale educatieve agenda. Een handreiking lokaal onderwijsbeleid voor gemeenten*, Den Haag: VNG.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2007). *De eerste overheid*. Den Haag, VNG.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2010). *Handreiking harmonisatie voorschoolse voorzieningen voor gemeenten*. Den Haag: VNG.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2013). *Van eerste overheid naar eerst de burger. Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen*. Jaarbericht 2013 van de Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Den Haag: VNG.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2014). *Begrippenlijst gemeentelijke monitor sociaal domein*. Den Haag: VNG.

- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2015). *De Staat van de Gemeenten 2015*. Den Haag, VNG.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2017). *Onderwijshuisvesting: afspraken VNG, PO-Raad en VO-raad*. Geraadpleegd op 24 augustus 2017 via <https://vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/onderwijshuisvesting/nieuws/onderwijshuisvesting-afspraken-vng-po-raad-en-vo-raad>.
- Vereniging VOS/ABB & Vereniging Nederlandse Gemeenten (2012). *Openbaar onderwijs en de gemeente*. Vereniging VOS/ABB & VNG.
- VOION (2015). *Regionale arbeidsmarktrapportages voortgezet onderwijs 2015. Overkoepelend rapport*. Heerlen: VOION.
- VOION (2017). *De Haagse Lerarenbeurs*. Geraadpleegd op 21 augustus 2017 via [www.voion.nl/programmaliijnen/loopbaan-en-professionalisering/financieringsmiddelen-voor-professionalisering/individuele-financieringsmiddelen/de-haagse-lerarenbeurs](http://www.voion.nl/programmaliijnen/loopbaan-en-professionalisering/financieringsmiddelen-voor-professionalisering/individuele-financieringsmiddelen/de-haagse-lerarenbeurs).
- Vonk (2016). *Decentralisaties en rechtsstaat*.
- Waslander, S., Hooge, E.H. & Theisens, H.C. (2017). *Zicht op sturingsdynamiek*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002). *De toekomst van de Nederlandse rechtsstaat*. Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Naar een lerende economie*. Den Haag: WRR.
- Woessmann, L. (2016). *The Importance of School Systems: Evidence from International Differences in Student Achievement*. Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Zel, F. van der (2015). Lokale overlegverplichtingen: Een bestandsopname van artikel 167a Wpo. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht*, 27(1), 38-51.
- Zoontjens, P.J.J. (1999). *Inleiding tot de onderwijswetgeving*. Goirle: Elsevier.

## Geraadpleegde deskundigen<sup>239</sup>

### *Panel te Den Haag, 24 februari 2017*

|                      |   |
|----------------------|---|
| J. van Doggenaar     | Gemeente Leiden   |
| M. Doodkorte (VVD)   | Gemeente Gorinchem  |
| H. van der Esch      | Stichting Achterhoek VO, Doetinchem                       |
| R. van Gils          | ROC Graafschap College, Doetinchem                        |
| P. Groos             | Stichting Kom Leren, Maastricht                           |
| E. Kuilder-Blijleven | Gemeente Dordrecht  |
| R. Peeters (D66)     | Gemeente Almere/VNG-commissie onderwijs, cultuur en sport |
| W. Struijk           | Gemeente Schiedam   |
| Ch. Stuart           | Gemeente Houten   |
| J. Verschueren       | Stichting Katholiek Primair Onderwijs Etten-Leur          |
| M. Vogels            | Gemeente Veenendaal                                       |
| W. de Vos            | Christelijk Lyceum Veenendaal                             |

### *Rondetafelgesprek te Alphen aan den Rijn, 6 maart 2017*

|                  |   |
|------------------|---|
| G. Bollen        | Wellantcollege, Alphen aan den Rijn                     |
| W. van Ouwkerk   | Groene Hart Praktijkschool, Alphen aan den Rijn         |
| B. Verkerk       | Samenwerkingsverband VO/VSO Midden-Holland & Rijnstreek |
| K. van der Vlugt | Gemeente Alphen aan den Rijn                            |
| C. Vromans       | Gemeente Alphen aan den Rijn                            |
| F. de Wit        | Scala College, Alphen aan den Rijn                      |

### *Onderwijsdialoog te Heerenveen, 22 maart 2017*

|                      |   |
|----------------------|---|
| L. Abbink            | Samenwerkingsverband PO Friesland                           |
| W. Algra             | Christelijke Scholengemeenschap Liudger                     |
| N. Arendz            | Gemeente Heerenveen   |
| A. Biemans           | Samenwerkingsverband Fryslân-Noard                          |
| H. Broekhuizen (CDA) | Gemeente Heerenveen   |
| E. Brouwer           | Burgemeester Harmsma School                                 |
| L. Buijs             | Friesland College   |
| C. Deen              | Nederlands Jeugd Instituut                                  |
| G. Diever            | SO Fryslân  |
| A. Dijkema           | Gemeente Appingedam   |
| H. Elsinga           | Ambion Holding  |
| J. Eshuis            | VOS/ABB   |
| H. Everhardt         | Noorderpoort  |
| R. Gase              | Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Noord-Holland-Noord |
| H. Gebben            | Ambion Holding  |
| C. Glimmerveen       | Gemeente De Fryske Marren                                   |
| E. de Graaf          | Samenwerkingsverband Passend Onderwijs VO Groningen Stad    |

<sup>239</sup> In het geval van wethouders en gedeputeerden wordt tussen haakjes de partij vermeld waaraan zij verbonden zijn.



|                                       |  |
|---------------------------------------|--|
| I. Griffioen                          | Gemeente Leeuwarden  |
| N. Haarsma (CDA)                      | Gemeente Het Bildt   |
| A. Helder                             | Proloog Leeuwarden/PO-Raad                                   |
| J. Hoekstra                           | Ministerie van OCW   |
| F. Hoekstra                           | Bornego College/VO-raad                                      |
| H. Hoes                               | Landelijke Vereniging Onderwijsadviseurs                     |
| A. Hogenbirk-de Jong                  | Gemeente Alphen aan den Rijn                                 |
| W. Hokken                             | Gemeente Smallingerland                                      |
| M. Hoogeveen (D66)                    | Gemeente Assen   |
| B. van Kammen                         | J.J. Boumanschool  |
| M. Klaverkamp                         | Dockinga College   |
| A. Klinkhamer                         | Gemeente Assen   |
| G. Klooster                           | Gemeente Smallingerland                                      |
| A. Leijenaar                          | Emelwerda College  |
| C. Lourens Oterdoorn                  | Friesland College  |
| B. Lubberdink                         | Stichting SVO Wolvega/Steenwijk                              |
| J. van der Meer                       | Joke van der Meeradvies                                      |
| W. Neutel                             | Verus  |
| B. Plandsoen (PvdA)                   | Gemeente Leek/VNG-commissie onderwijs, cultuur en sport      |
| G. Plomp                              | Landelijke Vereniging Onderwijsadviseurs/gemeente Opsterland |
| E. Poiesz                             | Bornego College  |
| R. Popping                            | OSG Sevenwolden  |
| W. Renkema                            | Ambion Holding   |
| D. Samuelsz                           | Stichting Caleidoscoop                                       |
| R. Schenk                             | Samenwerkingsverband Passend Onderwijs VO 22.01              |
| R. Schoenmaker                        | Het Erasmus  |
| M. Schreur                            | Burgemeester Harmsma School                                  |
| J. Staal                              | Gemeente Heerenveen  |
| R. Steenbrink                         | Gemeente Nieuwkoop   |
| A. Toering                            | OSG Sevenwolden  |
| R. VanderLeyden                       | Gemeente Genk (België)                                       |
| W. Veenvliet                          | Het Erasmus  |
| F. Veltman (CDA)                      | Gemeente De Fryske Marren                                    |
| E. Veneberg                           | Gemeente Assen   |
| M. Verbeek (D66)                      | Gemeente Haren   |
| A. Verhagen-Nobel                     | Contactcentrum Bevordering Openbaar Onderwijs                |
| J. Vogel                              | Christelijke Scholengemeenschap Liudger                      |
| C. Vromans                            | Gemeente Alphen aan den Rijn                                 |
| E. van de Waeter                      | Samenwerkingsverband VO 22.03                                |
| T. Weidgraaf                          | Gemeente Leeuwarden  |
| G. Wiersma (ChristenUnie)             | Gemeente Dantumadiel   |
| O. Wiersma                            | Stichting Aquila   |
| <br>                                  |  |
| <i>Panel te Den Haag, 19 mei 2017</i> |  |
| A. Jansen                             | Stichting Vrijescholen Zuidwest Nederland                    |
| Y. Jacobi                             | Erfgooiers College, Huizen                                   |
| M. Scholtens                          | Gemeente Steenwijkerland                                     |

M. van Tilburg

ROC Aventus

*Gesprekken*

L. Abbink

Samenwerkingsverband PO Friesland

N. Aboyaakoub-Akkouh (PRO21)

Gemeente Nijkerk/VNG-commissie onderwijs, cultuur en sport

D. Alssema (CDA)

Gemeente Goes

E. den Arend

Gemeente Tilburg

J. Bartelds

Gemeente Den Haag

L. Bisset

Gemeente De Ronde Venen

A. Boogaard

Gemeente Middelburg

A. Brak

Gemeente Den Haag

D. van der Burg

Gemeente Rotterdam

T. Cazemier

Provincie Fryslân

A. van Daal

Gemeente Den Haag

Ch. Dekker (SGP)

Gemeente Middelburg/VNG-commissie onderwijs, cultuur en sport

J. Dekker

Gemeente Lelystad

K. Derksen

Gemeente Zutphen

L. Emons

Gemeente Nijmegen

G. Gabriëls (Weert Lokaal)

Gemeente Weert

C. Goedhart

Gemeente Goes

M. Haagh (PvdA)

Gemeente Breda

L. van der Heijden

Gemeente Almere

R. Helmer (SP)

Gemeente Nijmegen/VNG-commissie onderwijs, cultuur en sport

M. Hendrickx (D66)

Gemeente Tilburg

A. Herbrink

Gemeente Amsterdam

H. Hoes

Landelijke vereniging van onderwijsadviseurs

B. Houwing (D66)

Gemeente Amersfoort

H. de Jonge (CDA)

Gemeente Rotterdam

B. Kamphuis (D66)

Gemeente Sittard-Geleen

A. Kersten

Gemeente Utrecht

P. Kloosterman

Provincie Fryslân

J. Klopogge

Zelfstandig onderwijsadviseur

J. Kriens

Vereniging Nederlandse Gemeenten

H. Kuipers

Gemeente Utrecht

S. Kukenheim (D66)

Gemeente Amsterdam

M. Leenders

Gemeente Sittard-Geleen

H. Leune

Oud-voorzitter Onderwijsraad (1992-2001)

B. Lichtenberg

Inspectie van het onderwijs

M. Lubberdink

Gemeente Amsterdam

S. Mante

Gemeente Breda

M. van Meijl

Gemeente Weert

Th. Melisse

Gemeente Etten-Leur

J. Meurs

Gemeente Rotterdam

G. van Midden

PO-Raad

M. Moonen

Gemeente Utrecht

G. van Nijendaal

Raad voor de financiële verhoudingen

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| I. Out-Schipper                  | Gemeente Haarlem  |
| R. Peeters (D66)                 | Gemeente Almere/VNG-commissie onderwijs, cultuur en sport         |
| O. Pinkus                        | PO-Raad   |
| B. Plandsoen (PvdA)              | Gemeente Leek/VNG-commissie onderwijs, cultuur en sport           |
| G. Plomp                         | Landelijke vereniging van Onderwijsadviseurs; gemeente Opsterland |
| W. Potze (PvdA)                  | Gemeente Vlagtwedde   |
| T. Roeb                          | Gemeente Middelburg   |
| C. van Rijn                      | Gemeente Rotterdam  |
| B. Roks (VVD)                    | Gemeente Hilvarenbeek   |
| C. Roozmond                      | Ingrado Vereniging voor leerplichtambtenaren en RMC-medewerkers   |
| S. de Rouwe (CDA)                | Provincie Fryslân   |
| V. Sariaslan                     | PO-Raad   |
| M. Schlösser (VVD)               | Gemeente Deurne   |
| P. Schoenmakers                  | Ingrado Vereniging voor leerplichtambtenaren en RMC-medewerkers   |
| A. Schuurs-Jensema (VVD)         | Gemeente De Ronde Venen   |
| M. Snoek (CDA)                   | Gemeente Haarlem  |
| C. Sombroek                      | Gemeente Amersfoort   |
| M. Stam (PvdA)                   | Gemeente Schiedam   |
| D. Stuurman                      | Gemeente Amsterdam  |
| R. Suykerbuyk                    | Gemeente Sittard-Geleen   |
| N. Teeuwen                       | Passend Primair Onderwijs Rotterdam                               |
| H. Teunissen (D66)               | Provincie Limburg   |
| K. Veldhuijzen                   | Raad voor het openbaar bestuur                                    |
| R. van Velzen                    | Gemeente Goes   |
| J. Vermeer                       | Samenwerkingsverband VO Zuid-Kennemerland                         |
| J. Visser                        | Inspectie van het onderwijs                                       |
| G. Vos (ChristenUnie)            | Gemeente Hoogeveen  |
| S. de Vries                      | PO-Raad   |
| E. van Wageningen (ChristenUnie) | Gemeente Lelystad   |
| L. de Wit                        | Gemeente Rotterdam  |
| P. Withagen (GroenLinks)         | Gemeente Zutphen  |
| R. Zunderdorp                    | Zunderdorp Beleidsadvies & Management                             |
| Th. Zwiers (VVD)                 | Gemeente Moerdijk   |

# Bijlage 1

Wettelijke onderwijstaken van decentrale overheden op grond van de onderwijswetten en de Jeugdwet



## Gemeentebestuur<sup>240</sup>

|   | Primair onderwijs                | Speciaal onderwijs                                 | Voortgezet onderwijs  | Middelbaar beroeps-<br>onderwijs |
|---|----------------------------------|--|---|----------------------------------|
| Plan van scholen  | art. 74-83 WPO                   |  |   |                                  |
| Zorg voor voldoende openbaar onderwijs  | art. 75, lid 2, WPO              |  |   |                                  |
| (Stuiten) vrijwillige opheffing openbare school   | art. 159 WPO                     | art. 148 WEC;<br>art. 149 WEC                      | art. 42b, lid 5, WVO; art. 53c, lid 3, WVO; art. 53d, lid 7, WVO  |                                  |
| Stichten school voor openbaar onderwijs op aanwijzing Gedeputeerde Staten of minister         |                                  | art. 85 WEC; art. 86, lid 3, WEC                   | art. 67 WVO   |                                  |
| Verzoek tot opneming in plan van scholen  |                                  | art. 81, lid 1, WEC                                |   |                                  |
| Huisvestingsverklaring nieuwe school of nevenvestiging  |                                  |  | art. 66, lid 4, WVO;<br>art. 71, lid 5, WVO                       |                                  |
| Overleg over aanvraag nieuwe school voor praktijkonderwijs                                    |                                  |  | art. 66, lid 2, WVO   |                                  |
| Overleg in kader regionaal plan onderwijsvoorzieningen  |                                  |  | art. 72, lid 2, onder aa, WVO                                     |                                  |
| Advies over wenselijkheid voorgenomen fusie (fusietoets)                                      | art. 64b, lid 2, onder j, WPO    | art. 66b, lid 2, onder j, WEC                      | art. 53g, lid 3, onder i, WVO                                     |                                  |
| Schoolwijken t.b.v. spreiding leerlingen openbaar onderwijs (melding aan gedeputeerde staten) | art. 65 WPO                      |  |   |                                  |
| Aanbod volwasseneneducatie  |                                  |  |   | art. 2.3.1-2.3.5 WEB             |
| Voorziening in huisvesting  | art. 91-112 WPO;<br>art. 163 WPO | art. 89-110 WEC;<br>art. 108-109 WEC; art. 150 WEC | art. 76b-76w WVO;<br>art. 42c, lid 4, WVO;<br>art. 50, lid 4, WVO |                                  |
| Vaststellen grondslag bekostiging materiële instandhouding lichamelijke oefening              | art. 117 WPO                     | art. 115 WEC                                       |   |                                  |
| Bekostiging ruimte voor onderwijs in lichamelijke oefening                                    | art. 136 WPO                     | art. 130 WEC                                       |   |                                  |
| Materiële instandhouding schoolgebouw (als gemeente eigenaar is)                              | art. 119 WPO                     | art. 116 WEC                                       |   |                                  |

<sup>240</sup> Naast de actieve rollen van gemeenten op onderwijsterrein, die in dit advies aan bod komen, fungeert de gemeente in onderwijswet- en -regelgeving vaak ook passief als reken- of meeteenheid of als aanduiding van de vestigingsplaats van de school. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de prognose van leerlingenaantallen in het kader van schoolstichting en bij het vaststellen van opheffingsnormen voor scholen.

|   | Primair onderwijs                         | Speciaal onderwijs                          | Voortgezet onderwijs                               | Middelbaar beroeps-<br>onderwijs         |
|---|---|---|--|--|
| Leerlingenvervoer   | art. 4 WPO                                | art. 4 WEC                                  | art. 4 WVO   |  |
| Handhaving leerplicht   | art. 16, art. 22 en art. 25 Leerplichtwet | art. 16, art. 22 en art. 25 Leerplichtwet   | art. 16, art. 22 en art. 25 Leerplichtwet          |  |
| Verlenen vrijstelling van leerplicht/ toestemming vervangende leerplicht                            | art. 3a-3c en art. 6-15 Leerplichtwet     | art. 3a-3c en art. 6-15 Leerplichtwet       | art. 3a-3c en art. 6-15 Leerplichtwet              |  |
| Aanpak en registratie verzuim   | art. 18–21a Leerplichtwet                 | art. 47a-47b WEC; art. 18-21a Leerplichtwet | art. 28 en art. 28a WVO; art. 18-21a Leerplichtwet | art. 8.1.8-8.1.8a WEB                    |
| Bestrijden van voortijdig schoolverlaten  |   | art. 162b-162c WEC                          | art. 118h-118i WVO                                 | art. 8.3.2.-8.3.3 WEB                    |
| Bestrijden van onderwijsachterstanden (voorschoolse voorzieningen)                                  | art. 165-168a WPO                         |   | art. 118a-118f WVO                                 |  |
| Overleg over leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte  | art. 8, lid 4, onder a, WPO               | art. 11, lid 1, onder a, WEC                | art. 17b, lid 1, onder a, WVO                      |  |
| Overleg ondersteuningsplan samenwerkingsverband passend onderwijs                                   | art. 18a, lid 9, WPO                      |   | art. 17a, lid 9, WVO                               |  |
| Versterken van het opvoedkundig klimaat in scholen  | art. 2.1, onder b, Jeugdwet               | art. 2.1, onder b, Jeugdwet                 | art. 2.1, onder b, Jeugdwet                        | art. 2.1, onder b, Jeugdwet <sup>1</sup> |
| Overleg met bevoegd gezag van een school bij het treffen van een individuele voorziening            | art. 2.7, lid 1, Jeugdwet                 | art. 2.7, lid 1, Jeugdwet                   | art. 2.7, lid 1, Jeugdwet                          | art. 2.7, lid 1, Jeugdwet                |
| Verstrekken middelen bij eigen beleid met betrekking tot personele en materiele voorzieningen       | art. 140–141 WPO; art. 69, lid 1, WPO     | art. 134-135 WEC; art. 70, lid 1, WEC       | art. 96g WVO; art. 96g1 WVO; art. 96h WVO          |  |
| Schoolbestuurlijke taak openbaar onderwijs  | art. 1 WPO                                | art. 1 WEC                                  | art. 1 WVO; art. 96i-96k WVO                       | art. 1.1.1, onder c, WEB                 |
| Bestuurlijk toezicht verzelfstandigd openbaar onderwijs, samenwerkingsbestuur en samenwerkingschool | art. 17, art. 17d, art. 47-48 WPO         | art. 28 WEC; art. 50 WEC; art. 51 WEC       | art. 42a-42b WVO; art. 53c-53d WVO                 |  |
| Besluitvorming vorming samenwerkingsbestuur   | art. 17, lid 1, WPO                       | art. 28, lid 1, WEC                         | art. 53c, lid 1, WVO                               |  |

<sup>241</sup> De Jeugdwet spreekt van scholen, maar kent geen definitie van het begrip school. De Jeugdwet is van toepassing op jeugdigen tot achttien jaar en in sommige gevallen tot drieëntwintig jaar. Dat betreft ook een groot deel van de deelnemers in het middelbaar beroepsonderwijs.

## Provinciebestuur

|  | Primair onderwijs | Speciaal onderwijs   | Voortgezet onderwijs         | Middelbaar beroeps-<br>onderwijs |
|--|-------------------|--|------------------------------|----------------------------------|
| Zorg voor voldoende openbaar onderwijs   |                   |  | art. 67 WVO                  |                                  |
| Plan van nieuwe scholen voor slechthorende kinderen, voor lichamelijk gehandicapte kinderen, voor langdurig zieke kinderen, voor zeer moeilijk lerende kinderen, voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen en voor meervoudig gehandicapte kinderen |                   | art. 78-84 WEC; art. 147, lid 3, WEC; art. 148, lid 4, WEC; art. 149, lid 3, WEC |                              |                                  |
| Goedkeuring vrijwillige opheffing openbare school  |                   | art. 149, lid 3, WEC   |                              |                                  |
| Overleg in kader regionaal plan onderwijsvoorzieningen   |                   |  | art. 72, lid 2, onder a, WVO |                                  |
| Vaststellen welke scholen niet meer voldoen aan de opheffingsnorm  |                   |  | art. 108 WVO                 |                                  |
| Disciplinaire maatregel, schorsing en ontslag schoolleider of leraar openbare school, tevens gemeenteraadslid in gemeente waar school gevestigd is   | art. 52 WPO       | art. 55 WEC  | art. 43 WVO                  |                                  |
| Besluit in geval van geschil tussen gemeente en schoolbestuur over einde gebruik schoolgebouw of terrein   | art. 110 WPO      | art. 108 WEC   | art. 76u WVO                 |                                  |
| Administratief beroep tegen besluit tot vaststelling overschrijdingsbedrag   | art. 147 WPO      | art. 141 WEC   | art. 96k WVO                 |                                  |

## Provincie Friesland

|  | Primair onderwijs  | Speciaal onderwijs  | Voortgezet onderwijs                       | Middelbaar beroeps-<br>onderwijs |
|--|--|---|--|----------------------------------|
| Vaststellen kerndoelen onderwijs in de Friese taal     | art. 9, lid 6-8, WPO; art. 134, lid 2, WPO; art. 8, lid 4, WOT | art. 13, lid 8-10, WEC; art. 14a, lid 2, onder e, WEC; art. 14c, lid 5-7, WEC; art. 14f, lid 4-6, WEC; art. 128, lid 2, WEC; art. 8, lid 4, WOT | art. 11e, lid 2-4, WVO; art. 8, lid 4, WOT |                                  |
| Ontheffing voor verzorging onderwijs in de Friese taal | art. 9, lid 4, WPO   |   | art. 11e, lid 1, WVO                       |                                  |





# Bijlage 2

Thema's binnen de lokale educatieve agenda



## Themaverdeling naar rol binnen de LEA<sup>238</sup>

| Schoolbestuur  | Gemeente + schoolbestuur  | Gemeente   | Regionale samenwerking   |
|--|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• opbrengstgericht werken</li> <li>• taalbeleid (incl. leesbevordering)</li> <li>• stimulering taalontwikkeling</li> <li>• professionalisering van onderwijspersoneel en schoolmanagement</li> <li>• passend onderwijs</li> <li>• spreiding zorgleerlingen</li> <li>• kwaliteitsimpuls (zeer) zwakke scholen</li> <li>• maatschappelijke stages vo</li> <li>• ouderbetrokkenheid op school</li> <li>• duurzaamheid</li> <li>• veiligheid in de school</li> <li>• gezonde voeding en een gezonde leefstijl</li> <li>• cultuureducatie</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• vve</li> <li>• kwaliteit(szorg)</li> <li>• toeleiding en bereik</li> <li>• professionalisering/taal 3f</li> <li>• opbrengstgericht werken</li> <li>• resultaatafspraken vve</li> <li>• lokaal ouderbeleid vve</li> <li>• extra onderwijstijd</li> <li>• schakelklassen</li> <li>• zomerscholen</li> <li>• vakantiescholen</li> <li>• buitenschoolse opvang</li> <li>• zorg in en om de school</li> <li>• opvang jeugdigen die buiten de boot dreigen te vallen</li> <li>• schoolmaatschappelijk werk</li> <li>• reboundvoorzieningen</li> <li>• segregatie/integratie thematiek</li> <li>• sport en bewegen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• leerplicht/schoolverzuim</li> <li>• leerlingenvervoer</li> <li>• huisvesting</li> <li>• brede school</li> <li>• integrale kindcentra</li> <li>• startgroepen</li> <li>• harmonisatie voorschoolse voorzieningen</li> <li>• jeugdzorg</li> <li>• zorg: centra voor jeugd en gezin</li> <li>• jeugdbeleid in brede zin</li> <li>• veiligheid rond de school</li> <li>• opvang minderjarige asielzoekers en nieuwkomers</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• zorg in het vo</li> <li>• samenwerking rond jeugd(zorg)voorzieningen</li> <li>• leerlingenstromen en/of onderwijsaanbod</li> <li>• krimp</li> <li>• aansluiting po/vo en vmbo/mbo</li> <li>• afstemming onderwijs-arbeidsmarkt</li> <li>• voortijdig schoolverlaten</li> <li>• rmc</li> </ul> |



# Bijlage 3

Begrippenkader



# Begrippenkader<sup>243</sup>

## **Bestuurlijke verhoudingen**

Primair de formele kant van de posities van en relaties tussen overheden en schoolbesturen, waarbij het gaat om vaste organisatievormen, om wettelijk toebedeelde taken en verantwoordelijkheden, om gereguleerde overleggen en informatie-uitwisseling en om bevoegdheden, sancties en financiële middelen (waaronder het verloop van geldstromen). Daarnaast spelen informele en culturele aspecten een rol, zoals bestuursstijlen, tradities en omgangsvormen.<sup>244</sup>

## **Centrumgemeente**

Een gemeente waarvan bestuursorganen of ambtenaren in het kader van een gemeenschappelijke regeling bevoegdheden uitoefenen namens alle aan die regeling deelnemende gemeenten.<sup>245</sup>

## **Decentrale overheden**

Gemeenten, provincies en waterschappen;<sup>246</sup> de openbare lichamen in de zin van hoofdstuk 7 van de Grondwet en hun organen.

Dit zijn medeoverheden met een eigen grondgebied en een eigen huishouding binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het zijn 'algemene besturen', dat wil zeggen dat hun takenpakket in beginsel onbepaald en onbeperkt is. In het verlengde van gemeenten en provincies werken organen van regionale verbanden.

## **Decentralisatie<sup>247</sup>**

Het overlaten of overdragen van taken en verantwoordelijkheden aan instanties op een ander bestuurlijk niveau dan het Rijk of het vergroten van hun bevoegdheden of beleidsvrijheid.

## **Doorzettingsmacht**

"De potentie van een actor om eenzijdig medewerking van andere partijen af te dwingen, door middel van wettelijke mogelijkheden of financiële middelen."<sup>248</sup>

## **Functionele decentralisatie**

Daden van regelgeving en bestuur worden met een bepaald doel verricht door besturen van publiekrechtelijke rechtspersonen met een specifieke doelstelling of taakomschrijving.<sup>249</sup>

In het onderwijsrecht wordt overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan schoolbesturen hieronder begrepen; ook als die schoolbesturen een privaatrechtelijke rechtsvorm kennen.<sup>250</sup>

243 Voor begrippen uit het sociale domein, zie Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2014.

244 Steur & Parie-Joosen, 2016, 3-6.

245 Artikel 8, lid 3, Wet gemeenschappelijke regelingen; Steur & Parie-Joosen, 2016, 54-55.

246 De waterschappen blijven in dit advies buiten beschouwing.

247 Hennekens, Van Geest & Fernhout, 1998, 1-5; De Groot, 2005, 5-8.

248 Koulen, Scheidel & Wolthuis, 2006, 9.

249 Hennekens, Van Geest & Fernhout, 1998, 1-5; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 1997, 1.

250 Zoontjens, 1999, 20-22.



### **Gemeentelijke autonomie**

De eigen bevoegdheid tot regelgeving en bestuur met volledige beleidsruimte van een gemeente ten aanzien van haar eigen huishouding.<sup>251</sup>

Een gemeente bepaalt zelf wat wel en wat niet tot haar autonome taken behoort. Daarover wordt binnen de lokale democratie verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad en de inwoners van de gemeente. Aan de gemeentelijke autonomie bestaan staatsrechtelijk twee grenzen. Het gemeentelijk handelen moet in het algemeen belang zijn (de ondergrens) en wordt beperkt door hogere regelgeving (de bovengrens). Als de provincie of de rijksoverheid op een bepaald terrein al regelend is opgetreden of als de Grondwet regeling door de landelijke wetgever voorschrijft (zoals in artikel 23 Grondwet het geval is), mag de gemeente niet zelfstandig handelen.<sup>252</sup>

### **Intergemeentelijke samenwerking**

Samenwerking tussen gemeenten, al dan niet met andere instanties.

Hiervoor bestaat een scala aan samenwerkingsvormen.<sup>253</sup> Een gemeente kan bij de uitoefening van haar taken samenwerken met andere gemeenten, met andere overheden of met private partijen. Dat kan zowel ten aanzien van bedrijfsvoering, beleidsuitvoering als beleidsbepaling. Soms is samenwerking verplicht. De ene keer is sprake van mandaat, de andere keer van bevoegdhedenoverdracht. Soms is sprake van een overleg(platform), soms van een zelfstandige organisatie. In enkele gevallen is sprake van een rechtstreekse geldstroom van het Rijk naar een regionaal verband.

Er zijn privaatrechtelijke samenwerkingsvormen (bijvoorbeeld een stichting, vereniging of vennootschap). Naast instrumenten zoals de bestuursovereenkomst biedt de Wet gemeenschappelijke regelingen<sup>254</sup> vormen voor formele (publiekrechtelijke) intergemeentelijke samenwerking: een regeling zonder meer (bijvoorbeeld bestuursafspraken, een convenant of een intentieverklaring), een gemeenschappelijk orgaan, een bedrijfsvoeringsorganisatie, een openbaar lichaam (met eigen rechtspersoonlijkheid) of een centrumgemeente.<sup>255</sup> Enkele gemeenten hebben hun ambtelijke apparaten gefuseerd of shared service centers opgezet. Het minst ver gaat (informeel) samenwerken binnen een netwerk voor kennisdeling.

### **Medebewind**

Taakuitoefening door gemeenten in het kader van door de rijksoverheid gevorderde uitvoering van landelijk beleid; al dan niet met ruimte om lokaal keuzes te maken en het beleid in te vullen.<sup>256</sup>

251 Artikel 124, lid 1, Grondwet jo. artikel 108, lid 1, Gemeentewet. Inmiddels zijn er wel interbestuurlijke afspraken over taakprofielen van overheden; Bestuursakkoord 2011-2015 (2011).

252 Hennekens, Van Geest & Fernhout, 1998, 8-14, 59-79.

253 Schaap-Van den Dool 2015; Steur & Parie-Joosen, 2016, 19-20; De Greef & Maas, 2010.

254 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/intergemeentelijke-samenwerking>.

255 <https://vng.nl/producten-diensten/diensten/slim-samenwerken/vormen-van-samenwerken>.

256 Artikel 124, lid 2, Grondwet jo. artikel 108, lid 2, Gemeentewet.

Medebewind wordt bij de wet gevorderd en kan een verantwoordingsrelatie met het Rijk behelzen. In de praktijk zijn de medebewindstaken zo omvangrijk dat zij het leeuwendeel van de gemeentelijke activiteiten omvatten.<sup>257</sup>

### **Procesregie**

“Het creatief sturen en regisseren van het proces om een complex vraagstuk tot een goed einde te brengen.”<sup>258</sup>

### **Regie**

“Een bijzondere vorm van sturen en is gericht op afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat.”<sup>259</sup>

Bij regie gaat het om coördinatie en afstemming, maar ook om het scheppen van condities voor afstemming en samenwerking, om het verbinden van verschillende spelers, ervoor zorgen dat afspraken gemaakt en nagekomen worden en interventies plegen als samenwerking tussen partners niet goed verloopt.<sup>260</sup> De raad maakte eerder al onderscheid tussen inhoudelijke regie en procesregie.<sup>261</sup> Verder zijn regie op strategisch-bestuurlijk niveau en casusregie op operationeel niveau te onderscheiden. Bij samenwerking tussen organisaties die betrokken zijn bij dezelfde problematiek en doorgaans verantwoordelijk voor een bepaalde stap in de aanpak daarvan, wordt ook gesproken over ketenregie.

### **Regio**

In de sociale geografie wordt op uiteenlopende manieren nagedacht over regio's.<sup>262</sup> Regio's kunnen gedacht worden in politiek-bestuurlijke zin. Een regio is dan een “visie op een geografisch gebied tussen gemeente en provincie”<sup>263</sup> of een bestuurlijke constructie met heldere administratieve grenzen: bijvoorbeeld de rmc-regio, de jeugdzorgregio of de arbeidsmarktregio. Regio's kunnen ook gedacht worden in maatschappelijke, economische of culturele zin. Dan zijn het meer fluïde, flexibele gebieden met sociaalculturele, economische en sociaalgeografische samenhang, al dan niet met duidelijke grenzen.<sup>264</sup> Leidend zijn de ruimte waarbinnen maatschappelijke processen zich afspelen, het (natuurlijke) verzorgingsgebied van voorzieningen en de oriëntatie of identificatie van inwoners. In dit kader wordt ook wel gesproken van een ‘daily urban system’, het gebied waarbinnen het dagelijks leven van mensen zich afspeelt.<sup>265</sup>

### **Sociale domein**

“Alles wat gemeenten doen op het gebied van werk, zorg en jeugd conform de afbakening in de Participatiewet (werk), de Wmo 2015 (ondersteuning) en de Jeugdwet (jeugd).”<sup>266</sup>

257 Bij de decentralisaties in het sociale domein neemt de Raad van State een veranderend karakter van het medebewind waar. De beleidsruimte voor decentrale overheden zou zodanig groot zijn dat van uitvoering van rijksbeleid geen sprake meer is. Raad van State, 2016, 19.

258 Van Oosterhout, 2011, 1.

259 Pröpper, Litjens & Weststeijn, 2004.

260 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2006, 32.

261 Onderwijsraad, 2014c; Onderwijsraad, 2016d.

262 De Pater e.a. (2011).

263 Boogers, 2013, 8.

264 Denken over regio's vanuit maatschappelijke fenomenen i.p.v. administratieve grenzen.

265 Sociaal-Economische Raad, 2017, 43.

266 Pommer & Boelhouwer, 2016, 10.

**Territoriale decentralisatie**

"Wetgeving en bestuur [vinden plaats] door besturen van openbare lichamen op een deel van het staatsterritorium."<sup>267</sup>

**Verlegd lokaal bestuur**

Een vorm van intergemeentelijke samenwerking waarbij het regionaal orgaan politieke beslissingen neemt in plaats van de gemeenteraad.<sup>268</sup>

**Verlengd lokaal bestuur**

Een vorm van intergemeentelijke samenwerking waarbij het regionaal bestuur besluitvorming in de gemeenteraad aanvult en uitvoering van besluiten van de gemeenteraad mogelijk maakt.<sup>269</sup>

<sup>267</sup> Hennekens, Van Geest & Fernhout, 1998, 1-5.

<sup>268</sup> Boogers, Klok, Denters & Sanders, 2016, 7.

<sup>269</sup> Boogers, Klok, Denters & Sanders, 2016, 7.

Gemeenten spelen vooral in het sociale domein een steeds belangrijkere rol en ontwikkelen van daaruit een actievere relatie met de lokale samenleving. Daarbij komt ook het onderwijs meer in beeld. Binnen het onderwijs is het Rijk echter nog steeds dominant. De formele positie van de gemeente is er zwak. Decentralisatie heeft er vooral vorm gekregen door overdracht van taken aan schoolbesturen.

De raad constateert in dit advies dat de huidige situatie leidt tot spanningen. Bestuurlijke verbindingen tussen gemeenten en scholen zijn te zwak voor goede samenwerking tussen bijvoorbeeld onderwijs en jeugdhulp. Hij roept de rijksoverheid op om vanuit haar stelselverantwoordelijkheid over dit onderwerp een landelijk beraad te organiseren. Daarbij formuleert hij tien principes die als denk- en afwegingskader kunnen dienen en geeft hij aan dit op te richten beraad zeven agendapunten mee.