

Advies

Publieke belangen dienen



Publieke belangen dienen

Naar bestuurlijk evenwicht tussen overheid en onderwijsinstellingen

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 Publieke belangen dienen, uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20130074/1025, april 2013

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2013.

ISBN 978-946121-035-7

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: secretariaat@onderwijsraad.nl

telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:

www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

www.balyon.com

Drukker:

DeltaHage grafische dienstverlening

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Aan de Minister van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw dr. M. Bussemaker
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20130074/1025

Contactpersoon

Plaats/datum

Den Haag, 16 april 2013

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp

Advies *Publieke belangen dienen*

Mevrouw de Minister,

Hierbij biedt de Onderwijsraad u zijn advies *Publieke belangen dienen* aan. De raad constateert dat de maatschappelijke legitimiteit van onderwijsbesturen ter discussie is komen te staan. Enkele bekende incidenten met onderwijsinstellingen laten de kwetsbaarheden in de huidige besturing van het onderwijs zien. In de visie van de raad zijn wijzigingen in het governancemodel echter niet nodig. Wel moeten de voorwaarden voor een goede werking van een stelsel met relatief autonome onderwijsinstellingen in de praktijk beter worden uitgewerkt. De kwaliteit van het onderwijs is een publiek belang en overheid en onderwijsinstellingen zijn daarvoor beide verantwoordelijk.

Onderwijs waarop de samenleving kan vertrouwen, stelt eisen aan besturen en toezichhoudende organen. De sectororganisaties kunnen via hun governancecodes een rol spelen bij het vergroten van het bestuurlijk vermogen van onderwijsinstellingen. In deze codes moet niet alleen worden opgenomen welke expertise vertegenwoordigd dient te zijn in besturen en raden van toezicht. De raad adviseert nadrukkelijk om ook de normatieve component van goed bestuur hierbij te betrekken. Juist werkwijzen en gedrag van besturen zijn voor het verkrijgen (of verspelen) van legitimatie van groot belang. Goed onderwijsbestuur betekent dat bestuurders beseffen publieke belangen te dienen en dat ook tonen.

Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun instelling. Voor de sturing op kwaliteitsverbetering boven de 'ondergrens' zou de kwaliteitsbevorderende rol van de Inspectie beter benut kunnen worden. Volgens de raad passen vormen van 'verantwoording' hierbij beter dan vormen van toezicht, waar sancties aan verbonden kunnen zijn. Bij verantwoording is de dialoog over wat goed gaat en wat niet (en waarom) essentieel.

De raad hoopt met dit advies een bijdrage te leveren aan goede bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en onderwijsveld en daarmee aan de kwaliteit van het onderwijs.

Met beleefde groet,



Prof. dr. G.T.M. ten Dam
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoud

Samenvatting	7
1 Bestuurlijke verhoudingen uit evenwicht	9
1.1 Aanleiding: incidenten leggen kwetsbaarheden in besturing onderwijs bloot	9
1.2 Adviesvraag: hoe kan de overheid haar verantwoordelijkheid voor het stelsel waarmaken?	14
2 Advies: breng het huidige governancemodel beter in praktijk	15
2.1 Binding van bestuur met lokale omgeving is nodig voor kwaliteit en legitimering	15
2.2 Meer regels baten niet, maar schaden wel	16
2.3 Gedeelde verantwoordelijkheid: laat scherpe scheiding tussen 'hoe' en 'wat' los	17
2.4 Onderwijsbesturen zijn ook verantwoordelijk voor het publieke belang	19
3 Aanbeveling 1: versterk het besturend vermogen	21
3.1 Laat het onderwijs de expertise van bestuurders en interne toezichthouders omschrijven	21
3.2 Laat de governancecodes aanwijzingen geven voor gedrag en werkwijzen	23
3.3 Ontwikkel een verbindend verhaal op nationaal niveau	25
4 Aanbeveling 2: zet Inspectie beter in voor kwaliteitsbevordering	27
4.1 Toezicht op basiskwaliteit is op orde, houd oog voor specifieke omstandigheden	27
4.2 Landelijke normen voor kwaliteitsontwikkeling ongewenst	28
4.3 'Verantwoording' is een beter instrument voor kwaliteitsontwikkeling	30
4.4 Differentieer toezicht en verantwoording tussen sectoren én instellingen	32
Afkortingen	35
Literatuur	36
Geraadpleegde deskundigen	38
Bijlagen	
Bijlage 1: Verschillen tussen toezicht en verantwoording	41

Samenvatting

De verdeling van verantwoordelijkheden in het Nederlandse onderwijs luistert nauw. De overheid moet zich ervan vergewissen dat aanbieders van onderwijs zich bewegen binnen de kaders die de wet stelt. Kinderen en hun ouders, deelnemers en studenten moeten erop kunnen vertrouwen dat hun school of opleiding kwalitatief goed onderwijs biedt. De verantwoordelijkheid voor de afzonderlijke onderwijsinstellingen ligt echter bij de besturen. De raad concludeert dat de maatschappelijke legitimiteit van onderwijsbesturen door deregulering en autonomievergroting en een aantal spraakmakende incidenten onder druk is komen te staan. Hij benadrukt in dit advies dat de minister de publieke belangen van onderwijs alleen kan waarborgen als die belangen ook door onderwijsbesturen worden behartigd.

De raad beschouwt onderwijsbesturen als onmisbare knooppunten in de bestuurlijke verhoudingen. Het is aan onderwijsbesturen om de wereld van de politiek te vertalen naar de wereld van de praktijk binnen scholen en opleidingen, en andersom. Onderwijsbesturen hebben ook een specifieke verantwoordelijkheid om de wereld binnen het onderwijs te verbinden met de wereld buiten het onderwijs. De roep om meer regelgeving of om terugkeer naar centrale sturing, biedt volgens de raad geen oplossing voor de ontstane knelpunten. Te veel sturing en controle door de overheid doet onvoldoende recht aan pluriformiteit. Het kan het proces van kwaliteitsverbetering belemmeren, innovatie in de weg staan en tot een gebrek aan vertrouwen leiden. Te veel ruimte voor instellingen kan echter leiden tot risico's op het veronachtzamen van publieke belangen en het verspillen van publieke middelen. Evenwicht in de bestuurlijke verhoudingen tussen onderwijsinstellingen en overheid is belangrijk.

'Goed bestuur' is volgens de raad mogelijk in het huidige besturingsmodel en met de huidige regels. Wijzigingen in het governancemodel zijn niet noodzakelijk, en op dit moment zelfs onwenselijk. De raad wil de aandacht richten op een betere toepassing van het model in de praktijk. Hij pleit voor een versterking van het besturend vermogen van instellingen en voor professionalisering van onderwijsbesturen. In zijn visie zijn duurzame bestuurlijke verhoudingen en kwaliteitsverbetering van het onderwijs tevens gebaat bij een gerichtere inzet van verschillende vormen van toezicht en verantwoording.

Aanbeveling 1: versterk het besturend vermogen

De raad vindt dat het besturend vermogen van instellingen kan worden verbeterd door de expertise van bestuurders en interne toezichthouders te omschrijven en op te nemen in de governancecodes voor de verschillende sectoren. Hier ligt een taak voor de sectororganisaties. Hij pleit ervoor ook de normatieve component van goed bestuur in de codes op te nemen: integriteit en bescheidenheid, oog voor het publieke belang en het organiseren van dialoog met voldoende tegenspraak. Juist werkwijzen en gedrag van besturen zijn voor het verkrijgen (of verspelen) van legitimatie van groot belang.

Aanbeveling 2: zet Inspectie beter in voor kwaliteitsbevordering

Overheid en onderwijsbesturen delen de verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit. Via het risicogerichte toezicht heeft de overheid zich vooral gericht op het bewaken van de ondergrens. Voor de sturing op verdere kwaliteitsverbetering kan meer gebruik worden gemaakt van de kwaliteitsbevorderende rol van de Inspectie. De Inspectie kan scholen met elkaar vergelijken en ze daarmee feedback geven. De raad vindt dat bij kwaliteitsbevordering die verder

reikt dan de basiskwaliteit vormen van 'verantwoording' beter passen dan vormen van toezicht. Verantwoording is gericht op leren en verbeteren. Interactie en uitwisseling over wat goed gaat en wat niet (en waarom), is daarvoor essentieel.

Er is al enige tijd discussie over de relatie tussen de overheid en onderwijsbesturen. Steeds duidelijker wordt dat de verantwoordelijkheidsverdeling in het Nederlandse onderwijs kwetsbaar is. Hoe kan de overheid haar zorg voor het onderwijs waarmaken in een stelsel met autonome besturen?

1

Bestuurlijke verhoudingen uit evenwicht

1.1 **Aanleiding: incidenten leggen kwetsbaarheden in besturing onderwijs bloot**

Bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en onderwijsorganisaties vormen een kwetsbaar evenwicht. Er moet een balans zijn tussen autonomie en controle, en tussen ruimte en rekenschap.

Autonomie en ruimte voor onderwijsinstellingen zijn nodig omdat in onze pluriforme samenleving verschillende opvattingen bestaan over de doelen en wenselijke kwaliteiten van het onderwijs. Het debat daarover is van alle tijden. De grondwettelijke vrijheid van onderwijs betekent dat de overheid aan die verschillende opvattingen ruimte moet bieden. De overheid dient zich – als wetgever – in beginsel terughoudend op te stellen. Instellingen benutten de ruimte om het onderwijs in te vullen – in samenspraak met ouders, leerlingen, leraren en studenten –, en om de kwaliteit ervan te waarborgen en te verbeteren.

Een vorm van controle moet er echter ook zijn. De overheid is immers verantwoordelijk voor het waarborgen van de grote maatschappelijke belangen die het onderwijs vertegenwoordigt. Zij heeft een stelselverantwoordelijkheid. Bovendien verwachten burgers dat scholen en opleidingen aan minimale kwaliteitseisen voldoen en dat daar controle op wordt uitgeoefend. Dat vereist toezicht en sturing.

Stabiliteit in bestuurlijke verhoudingen is belangrijk

Evenwicht in de bestuurlijke verhoudingen tussen onderwijsinstellingen en overheid is belangrijk. Te veel ruimte voor instellingen kan leiden tot risico's op het veronachtzamen van publieke belangen en het verspillen van publieke middelen. Te veel sturing en controle door de overheid kan onvoldoende recht doen aan pluriformiteit. Het kan het proces van kwaliteitsverbetering belemmeren, innovatie in de weg staan en tot een gebrek aan vertrouwen leiden. Internationale vergelijkingen laten zien dat de kwaliteit van het onderwijs gebaat is bij instellingen die op lokaal niveau eigen keuzes maken in combinatie met sterke vormen van verantwoording op landelijk niveau.¹ Landen die een hoge kwaliteit van het onderwijs weten te realiseren, kenmerken zich bovendien door een hoge mate van stabiliteit in de bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en instellingen.²

¹ Wossmann, 2007.

² Theisens, 2012.

Een tweetal grote en spraakmakende 'incidenten' met onderwijsinstellingen wijzen erop dat er onvoldoende evenwicht is in de Nederlandse verhoudingen. De incidenten hebben de kwetsbaarheden in het huidige besturingsmodel blootgelegd.

Signaal 1

In de zomer van 2010 komt Hogeschool InHolland negatief in het nieuws omdat mogelijk onrecht diploma's zijn verleend. Het gaat om afgestudeerden in het alternatieve traject voor langstuderenden van de opleiding Media en Entertainment Management in Haarlem. Het nieuws is aanleiding voor een aantal opeenvolgende onderzoeken, niet alleen bij InHolland, ook bij andere hbo-instellingen. Bij InHolland zijn in totaal 99 diploma's ten onrechte verstrekt omdat de eindwerkstukken van onvoldoende niveau waren, bij andere hogescholen in totaal 19 (samen dus 118, op een totaal van circa 67.500 verstrekte hbo-diploma's in 2010). Mede onder invloed van grote media-aandacht stelt de Inspectie een apart onderzoek in naar vergoedingen die het college van bestuur van InHolland in voorgaande jaren heeft ontvangen. De conclusie luidt dat voor een bedrag van 881.000 euro ten onrechte vergoedingen zijn verleend aan (voormalige) leden van het bestuur. Het voltallige bestuur én de raad van toezicht treden af. Slechts een gering bedrag (ruim 1.000 euro) kan worden teruggevorderd. Voor het onderwijs aan circa 33.500 studenten ontvangt de instelling circa 187 miljoen euro aan jaarlijkse rijksbijdrage.

Signaal 2

In februari 2012 komt naar buiten dat de Amarantis Onderwijsgroep met een schuld van 92 miljoen euro failliet dreigt te gaan. Voor het onderwijs aan circa 33.000 leerlingen ontvangt de instelling circa 225 miljoen euro aan jaarlijkse rijksbijdragen. Een interim-bestuurder deelt de organisatie op in vijf zelfstandige onderwijsorganisaties. Een onderzoekscommissie constateert dat bij Amarantis sprake was van een 'vertraagde val'. De grote problemen waren de uitkomst van een lang proces waarin problemen met de financiën, de besturing van de organisatie en de kwaliteit van het onderwijs zich opstapelden. Binnen alle lagen van de organisatie heerste een onvoldoende open en (zelf)kritische bestuurscultuur. Veel verantwoordelijkheden werden gedelegeerd naar kleinere eenheden. Zo had het college van bestuur de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs (volledig) gedelegeerd.

Berichten in de media over onregelmatigheden zijn aanleiding voor een vervolgonderzoek. De commissie-Halsema oordeelt uiteindelijk dat het bestuurlijk gedrag "niet onwettig, wel onwenselijk" is. Er is sprake van ruime vergoedingsregelingen, verstrengeling van belangen en de schijn daarvan, bij zowel het bestuur als bij de raad van toezicht.

Incidenten maken discussie over het huidige besturingsmodel urgent

De gebeurtenissen rond InHolland, maar vooral rond de Amarantis Onderwijsgroep, hebben al langer lopende discussies over de verdeling van verantwoordelijkheden in het Nederlandse onderwijs urgentie gegeven (governance, zie kader). De minister is wél verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel als geheel, maar niet voor het functioneren van afzonderlijke onderwijsorganisaties. Maar als discontinuïteit van een grote onderwijsorganisatie impliceert dat niet alle leerplichtige leerlingen of deelnemers hun opleiding elders kunnen vervolgen, raakt het functioneren van een individuele instelling direct aan het functioneren van het stelsel als geheel ('too big to fail').³ Als een kleinere onderwijsorganisatie disfunctioneert of failliet dreigt te gaan kan hetzelfde verschijnsel optreden, zij het op kleinere schaal. Dit betekent dat de minister de publieke belangen van onderwijs alleen kan waarborgen als die belangen ook door onderwijsbesturen worden behartigd.

³ Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis, 2012.

Ministeriële verantwoordelijkheid en autonomie van onderwijsbesturen

De besturingsfilosofie die ten grondslag ligt aan het Nederlandse onderwijs deed zijn intrede in de sector in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Hij bestaat uit een drietal onderling samenhangende elementen.

- De *autonome organisatie*: deze heeft ruimte nodig om een publieke taak in een complexe omgeving te realiseren.⁴ De organisatie wordt (deels) uit publieke middelen bekostigd, maar kan op veel terreinen zelf prioriteiten stellen, processen inrichten en budgetkeuzes maken. Om tamelijk zelfstandig te kunnen functioneren en financiële risico's op te kunnen vangen, is voor deze organisaties een zekere bestuurlijke schaalgrootte nodig.
- De *controle* en het *toezicht* op het borgen van publieke belangen en de besteding van publieke middelen. Daartoe wordt sterk ingezet op een landelijk opererende toezichthouder of Inspectie.
- De verantwoordelijkheid van de minister *voor het functioneren van het stelsel als geheel*. Het is aan de minister om het speelveld te ordenen, zodat organisaties binnen het stelsel hun rol adequaat kunnen vervullen.⁵

Eind vorige eeuw maakte op grond van deze besturingsfilosofie centrale en gedetailleerde aansturing ('het gele katern uit Zoetermeer') plaats voor een overheid die op afstand staat en op output stuurt. Het was aan de overheid om het beleid te bepalen, waarna de autonome organisatie verantwoordelijk werd voor de uitvoering.⁶ Aan de hand van (prestatie-)indicatoren zou de overheid vaststellen of publiek bekostigde organisaties hun taken naar behoren uitvoeren. Het accent kwam te liggen op het beheersen van risico's en het opsporen van vroege signalen, zodat tijdig kan worden ingegrepen. Om de ontstane organisaties te prikkelen tot efficiëntie, innovatie en flexibiliteit, werd de positie van de burger versterkt, in zijn rol als klant.

Sturing vanuit één machtscentrum (government), verschoof naar een wijze van sturing waarin de macht is verdeeld en gespreid over meerdere partijen (governance). Dit was onder meer aanleiding voor het decentraliseren van bevoegdheden van nationaal naar lokaal bestuur (bijvoorbeeld onderwijshuisvesting, lokaal achterstandenbeleid), het verzelfstandigen van onderdelen van overheden tot autonome organisaties (bijvoorbeeld verzelfstandiging van het openbare schoolbestuur), de introductie van lumpsumbekostiging (van hoger tot basisonderwijs), en de introductie van elementen van concurrentie in de semipublieke sector (bijvoorbeeld publicatie kwaliteitsgegevens, leerlinggebonden financiering).

De geschetste besturingsfilosofie werd niet overal op hetzelfde moment ingevoerd. Het proces voltrok zich het eerst in het hoger onderwijs, daarna in het middelbaar beroepsonderwijs en het voortgezet onderwijs, en ten slotte in het primair onderwijs. Het hoger beroepsonderwijs werd bijvoorbeeld veel eerder via een lumpsum bekostigd dan het basisonderwijs. Er waren ook verschillen in domeinen: meer autonomie werd overgedragen op de beheersmatige domeinen (financiën, huisvesting⁷) dan op gebieden die directer het onderwijs raken (onderwijskundige inrichting, doelen en toetsing).⁸

Concreet leidt de ministeriële stelselverantwoordelijkheid gecombineerd met de autonomie van onderwijsbesturen tot een aantal knelpunten.⁹

4 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 1999; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005.

5 Meer achtergronden en uitwerkingen zijn beschreven in Onderwijsraad, 2008.

6 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000.

7 In het funderend onderwijs is de verantwoordelijkheid voor huisvesting nog niet overgedragen.

8 Karstanje, Glaudé, Ledoux & Verbeek, 2008.

9 Goodijk, 2012; Minderman, 2012.

Toezicht is gefragmenteerd

Er is een discrepantie tussen enerzijds de integrale verantwoordelijkheid die onderwijsbesturen dragen voor alle aspecten van het onderwijs, en anderzijds het toezicht dat zich op deelaspecten richt en vaak gescheiden optreedt. Zowel de onderzoeken naar specifieke gevallen als bredere onderzoeken in de verschillende onderwijssectoren maken duidelijk dat drie domeinen van bestuur in samenhang beschouwd moeten worden. Het gaat om:

- financiën; waarbij (dreigende) tekorten en de aard en omvang van de huisvesting speciale aandacht vragen;
- de kwaliteit van het onderwijs; waarbij het niet verbeteren van (zeer) zwakke opleidingen een signaal kan zijn voor problemen; en
- bestuurlijk gedrag; waarbij signalen voor problemen kunnen zijn: ruime vergoedingen voor bestuurders en toezichthouders, twijfels omtrent integer handelen of (de schijn van) belangenverstrengeling.

Serieuze problemen op een van deze domeinen vormen vaak een indicatie voor mogelijke problemen op de andere domeinen. Er blijkt namelijk uit dat de sturing binnen de organisatie niet voldoende effectief is.

Onvoldoende focus en sturing op onderwijskwaliteit

Het Nederlandse onderwijs is kwalitatief goed. Leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs presteren goed en behoren internationaal tot de subtop, zo blijkt uit de PISA-onderzoeken (Programme for International Student Assessment) van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling). Het percentage voortijdige schoolverlaters is relatief laag, het aantal mensen dat vervolgoopleidingen na de basiskwalificatie volgt relatief hoog. De onderwijs- en onderzoeksprestaties van de universiteiten zijn (internationaal) uitstekend.

Niettemin is er reden om aan te nemen dat de kwaliteit van het onderwijs omhoog kan als onderwijsbesturen zich hier meer op richten en er daadwerkelijk op gaan sturen. De zorg voor kwalitatief goed onderwijs vereist dat alle 'lagen' in de organisatie zich daarop richten. Leraren hebben hierin een cruciale rol. Zij 'maken' niet alleen zelf het onderwijs, maar verkeren ook in een positie om te kunnen signaleren wat er goed gaat en wat er beter kan. Het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs vraagt om leraren die samenwerken en elkaar hierop aanspreken, teamleiders die leraren aanspreken, schoolleiders die teamleiders aanspreken, bestuurders die schoolleiders aanspreken en raden van toezicht die bestuurders aanspreken.

Onderwijsbesturen staan op te grote afstand van de lokale omgeving: legitimatietekort

De lokale ankers van onderwijsbesturen zijn losgeslagen. Daarvoor is een aantal oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats is er de ontzuiling. Nederland kende van oudsher een op zuilen gebaseerde structuur, waarin vakbonden, zorginstellingen en ook scholen wortelden. Maar secularisering en individualisering hebben geleid tot een grotere pluriformiteit, ze deden de vroegere zuilen verdwijnen en daarmee de vanzelfsprekendheid van het cement in de samenleving.

In de tweede plaats heeft autonomievergroting voor de instellingen geleid tot bestuurlijke schaalvergroting in het onderwijs. Een van de redenen daarvoor was dat autonome onderwijsorganisaties zelf hun financiële risico's moeten kunnen beheersen. Hierdoor is de afstand tussen de (bestuurlijke) laag met juridische bevoegdheden en de (voorzieningen)laag waarop het onderwijs voor ouders en leerlingen betekenis krijgt, de afgelopen decennia groter geworden. De Onderwijsraad wees in 2008 nadrukkelijk op de risico's hiervan.¹⁰ Daarnaast werd (naar

¹⁰ Onderwijsraad, 2008.

analogie van private ondernemingen) van organisaties vereist dat zij bestuur en toezicht scheiden. Interne toezichthouders functioneren evenwel nog niet zoals beoogd.¹¹ Waar in de private sector een grote en corrigerende rol is weggelegd voor de eigenaren van een bedrijf – de vereniging van aandeelhouders – hebben direct belanghebbenden in de (semi-)publieke sector (zoals ouders bij basisscholen) geen vergelijkbare plaats gekregen.¹²

Tevens is ingezet op professionaliseren van het bestuur en toezicht van instellingen. Van goedwillende maar niet noodzakelijkerwijs deskundige vrijwilligers kan niet zonder meer worden verwacht dat zij het bestuur en toezicht op zich nemen van grote en complexe organisaties met grote verantwoordelijkheden. In het onderwijs is het aantal professionele bestuurders in loondienst dan ook sterk toegenomen, terwijl het aantal vrijwillige bestuurders – en het aandeel ouders – nog steeds afneemt.¹³

Door de bestuurlijke inrichting is de positie van de belangrijkste groepen belanghebbenden bij het onderwijs – ouders, leerlingen en studenten, leraren en schoolleiders, en in het beroeps-onderwijs ook het beroepenveld – verzwakt. Om tegenwicht te bieden is de formele medezeggenschap uitgebreid. De versterking van de positie van ouders, leerlingen en studenten gebeurde echter vooral in een rol als klant van de onderwijsinstelling. Hoewel de beïnvloeding van interne belanghebbenden langs formele kanalen adequaat geregeld is, blijkt dat vaak onvoldoende om partnerschap te realiseren.¹⁴ De lokale verankering en maatschappelijke legiti-
timering van onderwijsbesturen is hierdoor onder druk komen te staan.

Legitimiteit

De Onderwijsraad constateert een legitimatietekort bij onderwijsbesturen. Maar wat is legitimiteit precies?

Legitimiteit kan op verschillende aspecten betrekking hebben. Dat kan zijn op de input (de manier waarop het bestuur signalen van diverse betrokkenen oppikt en daarvoor open staat), het proces (de manier waarop het bestuur handelt in lijn met de beginselen van behoorlijk bestuur), of de output (de wijze waarop het bestuur beoogde resultaten behaalt, effectief en doelmatig met publieke middelen omgaat en bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken). Deze *facetten van legitimiteit* staan alle drie ter discussie in het publieke debat over onderwijs.

Legitimiteit kan ook gebaseerd zijn op verschillende *bronnen van legitimiteit*.¹⁵ Bronnen kunnen zijn: het voldoen aan wetten en regels (regulatief), het in vergelijking met andere organisaties goed realiseren van de doelen (mimetisch), en het voldoen aan de (ethische) normen en verwachtingen van anderen (normatief). In het publieke domein weegt deze laatste bron voor legitimiteit relatief zwaar.

11 Blokdijs & Goodijk, 2012.

12 Goodijk, 2012; Minderman, 2012. Om deze 'kopieerfout' te herstellen, heeft Mouwen voorgesteld een algemene vereniging van maatschappelijke aandeelhouders te introduceren waaraan de interne toezichthouder verantwoording aflegt en die bevoegd zou moeten zijn om interne toezichthouders uit hun functie te ontslaan.

13 Honingh & Hooge, 2012; De Koning & Dielemans, 2011. De verminderde diversiteit aan bestuursvormen, blijkt samen te gaan met minder diversiteit van bestuurders: bestuurders zijn in toenemende mate witte, hoogopgeleide mannen van middelbare leeftijd.

14 Daarbij is overigens sprake van grote verschillen tussen sectoren en instellingen. Zie Bokdam, Bal & De Jonge, 2012; Van Schoonhoven, 2010.

15 Scott, 2001.

Adviesvraag: hoe kan de overheid haar verantwoordelijkheid voor het stelsel waarmaken?

De overheid moet zich ervan vergewissen dat aanbieders van onderwijs zich bewegen binnen de kaders die de wet stelt. Kinderen en hun ouders, deelnemers en studenten moeten erop kunnen vertrouwen dat hun school of opleiding voldoet aan een aantal minimale eisen. Daarnaast behoort het waarborgen van publieke belangen van het onderwijs tot de verantwoordelijkheid van de minister. Daar hoort bij dat de minister de kwaliteit van het onderwijs bevordert, zorgt voor toegankelijkheid ervan en een doelmatige besteding van publieke middelen bewaakt. Bij al deze aspecten, heeft de minister te maken met relatief autonome onderwijsbesturen. De vraag die de raad in dit advies wil beantwoorden luidt dan ook: Hoe kan de overheid haar verantwoordelijkheid voor het onderwijs waarmaken in een stelsel met relatief autonome onderwijsbesturen?

Dit advies richt zich op alle sectoren van het onderwijs. Daarom wordt overwegend de term onderwijsorganisatie gebruikt, waarmee zowel scholen als andere onderwijsinstellingen (zoals universiteiten) kunnen worden aangeduid.

Beantwoording van de adviesvraag

Dit advies is op verschillende manieren voorbereid. Er heeft een literatuuronderzoek plaatsgevonden en er zijn gesprekken gevoerd met verschillende deskundigen en betrokkenen (zie de literatuurlijst en de lijst met geraadpleegde deskundigen). De raad heeft ook vijf versnellingskamersessies laten organiseren met vertegenwoordigers van organisaties van diverse onderwijssectoren. In aanvulling daarop zijn focusgroepgesprekken gehouden met docenten en schoolleiders uit de diverse onderwijssectoren, en zijn acht onderwijsbestuurders geïnterviewd. Ten slotte heeft de raad aan prof. dr. M. Noordegraaf en dr. B. de Wit gevraagd een essay te schrijven over professionaliteit en governance. Dr. H. Theissens heeft op verzoek van de raad een essay geschreven over kwaliteit en bestuurlijke verhoudingen in internationaal perspectief. De essays zijn te raadplegen op de website van de Onderwijsraad.

De raad vindt dat goed bestuur in het huidige besturingsmodel mogelijk is. Wel constateert hij dat het model beter in praktijk moet worden gebracht. Er is meer aandacht nodig voor de gedeelde verantwoordelijkheid van de overheid en de besturen. Dat kan helpen de maatschappelijke legitimatie van besturen te vergroten.

2 Advies: breng het huidige governance model beter in praktijk

De raad beschouwt onderwijsbesturen als onmisbare knooppunten in de bestuurlijke verhoudingen. Het is aan onderwijsbesturen om de wereld van de politiek te vertalen naar de wereld van de praktijk binnen scholen en opleidingen, en andersom (verticaal). Onderwijsbesturen hebben ook een specifieke verantwoordelijkheid om de wereld binnen het onderwijs te verbinden met de wereld buiten het onderwijs (horizontaal).

‘Goed bestuur’ is volgens de raad mogelijk in het huidige besturingsmodel en met de huidige regels. Wijzigingen in het governance model zijn niet noodzakelijk, en op dit moment zelfs onwenselijk. De aandacht kan beter uitgaan naar een betere toepassing van het model in de praktijk. De raad vindt dat de minister algemene kaders en spelregels moet vaststellen, die ruimte bieden voor besturen om concrete en passende oplossingen te kunnen ontwikkelen voor lokale vraagstukken, passend bij hun eigen opvatting en levensbeschouwing.

2.1 Binding van bestuur met lokale omgeving is nodig voor kwaliteit en legitimering

De vraag ‘Wat is goed onderwijs?’ wordt in onze pluriforme samenleving op verschillende manieren beantwoord. Voor de kwaliteit van het onderwijs zijn niet altijd op voorhand heldere doelen en meetbare normen te bepalen, die kunnen rekenen op een groot maatschappelijk draagvlak. Binnen het verband van een school, een opleiding of een afdeling is (al werkende weg) vaak meer overeenstemming te bereiken over doelen en normen. Daarmee ligt het aangrijpingspunt voor kwaliteitsverbetering in de eerste plaats op het niveau van de school. Het huidige besturingsmodel geeft hiervoor in principe ruimte. Via de weg van lokale verankering kan ook de legitimiteit van onderwijsbesturen worden versterkt.

Onderwijs krijgt betekenis op lokaal niveau. Participatie van leerlingen, ouders en leraren kan en moet vooral georganiseerd worden op dat niveau. Voor leerlingen, ouders en leraren is dat doorgaans een kleinschalige eenheid zoals een school (in het primair onderwijs), een locatie (in het voortgezet onderwijs), een opleiding of een afdeling (in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs). Binnen die eenheid komt het onderwijs tot stand, wordt over de onderwijspraktijk gesproken en kan ieders betrokkenheid bij onderwijs tot uitdrukking komen. Autonome

onderwijsbesturen kunnen dit faciliteren en daarmee ook binnen hun eigen organisatie ruimte geven aan variëteit.

De lokale ankers van onderwijsbesturen zijn echter losgeslagen, zoals is geconstateerd in paragraaf 1.1. De raad ziet bestuurlijke schaalvergroting niet als de kern van het probleem en vindt hierin geen reden om het governance-model ter discussie te stellen. Ook kleine besturen kampen met problemen. Het onderwijs, ongeacht de omvang van de bestuurlijke schaal, kan kleinschalig georganiseerd worden. Het kleinschalig organiseren van het onderwijs binnen grotere verbanden is niet alleen van belang voor herkenbaarheid, maatschappelijke verankering en legitimering, maar ook voor het stimuleren van een proces van continue kwaliteitsverbetering. De raad heeft eerder ook omwille van het creëren van een sociaal verbindend klimaat gewezen op het belang om verantwoordelijkheden en bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie te beleggen (subsidiariteitsbeginsel). Veel onderwijsbesturen werken overigens volop aan het vormgeven van variëteit en het organiseren van 'klein binnen groot'.

2.2 Meer regels baten niet, maar schaden wel

De roep om meer regelgeving – of om terugkeer naar bestuurlijke verhoudingen op basis van centrale sturing – is begrijpelijk, maar geen oplossing voor de ontstane knelpunten.¹⁶ Een dagelijkse praktijk die door velen wordt ervaren als onoverzichtelijk, complex en vol van bestuurlijke drukte, roept een verlangen op naar overzicht, beheersing en controle en naar het afbakenen en vastleggen van ieders taken en verantwoordelijkheden.¹⁷ De ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan de groeiende complexiteit zorgen er echter tegelijkertijd voor dat het verkrijgen van overzicht en het uitoefenen van controle steeds moeilijker worden. Anders gezegd: de factoren die de behoefte aan sturing aanwakkeren, zijn dezelfde factoren die maken dat de mogelijkheden voor sturing afnemen.

Overheden zijn er van oudsher op ingericht om te besturen via regels. De verleiding is dan ook groot om risico's te willen beheersen via regelgeving (de risico-regelreflex of de incidentreflex).¹⁸ Bij incidenten of gebleken gebreken is de behoefte en de druk om in het hele stelsel te interveniëren vaak groot (zie InHolland). De meest directe en meest zichtbare manier is via het technisch-instrumentele spoor: structuur, specifieke regels en/of sancties. De drang naar dit type interventies wordt versterkt door de aard van het externe toezicht. Extern toezicht richt zich onder meer op het vroegtijdig signaleren van risico's door middel van een systeem van regels en indicatoren. Daaruit ontstaat een inherente logica om bij incidenten en concrete problemen het functioneren van het controlesysteem ter discussie te stellen, en de oplossing te zoeken in het verder uitbreiden en verfijnen van dat systeem.¹⁹ Het externe toezicht is de laatste jaren uitgebreid.

¹⁶ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012.

¹⁷ Noordegraaf & De Wit, 2011.

¹⁸ Van Tol, Helsloot & Mertens, 2011.

¹⁹ Noordegraaf & Wit, 2012.

Nieuwe taken extern toezicht

In de voor- en vroegschoolse educatie kreeg de Inspectie van het Onderwijs een grotere rol en werkt zij met 'signaalgestuurd toezicht'.²⁰ Onder andere in het funderend onderwijs doet in 2013 een vernieuwd, uitgebreid toezichtkader zijn intrede.²¹ Sinds kort beoordeelt de Inspectie de kwaliteit van het onderwijspersoneel. In het middelbaar beroepsonderwijs is sinds 2013 het toezicht op de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven vastgelegd in de Wet op het onderwijstoezicht.²² Ook voor het hoger onderwijs komt er een (waarschijnlijk beperkte) uitbreiding van de rol van de Inspectie. Ten slotte heeft de Inspectie meer bevoegdheden verkregen om sancties op te leggen aan instellingen. De eerder vastgelegde integratie van kwaliteits- en financieel toezicht wordt nu geïmplementeerd. Mede naar aanleiding van onderwijsorganisaties die in grote financiële problemen zijn geraakt, wordt het financiële toezicht uitgebreid.

Meer nadruk op structuur en regels maakt dat betrokkenen in het onderwijs een grote regel- en verantwoordingslast ervaren, terwijl tegelijkertijd een beeld bestaat dat onderwijsorganisaties te autonoom zijn geworden en zich te weinig richten op hun primaire taak: zorg dragen voor kwalitatief goed onderwijs. Omdat de maatregelen vaak niet het beoogde doel hebben, tast deze reactie ook de (output)legitimititeit van de overheid en het openbaar bestuur zelf aan. De overheid raakt hierdoor in een spagaat tussen optreden en terugtreden.

Terwijl de oplossing wordt gezocht in gerationaliseerde, onpersoonlijke systemen op macro-niveau, krijgt goed bestuur vooral betekenis in persoonlijke relaties en interacties op lokaal niveau. Werkwijzen en gedrag van besturen (de normatieve component van goed bestuur) zijn voor het verkrijgen (of verspelen) van legitimatie van groot belang. Structuur, specifieke regels en/of sancties (de technisch-instrumentele component) zijn uiteraard nodig om goede werkwijzen en wenselijk gedrag te stimuleren, maar kunnen die zelden afdwingen. De raad vindt dat de normatieve component meer aandacht verdient, maar meer regelgeving helpt hier niet.

Het inzetten op structuren, regels en formele instrumenten kan bovendien het tegendeel bewerkstelligen van wat wordt beoogd.²³ Het probleem met de ontstane dynamiek is niet zozeer dat meer regels de normatieve component van goed bestuur niet automatisch ondersteunen (het baat niet), maar daar afbreuk aan doen (het schaadt wel). Terwijl de regeldruk binnen het stelsel toeneemt, neemt het probleemoplossend of lerend vermogen niet toe, en mogelijk zelfs af omdat meer regelgeving professionalisering in de weg kan staan.²⁴ De ontstane dynamiek in bestuurlijke verhoudingen draagt hierdoor onvoldoende bij aan duurzame kwaliteitsverbetering van het onderwijs.

2.3 Gedeelde verantwoordelijkheid: laat scherpe scheiding tussen 'hoe' en 'wat' los

De kwaliteit van het onderwijs is een publiek belang. Betrokkenen bij het onderwijs delen daarvoor de verantwoordelijkheid, ieder vanuit een eigen rol. Het is aan de overheid om de kaders te bepalen waarbinnen onderwijsinstellingen ruimte hebben om eigen keuzes te maken. Het

²⁰ Signaalgestuurd vve-toezicht, zie website Inspectie van het Onderwijs.

²¹ Toezichtkader PO/VO 2012, zie website Inspectie van het Onderwijs.

²² Toezichtkader BVE 2012, zie website Inspectie van het Onderwijs.

²³ Zie ook Hooge, 2013.

²⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2006; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012.

is aan instellingen om die keuzes te maken, als manifestatie van de visie van de school of instelling. De instelling dient haar visie en de daarop gebaseerde keuzes af te stemmen met leerlingen, ouders en leraren in het funderend onderwijs, en met studenten en docenten in het hoger onderwijs, in een proces van horizontale verantwoording. Waar staat de school voor en hoe vult ze dat in? Het is aan het onderwijsbestuur om inzichtelijk te maken hoe aan duurzame kwaliteitsverbetering wordt gewerkt en welke resultaten bij leerlingen en studenten worden gerealiseerd. Het is aan de interne toezichthouder om toezicht te houden op het (kwaliteits) beleid van het bestuur. Vanuit haar waarborgfunctie houdt de Inspectie namens de overheid toezicht op de resultaten.

De raad stelde eerder dat in het denken en spreken over onderwijsverantwoordelijkheden de scheiding tussen 'het wat' en 'het hoe' moet worden losgelaten.²⁵ In het funderend onderwijs is de gedachte dat de overheid de kerndoelen en exameneisen bepaalt (*wat* moet worden onderwezen) en dat scholen vrij zijn om het onderwijsproces in te richten (*hoe* moet worden onderwezen).²⁶ De raad vindt dat deze scheiding van verantwoordelijkheden de bestuurlijke verhoudingen eerder verstoort dan versterkt. Zolang impliciet of expliciet de suggestie wordt gewerkt dat er een scherp onderscheid tussen 'het wat' en 'het hoe' te maken is, schendt de overheid haar 'belofte' elke keer als zij maatregelen treft die van invloed zijn op 'het hoe'. Het herhaaldelijk breken van de belofte van autonomie kan het vertrouwen van onderwijsinstellingen in een betrouwbare overheid ondermijnen.²⁷

In de praktijk stuurt de overheid via het formuleren van 'het wat' ook op 'het hoe'. In de kerndoelen en examenprogramma's staan allerlei eisen die alleen gerealiseerd kunnen worden door bepaalde werkwijzen in het onderwijs te hanteren.²⁸ Zo is in het middelbaar beroepsonderwijs het competentiegerichte onderwijs niet verplicht, maar staat in de wél verplicht gestelde kwalificatiedossiers over welke competenties leerlingen moeten beschikken om aan de eindtermen te voldoen. Ook in andere sectoren beïnvloeden landelijke toetsen de inhoud van de lesstof, de leertijd en de instructie. Bovendien houdt de Inspectie van het Onderwijs niet alleen toezicht op de traditionele eisen van deugdelijkheid, maar ook op 'aspecten van kwaliteit'. Met uitzondering van recent benoemde minimum leerresultaten, zijn die 'aspecten van kwaliteit' niet in de sectorwetgeving (Wet op het primair onderwijs, Wet op het voortgezet onderwijs) vastgelegd, maar uitgewerkt in toezichtkaders.²⁹ Via die toezichtkaders van de Inspectie gaat wel degelijk – en op onderdelen zelfs tamelijk gedetailleerd – een sturende werking uit op 'het hoe'.³⁰ Eerder al, in een recent advies over de vrijheid van onderwijs, riep de raad op tot een relativering van het onderscheid.³¹ Om de eigen identiteit tot uitdrukking te brengen, moeten scholen op onderdelen ook zelf doelen kunnen stellen.

Uit de gedachte dat 'het wat' voorafgaat aan 'het hoe' en dat doelen voorafgaan aan middelen, volgt dat beleidsvorming en beleidsuitvoering los van elkaar komen te staan en vaak ook

25 Onderwijsraad, 2012.

26 Bronneman-Helmers, 2008.

27 De WRR gaat nog een stap verder en spreekt in dit verband van erosie van het primaat van de politiek; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012.

28 Bronneman-Helmers, 2008, p.308.

29 Artikelen 10a WPO en 23a1 WVO.

30 Toezichtkaders primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

31 In de visie van de raad gaan "... zowel de overheid als de scholen over het wat en het hoe. Het onderscheid levert geen heldere, harde normen op voor een goede afbakening van taken tussen overheid en scholen of voor het voorschrijven van kwaliteit enerzijds en ruimte geven aan variëteit anderzijds. Die harde normen kunnen waarschijnlijk ook niet elders gevonden worden." Onderwijsraad, 2012, p. 61.

institutioneel van elkaar worden gescheiden.³² Door het scheiden van enerzijds kringen waarin kennis en ervaring wordt opgedaan met beleidsvorming (het departement) en anderzijds de beleidsuitvoering (het veld), komen wederzijdse beïnvloeding en correctie moeilijk tot stand. Het risico ontstaat dat bij de beleidsvorming onvoldoende rekening wordt gehouden met de praktijk, waardoor beleidsmakers aan regelgeving werken die draagvlak in de sector mist en tot onbedoelde, maar voorspelbare neveneffecten leidt.

2.4 Onderwijsbesturen zijn ook verantwoordelijk voor het publieke belang

Goed onderwijsbestuur betekent dat bestuurders publieke belangen dienen. De toegenomen schaal van veel besturen – in het hoger onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en ten dele in het funderend onderwijs – onderstreept dat een strikte scheiding van verantwoordelijkheden tussen minister en instellingen niet houdbaar is. Niet alleen de minister is verantwoordelijk voor het stelsel als geheel, bestuurders dienen naast het belang van hun eigen instelling nadrukkelijk ook grote maatschappelijke belangen. Zij zijn medeverantwoordelijk voor een adequaat aanbod van scholen en opleidingen. Daar hoort bij dat ze oog hebben voor het duurzaam verbeteren van de onderwijskwaliteit.

De positie die onderwijsbesturen feitelijk innemen en de rol die zij spelen in lokale netwerken, illustreert dat de publieke taak van onderwijsbesturen de eigen organisatie overstijgt. Op lokaal niveau fungeren onderwijsbesturen dikwijls als knooppunten in netwerken rond specifieke thema's die relevant zijn voor leerlingen, onder meer op het gebied van zorg, welzijn en veiligheid. Bovendien zijn er vele vormen van bestuurlijke samenwerking waar onderwijsorganisaties deel van uitmaken of mee te maken hebben. De veranderende rol van de gemeente die voor steeds meer taken verantwoordelijk wordt, versterkt het belang van samenwerking op lokaal niveau. Voorbeelden van lokale samenwerking zijn: programmabureaus voor de uitvoering van lokaal onderwijs- en jeugdbeleid van gemeenten; samenwerkingsverbanden om integrale kindcentra mogelijk te maken; samenwerkingsverbanden passend onderwijs; netwerken waarin het beroepsonderwijs samenwerkt met instellingen en bedrijven in het kader van de aansluiting tussen het onderwijs en de regionale arbeidsmarkt; centra voor innovatief vakmanschap in het middelbaar beroepsonderwijs; 'centers of expertise' in het hoger beroepsonderwijs.

Wat is daarvoor nodig: verdere professionalisering van besturen

Besturen moeten zich meer bewust zijn van de publieke belangen die zij dienen, en dat ook tonen. Daarbij hoort dat ze hun verantwoordelijkheid nemen voor het verbeteren van de onderwijskwaliteit. De overheid moet hen daarop kunnen aanspreken. Om de ruimte die de overheid biedt adequaat te kunnen vullen, is een groot besturend vermogen nodig bij de instellingen. Alleen daarmee kunnen de publieke belangen van het onderwijs worden gewaarborgd.³³ Een groot besturend vermogen is een eerste voorwaarde voor een stelsel met relatief autonome onderwijsbesturen. Belangrijke elementen daarvan zijn de professionalisering van bestuurders en het omgaan met meervoudigheid.

Onderwijsorganisaties hebben meervoudige doelen (basisvaardigheden én persoonlijke ontwikkeling; algemene kennis én beroepsvoorbereiding), hebben te maken met meerdere groepen betrokkenen en belanghebbenden (leraren en ouders; studenten en beroepenveld;

³² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012; p. 115 e.v.

³³ Onderwijsraad, 2001.

gemeenten en bedrijven), en behartigen belangen van de eigen organisatie én belangen die de eigen organisatie overstijgen (onderwijs én lokaal jeugdbeleid). Besturen moeten in staat zijn om evenwichtig aandacht te schenken aan de verschillende doelen en te balanceren tussen de verschillende belanghebbenden. Als één doel, één groep belanghebbenden of één belang de overhand krijgt, groeit op termijn het risico op 'incidenten' en uitwassen.

Professionalisering van bestuurders werd al in de jaren '80 als voorwaarde benoemd voor autonomievergroting.³⁴ Er is op dit terrein in de afgelopen vijftientig jaar vooruitgang geboekt, maar die ontwikkeling staat niet in verhouding tot de toegenomen verantwoordelijkheden die onderwijsbesturen kregen.

Ook nodig: duidelijker onderscheid tussen toezicht en verantwoording

Een tweede voorwaarde voor een stelsel met relatief autonome onderwijsbesturen is een goed systeem voor toezicht en verantwoording. Om de 'checks and balances' in evenwicht te laten blijven, veronderstelt meer autonomie voor instellingen een versterking van dit systeem. In de afgelopen jaren is intern toezicht op besturen verplicht gesteld in alle sectoren van het onderwijs. In het funderend onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs werd financieel en kwaliteitstoezicht geïntegreerd. Daarnaast is toezicht op bestuurlijk handelen geïntroduceerd. Deze mechanismen voor toezicht en verantwoording zijn nog niet voldoende geïmplementeerd en functioneren nog niet zoals beoogd. Voor een deel is dat te wijten aan de recente introductie; intern toezicht is pas sinds 2011 verplicht voor het primair en voortgezet onderwijs. Niettemin hebben onderwijsbesturen soms meer en sneller bevoegdheden en verantwoordelijkheden gekregen dan waar de mechanismen voor toezicht en verantwoording op waren voorbereid.

Duurzame bestuurlijke verhoudingen en kwaliteitsverbetering van het onderwijs zijn gebaat bij een duidelijker onderscheid tussen toezicht en verantwoording. 'Toezicht' is bedoeld om een oordeel te geven en aan dat oordeel consequenties en zo nodig sancties te verbinden. Om tot dat oordeel te komen heeft de toezichthouder (de Inspectie van het Onderwijs) een eenduidig toezichtskader nodig, en informatie. Interactie en uitwisseling over de betekenis van die informatie kan wenselijk zijn, maar is niet noodzakelijk.

'Verantwoording' is gericht op leren en verbeteren. Interactie en uitwisseling zijn hiervoor een essentieel onderdeel. Omdat leren en verbeteren gebaat zijn bij het erkennen en bespreken van 'fouten', staat verantwoording op gespannen voet met summatief oordelen. Naarmate een oordeel grotere consequenties heeft, neemt de kans toe dat het oordeel in de weg staat van leren en verbeteren. Waar toezicht geschikt is om minimumeisen te garanderen, past verantwoording beter bij het ondersteunen van processen als verdere professionalisering en kwaliteitsverbetering (zie bijlage 1).

Betere uitwerking randvoorwaarden maakt besturingsmodel minder kwetsbaar

Deze twee randvoorwaarden voor autonomievergroting en deregulering (professionalisering van besturen en een gerichte inzet van vormen van toezicht en verantwoording) zijn in de praktijk niet goed uitgewerkt. De overheid heeft de voorwaarden destijds wel benoemd, maar niet altijd is bewaakt dat het voldoen eraan gelijke tred hield met toenemende ruimte van onderwijsbesturen. De raad verwacht dat een betere uitwerking van deze voorwaarden de kwetsbaarheden van het stelsel zal verminderen.

³⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 1985, p. 8.

Autonome onderwijsinstellingen moeten beschikken over een groot besturend vermogen. Ze hebben niet alleen de zorg voor goed onderwijs in de eigen instelling, maar dienen ook bredere publieke belangen. Om deze verantwoordelijkheden goed te kunnen dragen, moeten onderwijsbesturen verder professionaliseren. De raad adviseert nadere criteria op te laten nemen in sectorale governancecodes.

3 Aanbeveling 1: versterk het besturend vermogen

3.1 Laat het onderwijs de expertise van bestuurders en interne toezichthouders omschrijven

Het besturend vermogen van instellingen kan worden verbeterd door nadere eisen te stellen aan de expertise die binnen een bestuur en toezichthoudend orgaan aanwezig moeten zijn. De raad denkt aan expertise op de terreinen van:

- onderwijs en kwaliteit;
- financiën;
- personeelsbeleid en professionalisering; en
- organisatie inrichting en bedrijfsvoering.

De aangescherpte eisen zouden opgenomen moeten worden in de governancecodes voor de verschillende sectoren. In de visie van de raad is het aan de sectororganisaties om hierin het voortouw te nemen. Hij adviseert de minister om daartoe een appel te doen op de sectorraden. In de huidige codes hebben de eisen die aan onderwijsbesturen en toezichthoudende organen worden gesteld, vaak een algemeen of procedureel karakter. Het gaat bijvoorbeeld over de afstemming van taken en bevoegdheden op die van anderen. Of er wordt aangegeven dat er met een profiel moet worden gewerkt. De raad acht het verstandig om de domeinen van expertise die binnen een bestuur en toezichthoudend orgaan aanwezig moeten zijn, expliciet aan te geven in de governancecodes. Onderwijsinstellingen moeten vervolgens de code niet alleen naar de geest, maar ook naar de letter volgen. Ook verdient het aanbeveling om in de governancecode op te nemen dat het bestuur expliciteert hoe zij de organisatie wil aansturen en hoe de verantwoordelijkheden tussen de verschillende geledingen binnen de organisatie zijn verdeeld.

Scherpere eisen aan bestuurders komen ten goede aan onderwijskwaliteit en legitimiteit

De professionalisering van onderwijsbestuurders die hiermee beoogd wordt, maakt dat zij hun grote maatschappelijke verantwoordelijkheid beter aankunnen. Zij zijn beter in staat hun belangrijkste taak ten uitvoer te brengen: de zorg voor kwalitatief goed onderwijs. Dit is een complexe taak, die veel van onderwijsbestuurders vraagt. Om de verantwoordelijkheid voor kwalitatief goed onderwijs in te vullen, moeten besturen op alle niveaus in de organisatie ade-

quate kwaliteitscycli (doen) inrichten en (doen) hanteren. Langs die weg kunnen alle lagen van de organisatie met elkaar worden verbonden en hebben leraren, teamleiders, schoolleiders en bestuurders ieder een eigen rol in de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor kwalitatief goed onderwijs. Het leervermogen en de innovatieve kracht van de hele onderwijssector heeft baat bij het systematisch werken aan 'capacity building' binnen scholen. Wanneer scholen een professionele leergemeenschap worden, zo blijkt ook uit internationaal onderzoek, komt dit de kwaliteit van het onderwijs ten goede.³⁵

Dezelfde maatstaven gelden voor interne toezichthouders

Voor de interne toezichthouders gelden voor een belangrijk deel dezelfde hoge maatstaven als voor bestuurders. Juridisch gezien zijn interne toezichthouders (eind)verantwoordelijk in die situaties waarin het bestuur tekortschiet. Dit betekent dat ook aan hen eisen gesteld mogen worden ten aanzien van expertise en basishouding. De raad vindt dat in ieder toezicht-houdend orgaan niet alleen financiële, maar ook onderwijsinhoudelijke deskundigheid aanwezig moet zijn.

Goed voorbeeld: governancecode uit de bve-sector

Een voorbeeld van wat de raad voor ogen staat is de governancecode voor de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie). Hierin zijn de uitgewerkte profieisen voor leden van het college van bestuur opgenomen (zie kader).

Uit de governancecode voor de bve-sector

3.2.3 Profielschetsen voor leden van het college van bestuur

Aanbevolen wordt regelmatig nieuwe profielschetsen op te stellen, die passen bij de specifieke kenmerken en de stand van zaken van de instelling op een bepaald moment en bij haar toekomstplannen. Aandachtspunten bij het ontwikkelen van de profielschetsen zijn:

- Aansluiten bij de bestuurlijke agenda voor de komende jaren:
 - externe ontwikkelingen en betekenis daarvan voor de instelling;
 - interne situatie en noodzakelijke veranderingen;
 - de uitgezette strategie.
- Passen bij collega-bestuurder(s):
 - complementariteit;
 - teamvorming.
- Bezit van kwaliteiten die nodig zijn voor specifieke aandachtsgebieden of portefeuilles.

Belangrijke algemeen geldende profielkenmerken zijn:

- leidinggevende en bestuurlijke capaciteiten, strategisch denkvermogen en besluitvaardigheid;
- affiniteit met onderwijs in het algemeen en de bve-sector in het bijzonder;
- gezag uitstralen;
- gemakkelijk optreden binnen een professionele organisatie en diverse extern netwerken;
- sensitiviteit voor maatschappelijke processen en oog voor wensen en belangen van belanghebbenden;
- affiniteit met het werken aan maatschappelijke doelstellingen;
- ondernemend: initiatiefrijk en vernieuwend; risico's durven aangaan maar niet zonder zorgvuldige analyse en afweging vooraf;
- moeilijke keuzen durven maken in een omgeving met soms onverenigbare wensen en belangen;
- gewetensvol en betrouwbaar.

³⁵ Stoll, Bolam, McMahon, Wallace & Thomas, 2006.

Differentiatie naar onderwijsgrootte en bestuursomvang

Verantwoordelijkheden voor afzonderlijke besturen verschillen. Ze zijn afhankelijk van de sector en de omvang. Het ligt daarom voor de hand om te differentiëren in de eisen die gesteld worden aan onderwijs-besturen en het interne toezicht. Daarbij geldt als vertrekpunt dat besturen en toezichthouders de governancecodes van hun eigen sector toepassen. Doen ze dat niet, dan moeten ze expliciet kunnen verantwoorden (in het jaarverslag en in de communicatie met hun sectororganisatie) waarom ze ervan afwijken.

3.2 Laat de governancecodes aanwijzingen geven voor gedrag en werkwijzen

De kwaliteit van het onderwijs is een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor het verwerven en behouden van legitimatie. De mate waarin besturen ethisch handelen, zich betrokken tonen bij onderwijs en open staan voor feedback van diverse betrokkenen (hoe ze communiceren met ouders, leerlingen, leraren en anderen) is essentieel voor hun maatschappelijke legitimiteit. Het zijn juist deze facetten van legitimiteit die naar aanleiding van recente 'incidenten' met onderwijsinstellingen negatieve aandacht hebben gekregen in het publieke debat. Met name het gedrag en de werkwijze van besturen stond de afgelopen periode centraal in het publieke debat. Het overschrijden van maatschappelijke normen van goed bestuur en de daarop volgende publieke verontwaardiging raakt de legitimiteit van de hele sector. De integriteit van onderwijsbestuurders is ter discussie komen te staan.

Bestuurders zijn de boegbeelden van de organisatie. Toezichthouders zijn dat in beginsel niet. In de beeldvorming vervaagt vaak het onderscheid tussen ambtelijk-bestuurlijke en persoonlijke verantwoordelijkheid van bestuurders. Ambtsdragers worden als persoon aangesproken op hun verantwoordelijkheid. In een situatie waarin de maatschappelijke legitimiteit van besturen onder druk staat, kan een incident bij één bestuur – of het discutabel handelen van één bestuurder – de legitimiteit van alle besturen en bestuurders in het onderwijs aantasten. In een samenleving waarin veel belang wordt gehecht aan persoonlijke verantwoordelijkheid, krijgen falen en feilen in de meest letterlijke zin van het woord een gezicht. Dit kan de suggestie wekken dat individuele bestuurders het grootste probleem vormen bij besturing en bestuurlijke verhoudingen. Het deskundig en integer handelen van individuele bestuurders is zonder meer van cruciaal belang voor legitimatie. Een perspectief dat zich louter richt op individuele bestuurders doet echter geen recht aan de context waarin bestuurders hun werk doen, en daarmee aan achterliggende, meer structurele vraagstukken rondom de maatschappelijke legitimatie van onderwijsbesturen.

De raad pleit ervoor om in de governancecodes – explicieter dan nu het geval is – ook de normatieve component van goed bestuur op te nemen. Meerdere zaken moeten hierin worden benoemd: het bevorderen van een bescheiden bestuurscultuur; de constatering dat bestuurders en interne toezichthouders naast het instellingsbelang ook bredere publieke belangen dienen; en de noodzaak om voldoende tegenspraak te organiseren. Sectororganisaties kunnen deze punten opnemen in de governancecodes, maar ook maatregelen nemen als bestuurders binnen de sector de normen niet naleven; bijvoorbeeld door het stellen van lidmaatschapsvoorwaarden aan de branchevereniging. Voor interne toezichthouders is hier een rol weggelegd voor de Vereniging van Toezichthouders van Onderwijsinstellingen (VTOI).

Zorg voor een bescheiden bestuurscultuur

De raad pleit hier nogmaals voor een bestuurscultuur "van bescheidenheid, van een bewustzijn van maatschappelijke verantwoordelijkheid en dienstbaarheid, die ook tot uitdrukking

komt in de naamgeving en de honorering van bestuursfuncties".³⁶ Het is "voor de onderwijssector als geheel van belang dat bestuur en management uitstralen dat zij als vanzelfsprekend in dienst staan van het primaire proces van leren en onderwijzen. Dat betekent volgens de raad dat bestuurders en managers zich duidelijk, rolvast en bescheiden opstellen. Een dergelijke cultuur van helderheid, aanspreekbaarheid en bescheidenheid opbouwen en in stand houden, is in de ogen van de raad een belangrijk facet van het werk van bestuurders."³⁷ Interne toezicht-houders hebben een belangrijke taak in het bewaken en bevorderen van een bestuurscultuur die bij het onderwijs past.

Dien brede publieke belangen

Het is al geconstateerd in hoofdstuk 2: op lokaal niveau fungeren onderwijsbesturen als knooppunten in netwerken. De positie die zij in lokale samenwerkingsverbanden innemen, illustreert dat de publieke taak van onderwijsbesturen de eigen organisatie overstijgt.

Er kan spanning bestaan tussen het behartigen van belangen van de eigen instelling en het behartigen van bredere maatschappelijke belangen. In gebieden met bevolkingskrimp kan eenzijdige aandacht voor de continuïteit van de eigen organisatie op gespannen voet staan met het waarborgen van kwalitatief goed onderwijs in de regio op de langere termijn. Het is aan onderwijsbesturen om organisatiespecifieke en organisatie-overstijgende belangen tegen elkaar af te wegen en over die afweging verantwoording af te leggen. Interne toezichthouders maken formeel deel uit van de organisatie en houden primair toezicht op het functioneren van de organisatie. Daarnaast hebben interne toezichthouders een specifieke taak met het oog op belangen die de organisatie overstijgen. In een stelsel met relatief autonome onderwijsbesturen kan de overheid haar stelselverantwoordelijkheid alleen waarmaken als onderwijsbesturen zich in de uitoefening van hun publieke taak ook rekenschap geven van het bredere maatschappelijke belang van onderwijs.

Organiseer tegenspraak

Onderwijsbesturen moeten hun eigen tegenspraak organiseren. Ze worden niet meer vanzelfsprekend gecorrigeerd, en dat heeft gevolgen voor hun maatschappelijke legitimiteit. Voorheen, toen het onderwijs nog onder de directe verantwoordelijkheid van de (lokale) overheid viel, waren er politiek-democratische, corrigerende mechanismen (onder andere verkiezingen, parlementaire controle). Hoewel deze instrumenten hun beperkingen kennen, werken zij corrigerend omdat een politieke ambtsdrager door democratisch gekozen volksvertegenwoordigers ter verantwoording kan worden geroepen. Met het 'sturen op afstand' zijn autonome organisaties grotendeels los komen te staan van democratische controle. De tucht van de markt zou ook corrigerend kunnen werken. Mede vanuit die overweging werden marktmechanismen geïntroduceerd, zoals concurrentie tussen instellingen, vrije keuze van consumenten en vormen van leerlinggebonden financiering. Onderzoek laat zien dat de corrigerende mechanismen van een onderwijsmarkt onvoldoende krachtig zijn om alleen via die weg de maatschappelijke belangen van het onderwijs adequaat te borgen.³⁸

De legitimatie van onderwijsbesturen berust voor een deel op het openstaan voor signalen van belanghebbenden en op het omgaan met die signalen (inputlegitimiteit). Onderwijsbesturen moeten zich dan ook verstaan met de belangrijkste groepen interne belanghebbenden bij het onderwijs: leerlingen en studenten én leraren. In opeenvolgende beleidsnotities heeft de

³⁶ Onderwijsraad, 2008.

³⁷ Onderwijsraad, 2010, p.69.

³⁸ Waslander, Pater & Van der Weide, 2010.

minister ook steeds het belang onderstreept van betrokkenheid van ouders bij het onderwijs.³⁹ Daarnaast spelen externe belanghebbenden, zoals lokale organisaties en het werkveld, een rol.

Wat betreft interne belanghebbenden heeft de onderwijsdeelnemer in juridische zin een sterkere positie gekregen (via medezeggenschap, de onderwijsovereenkomst en het studentenstatuut). Ook andere actoren, zoals ouders en leraren, worden als ‘countervailing power’ gefaciliteerd. Hoewel medezeggenschap in formele zin adequaat geregeld is, komt het in de praktijk niet altijd tot leven. Iets vergelijkbaars geldt voor de betrokkenheid van externe belanghebbenden, bijvoorbeeld in werkveldcommissies in het beroepsonderwijs.

De verantwoordelijkheid om belanghebbenden bij het onderwijs daarbij te (doen) betrekken, ligt bij het onderwijsbestuur. Interne toezichthouders hebben hierin een dubbele rol. Ten eerste is het aan interne toezichthouders om erop toe te zien dat bestuurders belanghebbenden ook daadwerkelijk (doen) betrekken bij het onderwijs, en hun signalen op waarde schatten. In het verlengde daarvan hebben interne toezichthouders de taak om zich ook zélf te verstaan met belanghebbenden. Op die manier kunnen zij informatie vergaren waarmee zij de taakuitoefening van het bestuur beter kunnen beoordelen en hun toezichthoudende taak beter kunnen uitoefenen. Daarnaast krijgen belanghebbenden op die manier ook indirect meer stem in het bestuur van de instelling. Beide rollen van de interne toezichthouders kunnen worden versterkt. In een aantal governancecodes is reeds opgenomen dat de interne toezichthouder tweemaal per jaar met de medezeggenschap spreekt en zich in de informatievoorziening niet afhankelijk moet tonen van de bestuurders. Deze bepalingen worden echter nog lang niet altijd nageleefd.⁴⁰

De raad adviseert de sectorraden niet alleen het organiseren van tegenspraak op te nemen in de governancecodes, maar ook te onderzoeken wat op langere termijn de mogelijkheden zijn om de positie van zowel interne als externe belanghebbenden te versterken. Hij denkt daarbij onder meer aan een ‘vereniging van maatschappelijke aandeelhouders’ waaraan de interne toezichthouder verantwoording aflegt en die de bevoegdheid heeft om interne toezichthouders te ontslaan. Hij denkt daarbij ook aan de coöperatie als bestuursvorm. Ervaringen van onderwijsbesturen met een andere inrichting dan het gebruikelijke college van bestuur of de raad van toezicht, kunnen daarbij behulpzaam zijn. De raad adviseert de minister daarom op korte termijn – binnen de kaders van de wet – variaties in bestuursvormen toe te laten.

3.3 Ontwikkel een verbindend verhaal op nationaal niveau

Het is aan onderwijsbesturen om zich op lokaal niveau goed te verankeren in de maatschappelijke omgeving. Ze moeten in samenspraak met belanghebbenden een visie op onderwijs ontwikkelen en deze tot uitdrukking brengen. Ze moeten bovendien werken aan duurzame verbetering van de onderwijskwaliteit. Om de stelselverantwoordelijkheid waar te maken is op nationaal niveau naast verbindende kaders ook een verbindend verhaal nodig. Internationaal blijkt dat juist landen die goed presteren op onderwijsgebied zich kenmerken door een sterke gezamenlijke visie op onderwijs.⁴¹ De raad adviseert de minister om in samenspraak met vertegenwoordigers uit het onderwijsveld een gezamenlijk en verbindend verhaal voor de langere

³⁹ Bakker, 2012.

⁴⁰ Evaluaties governance codes sectoren; onderzoek Blokdijsk & Goodijk, 2012; Goodijk, 2012; Minderman, 2012.

⁴¹ Theisens, 2012.

termijn te ontwikkelen. Dit verhaal kunnen de minister en de onderwijsbesturen voortdurend en op zo veel mogelijk plaatsen voor het voetlicht brengen.

Op dit moment karakteriseren bestuurders van onderwijsorganisaties het Nederlandse overheidsbeleid als inconsistent.⁴² Vanuit het perspectief van bestuurders en vertegenwoordigers uit het middenveld ontbreekt het aan langetermijnvisie en is sprake van te snelle wisselingen in beleidsdoelen en te sterke reacties op 'de waan van de dag'. Een deel van deze inconsistenties komt voort uit het turbulente politieke klimaat van het laatste decennium, met steeds wisselende coalities en prioriteiten.

Het omgaan met inconsistente beleidsmaatregelen is een inherent en belangrijk onderdeel van het werk van onderwijsbestuurders.⁴³ Desondanks zijn dergelijke inconsistenties en het onvoldoende vooraf doordenken van implicaties van maatregelen voor menig betrokkene een bron van zorg.⁴⁴ Het kan leraren en anderen binnen onderwijsorganisaties afleiden van de uitgezette en ingezette koers, wat een effectieve sturing op het duurzaam verbeteren van de onderwijskwaliteit bemoeilijkt.

Onderwijsbestuurders trachten in hun lokale omgeving continuïteit te realiseren. Daarbij is enig houvast behulpzaam, dat langer meegaat dan een kabinetsperiode. Overheid en onderwijsbestuurders zouden geholpen zijn met een gezamenlijk, verbindend verhaal op nationaal niveau. Een dergelijk verhaal kan de koers en de richting aangeven voor de ambities op langere termijn.

Het onderwijsveld omvat meerdere bestuurslagen, verschillende organisaties en heel veel mensen. Om dat veld in eenzelfde richting te laten bewegen, is het essentieel dat de doelen van betekenis zijn voor mensen die in het onderwijs werken. Het is de vraag of de onderwijsdoelen die de overheid nu heeft geformuleerd, voldoende betekenis hebben. In het voortgezet onderwijs zijn de doelen bijvoorbeeld bepaalde collectieve scores van leerlingen op internationale toetsen.⁴⁵ Aan doelen waar een moreel appel van uitgaat, kunnen leraren en andere betrokkenen zich makkelijker verbinden. Daarom is ook het verhaal áchter de te realiseren doelen belangrijk. Een krachtig en aansprekend verhaal helpt om de activiteiten van veel verschillende mensen en organisaties op elkaar af te stemmen. Naast andere instrumenten is daarom ook de inzet van instrumenten voor communicatieve sturing van groot belang.⁴⁶

42 Dit werd meerdere malen gemeld door bestuurders en in de versnellingskamers.

43 Noordegraaf & De Wit, 2012.

44 Onlangs is het initiatief ontstaan voor een Nationaal Onderwijsakkoord, waarin het Ministerie van OCW en de Stichting van het Onderwijs afspraken maken voor de periode tot 2020.

45 Dergelijke doelen werden bijvoorbeeld gesteld in het Actieplan VO van het vorige kabinet.

46 Communicatieve sturing (de preek); sancties (de zweep); prikkels (de reep); zie ook Onderwijsraad, 2007.

De Inspectie van het Onderwijs heeft een belangrijke rol in het bewaken van de basiskwaliteit van het onderwijs. Daarnaast heeft zij een ‘kwaliteitsbevorderende’ rol. De raad vindt dat die rol beter kan worden ingezet. Toezicht en verantwoording moeten daarvoor worden onderscheiden.

4 Aanbeveling 2: zet Inspectie beter in voor kwaliteitsbevordering

Overheid en onderwijsbesturen delen de verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit. Via het risicogerichte toezicht heeft de overheid zich vooral gericht op het bewaken van de ondergrens. Waar nodig zijn op dat gebied maatregelen genomen. Voor de sturing op kwaliteitsverbetering boven de ‘ondergrens’ kan de overheid meer gebruikmaken van de kwaliteitsbevorderende rol van de Inspectie. De verschillende vormen van toezicht en verantwoording kunnen hiervoor beter worden benut.

4.1 Toezicht op basiskwaliteit is op orde, houd oog voor specifieke omstandigheden

De overheid moet zich ervan verzekeren dat aanbieders van onderwijs zich bewegen binnen de kaders die de wet stelt. Onderdeel van de verantwoordelijkheid voor het stelsel is ook dat kinderen en hun ouders, deelnemers en studenten erop moeten kunnen vertrouwen dat hun school of opleiding voldoet aan een aantal minimale eisen. De legitimiteit van onderwijsbesturen is mede gebaseerd op het voldoen aan wettelijke regels en minimumeisen, het is een basisvoorwaarde.

Hanteer het principe ‘pas toe of leg uit’

De Inspectie van het Onderwijs ondersteunt de minister bij het invullen van de verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel (zie kader). Volgens de Wet op het onderwijstoezicht heeft de Inspectie zowel een rol om te ‘beoordelen’ als om te ‘bevorderen’. Met de implementatie van risicogericht toezicht is de oordelende taak van de Inspectie meer op de voorgrond getreden. De Inspectie controleert of onderwijsinstellingen voldoen aan minimumeisen voor basiskwaliteit. Ze heeft hier een handhavende rol. Voldoen instellingen niet aan de eisen voor basiskwaliteit, dan kan dit aanleiding zijn voor sancties. De ultieme sanctie die de minister kan opleggen, is het stopzetten van de bekostiging.

Taken van de Inspectie van het Onderwijs (ontleend aan Wet op het onderwijstoezicht, artikel 3 lid 2)

- Het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs, daaronder begrepen de kwaliteit van het onderwijspersoneel, aan instellingen als bedoeld in de onderwijswetten.
- Het beoordelen en bevorderen van de naleving van wettelijke voorschriften.
- Het beoordelen en bevorderen van de financiële rechtmatigheid.
- Het rapporteren over de ontwikkeling van het onderwijs en over de uitoefening van taken door instellingen, expertisecentra en kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven, in het bijzonder over de kwaliteit.
- Het verrichten van andere bij of krachtens de wet aan de inspectie opgedragen taken.

De raad hecht in dit verband grote waarde aan het principe 'pas toe of leg uit'. Er kunnen omstandigheden zijn waarin een school op goede gronden niet kán voldoen aan de minimum-eisen. Is dat het geval, dan moet het bestuur van de instelling kunnen verklaren waarom dat zo is. Is de verklaring plausibel, dan zijn sancties niet nodig. Zo zijn de minimum leerresultaten geformuleerd aan de hand van de referentieniveaus voor taal en rekenen. Deze niveaus zijn genormeerd op basis van de prestaties van 75% van de leerlingen. Er zijn dus altijd leerlingen die de norm niet halen.⁴⁷ Sommige scholen hebben aanmerkelijk meer van deze leerlingen in huis dan andere.

Wat is basiskwaliteit in het funderend onderwijs?

Op basis van artikel 23 van de Grondwet is de overheid ervoor verantwoordelijk dat scholen voor primair en voortgezet onderwijs voldoen aan deugdelijkheidseisen. Om deze waarborgfunctie te kunnen waarmaken is normering en uniformering noodzakelijk. De deugdelijkheidseisen zijn basiseisen waar alle scholen aan moeten voldoen en zijn bij wet geregeld. Voorbeelden zijn: de aanwezigheid van gediplomeerd personeel, het hebben van een schoolplan en een schoolgids, en gelijke salariering van personeel aan bijzondere en openbare scholen. Ook het inrichten van de besturing van een onderwijsinstelling is onderdeel van de deugdelijkheidseisen. Daarbij gaat het om de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuur en intern toezicht, en de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend op het bestuur (governance).

Sinds 2010 behoren ook prestaties van leerlingen in taal en rekenen tot de deugdelijkheidseisen. Deze nieuwe (met kwaliteit verzwaarde) deugdelijkheidseisen zijn minimeisen. Over het belang van deze aspecten van kwaliteit bestaat in de samenleving grote consensus. Hierdoor kán de overheid ook sturen via centrale normen. Hetzelfde geldt voor het vakkenaanbod, de waarde van diploma's in het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs, en het rechtmatig besteden van publieke middelen aan publieke doelen.

De raad vindt dat centrale normen bekend, concreet en stabiel dienen te zijn, zodat onderwijsbesturen weten waaraan ze zich te houden hebben.⁴⁸

4.2 Landelijke normen voor kwaliteitsontwikkeling ongewenst

Om onderwijsbesturen te stimuleren tot verdere kwaliteitsverbetering – dus meer dan basiskwaliteit – ziet de raad geen heil in het opleggen van landelijke normen voor kwaliteit. Van

⁴⁷ Tot nu toe hebben scholen de mogelijkheid deze leerlingen niet te laten deelnemen aan de Cito-eindtoets. Als de school kan aantonen dat het om zorgleerlingen gaat, worden de resultaten van deze leerlingen buiten de schoolscore gehouden.

⁴⁸ Onderwijsraad, 2012, p. 59.

gestandaardiseerde normen gaat geen stimulerende werking uit. Bovendien beperken ze de vrijheid van instellingen om hun eigen onderwijs in te richten.

Geen stimulerende werking

Recent is in alle onderwijssectoren het externe toezicht geïntensiveerd (zie het kader in paragraaf 2.2). Deze intensivering levert niet automatisch een bijdrage aan een structurele verbetering van de algehele onderwijskwaliteit boven de basiskwaliteit. Met de invoering van risicogericht toezicht en de gerichte inzet van taskforces (zeer) zwakke scholen, is het aantal zwakke en zeer zwakke scholen in het primair en voortgezet onderwijs de afgelopen jaren verminderd. In navolging van het funderend onderwijs is meer recentelijk een vergelijkbare aanpak ontwikkeld voor het middelbaar beroepsonderwijs (MBObeter).⁴⁹ De inspanningen van de scholen richten zich op de normindicatoren van de Inspectie, waardoor het inspectiekader in de praktijk eerder een uniformerende dan een stimulerende rol vervult. De kwaliteit van het onderwijs wordt verhoogd doordat meer scholen voldoen aan de basiskwaliteit. Er lijkt echter geen beweging op gang te komen die ertoe leidt dat scholen zich verder blijven ontwikkelen. 'Risicovrije' scholen blijken niet automatisch de capaciteit te hebben om te werken aan duurzame kwaliteitsverbetering. Twijfel over de effectiviteit van controle wordt verder gevoed door internationaal vergelijkende analyses die suggereren dat een focus op minimumeisen onvoldoende is om op stelselniveau een proces van doorgaande kwaliteitsverbetering tot stand te brengen. Essentieel voor kwaliteitsverbetering is het al behandelde besturend vermogen van het bestuur. Landelijke normen voor kwaliteit en toezicht daarop vergroten op zich het besturend vermogen niet.

Beperken van de vrijheid van instellingen om eigen onderwijs vorm te geven

Meer landelijk vastgestelde normen voor kwaliteit geven scholen bovendien minder ruimte om onderwijs te verzorgen vanuit de eigen identiteit. De raad beschouwt identiteit als een wezenlijk aspect van kwaliteit. Vanuit de eigen pedagogische visie of levensbeschouwelijke overtuiging draagt de school bij aan de persoonsvorming van leerlingen en studenten. De vrijheid van onderwijs vereist dat de overheid zich terughoudend opstelt als het gaat om het formuleren van centrale normen en vereisten.

Daarbij komt dat niet alle onderdelen van het onderwijs die bijdragen aan kwaliteit, meetbaar zijn. De resultaten van leerlingen voor taal en rekenen kunnen op gestandaardiseerde wijze gemeten worden. Voor andere onderdelen van het onderwijs geldt dit minder of helemaal niet, terwijl ook deze onderdelen van grote betekenis zijn voor de kwaliteit van een school.

De brede doelstelling van het primair onderwijs is neergelegd in artikel 8 van de Wet op het primair onderwijs. Daarin staat dat het onderwijs zich onder meer moet richten op de emotionele en cognitieve ontwikkeling van leerlingen, op het ontwikkelen van creativiteit en, naast het verwerven van kennis, ook op het verwerven van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden. Daarnaast moet het onderwijs actief burgerschap en sociale integratie bevorderen en erop gericht zijn dat leerlingen kennismaken met leeftijdgenoten met verschillende achtergronden en culturen. Niet al deze onderdelen zijn in dezelfde mate meetbaar (te maken). Bovendien zijn de onderdelen die het beste te meten zijn, niet ook noodzakelijkerwijs de onderdelen die het belangrijkste worden gevonden. Ook het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs hebben meervoudige doelstellingen, waarvan sommige onderdelen beter meetbaar (te maken) zijn dan andere onderdelen.

⁴⁹ Inspectie van het onderwijs, 2011; Dijkstra & Janssens, 2012.

Tot slot beperkt een vergaande mate van uniformering ook de mogelijkheden van scholen om zich aan te passen aan lokale omstandigheden. Juist voor scholen is het belangrijk dat er ruimte is voor diversiteit. Zij functioneren in lokale samenwerkingsverbanden en netwerken en hebben te maken met vele partijen met wisselende behoeften en verwachtingen. Om hierop in te kunnen spelen moeten scholen eigen kwaliteitsdoelen kunnen formuleren en werkwijzen kunnen kiezen die daarbij passen. Als de variëteit in het stelsel onder druk komt te staan, belemmert dit op termijn innovatie. Tot slot kan het leiden tot toenemende regeldruk binnen onderwijsinstellingen.⁵⁰

4.3 ‘Verantwoording’ is een beter instrument voor kwaliteitsontwikkeling

De Inspectie heeft niet alleen een handhavende, maar ook een kwaliteitsbevorderende taak. Ze kan bijvoorbeeld scholen met elkaar vergelijken en ze daarmee feedback geven. De stimulans die hiervan uit kan gaan, blijkt door veel mensen in het onderwijs te worden gemist.⁵¹ Het zwaartepunt ligt zoals gezegd op het toezicht (op de basiskwaliteit). Toezicht is gericht op het komen tot een oordeel, met de mogelijkheid daaraan sancties te verbinden. De raad vindt dat bij kwaliteitsbevordering vormen van verantwoording beter passen dan vormen van toezicht. Verantwoording is gericht op leren en verbeteren. Interactie en uitwisseling over wat goed gaat en wat niet (en waarom), is daarvoor essentieel. Hierbij worden aan fouten of knelpunten juist *geen* sancties verbonden, zodat iedereen daar open over kan zijn en ervan kan leren. Een nadere toelichting op het verschil in werking tussen vormen van toezicht en verantwoording is te vinden in bijlage 1.

Omdat verantwoording altijd gepaard gaat met interactie en uitwisseling, is verantwoording ook een beter instrument om vast te stellen hoe is gewerkt aan niet-meetbare doelen van het onderwijs, die wel belangrijk zijn. De onderwijsinstelling kan laten zien welke inspanningen zijn gedaan. Verantwoording geeft bovendien meer mogelijkheden om op lokaal niveau – binnen de kaders van de wet – prioriteiten te stellen en doelen in te kleuren vanuit de eigen visie en identiteit. Op lokaal niveau kan verantwoording dan ook bijdragen aan maatschappelijke legitimering door belanghebbenden bij het onderwijs te betrekken (ouders, leerlingen en studenten, leraren en andere relevante partijen). Belanghebbenden kunnen bijvoorbeeld betrokken worden bij het ontwikkelen van de visie van de school, de doelen van het onderwijs (input-legitimiteit) en de wijze waarop daaraan in praktijk wordt gewerkt (proceslegitimiteit). Dit kan door middel van gesprekken – bijvoorbeeld tussen ouders en leerkrachten of tussen leerkrachten en leerlingen/studenten – die feedback opleveren. Evaluaties en gesprekken met afgestudeerden leveren feedback op over de mate waarin de doelen worden gerealiseerd (output-legitimiteit). Daarnaast is er een effectiviteitsargument: het is effectiever als de corrigerende werking niet van het extern toezicht zelf uitgaat, maar als het toezicht zich richt op voldoende en adequate vormen van zelfregulering. Hoe ‘lager’ in de organisatie sprake is van dialoog met voldoende tegenspraak, leren en verbeteren, hoe effectiever het is.⁵²

⁵⁰ Scholtes, 2011.

⁵¹ Werd vermeld in focusgroepen en versnellingskamers.

⁵² Zie ook Onderwijsraad, 2013.

Extern en intern toezicht, verticale en horizontale verantwoording

Extern toezicht wordt uitgeoefend door een partij buiten de organisatie – zoals de Inspectie of de NVAO – die de mogelijkheid heeft om sancties op te leggen. Intern toezicht richt zich louter op de instelling zelf en is belegd bij een intern toezichthoudend orgaan, zoals een raad van toezicht of een algemeen bestuur.

Verticale verantwoording vindt plaats in relatie tot actoren waaraan de instelling in hiërarchische zin ondergeschikt is (zoals het ministerie). Horizontale verantwoording voltrekt zich in relatie tot actoren waarmee de instelling in beginsel een gelijkwaardige relatie heeft.

Geef horizontale verantwoording ruimte én gewicht

Toezicht en horizontale verantwoording moeten zich niet te veel op dezelfde terreinen begeven en dezelfde informatie gebruiken (testscores, examencijfers of rendementen). Dan krijgt verantwoording die is gericht op betrokkenen en belanghebbenden onvoldoende ruimte om zich te ontwikkelen. De uitwisseling en de waardering die centraal staan bij verantwoording leggen het dan af tegen het gewicht van het oordeel van het toezicht. Verantwoording kan ook niet volledig los staan van toezicht, want dan is er grote kans op vrijblijvendheid en zijn er onvoldoende prikkels om te leren en te verbeteren.

Om horizontale verantwoording voldoende ruimte te geven, heeft zij vooral een rol op terreinen waarop het externe toezicht niet verbonden is met een oordeel en sancties. Dan gaat het bijvoorbeeld om de brede, niet eenvoudige te meten, maar wel belangrijke doelen van het onderwijs, zoals de socialemotionele en creatieve ontwikkeling van leerlingen. Om verantwoording voldoende gewicht te geven kan het deel uitmaken van de waardering van een (externe) toezichthouder. Zo kan de mate waarin de school belanghebbenden bij het onderwijs betreft en aantoonbaar leert van feedback, een plaats krijgen in de waardering door de Inspectie.

Verantwoording in de praktijk: feedback op kwaliteit door scholenvergelijking

Bij een kwaliteitsbevorderende rol van de Inspectie past geen (summatief) oordeel zoals dat wordt gegeven bij het wel of niet voldoen aan deugdelijkheidseisen. De Inspectie gaat in deze rol veel meer na welke resultaten de onderwijsinstelling behaalt en hoe die zich verhouden tot die van andere, vergelijkbare scholen en opleidingen. De Inspectie beschikt over prestatiegegevens van scholen in heel Nederland – toezicht houden is immers haar vak. Bovendien hebben inspecteurs, anders dan interne toezichthouders, overzicht over vele onderwijsbesturen en scholen. Onderwijsbesturen en scholen kunnen daar in hoge mate hun voordeel mee doen. De Inspectie kan scholen 'spiegelen' door ze bijvoorbeeld te vergelijken met scholen met eenzelfde leerlingenpopulatie. Scholen kunnen daarmee wenselijke en realistische verbeterpunten vaststellen en daarover verantwoording afleggen. Op basis van een scholenvergelijking kan de Inspectie de school een waardering geven voor de prestaties op een bepaald domein. Zijn de rekenprestaties op het niveau dat van een school met zo'n leerlingenpopulatie mag worden verwacht? Realiseert een school die zich profileert als cultuurschool ook bovengemiddelde prestaties op dat gebied?

De toezichthouder verbindt aan de waardering geen formele sancties. Toch is het (formatieve) oordeel van de Inspectie niet vrijblijvend vanwege het (mogelijke) effect op de reputatie van de instelling. Essentieel is dat de verantwoording – binnen de kaders die de overheid stelt – ruimte laat voor eigen keuzes van de school, dat die gepaard gaat met interactie en uitwisseling tussen school en inspecteur, en dat die in het teken staat van duurzame kwaliteitsverbetering.

Meer aandacht voor de kwaliteitsbevorderende rol van de Inspectie vereist ook professionalisering van inspecteurs om deze rol goed in te vervullen. Ook is het voor inspecteurs van

belang om het hele spectrum aan scholen te blijven zien, om zicht te houden op scholen die een bovengemiddelde onderwijskwaliteit realiseren. De raad acht dit voor het referentiekader en het lerend vermogen van de Inspectie zelf van belang.

Bij verschillende rollen horen verschillende vormen van communicatie

De verschillende rollen van de Inspectie liggen in elkaars verlengde, maar moeten in de communicatie en rapportage van elkaar worden onderscheiden. De oordelende rol van de Inspectie komt tot uiting in openbaar beschikbare kwalificaties als zeer zwak of basistoezicht. Bij de kwaliteitsbevorderende rol van de Inspectie (bovenop de basiskwaliteit dus) past een rapportage waarin een waardering tot uitdrukking komt voor wat goed gaat en wat beter kan en moet. Dit steeds in relatie tot vergelijkbare andere scholen. Onderdeel van deze rapportage is een reactie van de school zelf, waarin hij kan aangeven of de school de waardering van de Inspectie volgt (pas toe of leg uit) en hoe hij aan de verbeterpunten denkt te werken. Als ervaring met deze werkwijze is opgedaan, kan de vorm worden bepaald waarin deze rapportage openbaar wordt en deel gaat uitmaken van de (horizontale) verantwoording van de school naar derden. Bijvoorbeeld in de vensters voor verantwoording.

4.4 Differentieer toezicht en verantwoording tussen sectoren én instellingen

Differentieer tussen sectoren

Onderwijsbesturen zijn er in soorten en maten. Een deel van die variatie hangt samen met de sector: een bestuur van een hogeschool verschilt substantieel van een bestuur van een aantal basisscholen. Het versterken van het besturend vermogen van onderwijsbesturen vraagt om een sectorspecifieke aanpak, die aansluit bij de geschiedenis van de sector.

Voor de ontwikkeling van het externe toezicht voor de verschillende onderwijssectoren geldt een zekere mate van convergentie: voor alle sectoren is sprake van risicogericht toezicht. De raad geeft de minister en de Inspectie in overweging om bij de verdere doordenking en ontwikkeling van toezicht en verantwoording onderscheid te blijven maken tussen de sectoren.⁵³ Zo verdient de waarderende rol van de externe toezichthouder per onderwijssector een andere invulling. Hetzelfde geldt voor de plaats van de (summatief) oordelende rol. Een belangrijk criterium voor de combinatie van vormen van toezicht en verantwoording is de vraag of daarmee het zelfcorrigerend vermogen binnen de sector wordt ondersteund en versterkt.⁵⁴

In het hoger onderwijs is meer dan in het funderend onderwijs ervaring opgedaan met peer-review en intercollegiale consultatie om tot kwaliteitsverbetering te komen. De rol van de NVAO kan daarom beperkt worden tot het bewaken van de basiskwaliteit (accreditatie) en het beoordelen van het kwaliteitszorgsysteem. In het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is de kritische peer-reviewpraktijk nog groeiende. De kwaliteitsbevorderende functie van de Inspectie is hier daarom belangrijker. Zij vervult een intermediërende rol.

Stimuleer en sluit aan bij kwaliteitszorg binnen instellingen

Naast variatie in combinaties van toezicht en verantwoording tussen onderwijssectoren pleit de raad ook voor variatie in toezicht voor besturen *binnen* dezelfde sector.

⁵³ Zie ook Onderwijsraad, 2006.

⁵⁴ Naar aanleiding van grote incidenten rond InHolland en Amarantis zijn hogescholen en roc's in staat gebleken tot corrigerend vermogen binnen de sector.

Sommige scholen hebben een groot vermogen ontwikkeld om continu te leren en te verbeteren. Zij gebruiken het samenspel van horizontale verantwoording en intern en extern toezicht goed. Dat doen ze bijvoorbeeld met behulp van systematische vergelijkingen met andere scholen, door middel van interne audits, collegiale visitaties en het werken in professionele leergemeenschappen. Het is belangrijk om het lerend vermogen dat door leraren en scholen zelf wordt georganiseerd, zo veel mogelijk te stimuleren en niet te frustreren.⁵⁵

In navolging van de werkwijze in het hoger onderwijs waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen instellingsaccreditatie en de accreditatie van opleidingen, kan de Inspectie in andere sectoren onderwijsbesturen stimuleren hun eigen kwaliteitszorg effectiever in te richten. Dat kan bijvoorbeeld via het systematisch vergelijken van de eigen aanpak en resultaten met die van andere scholen en opleidingen, en een systematiek van intercollegiale visitatie en audits van leraren, teams en scholen binnen en buiten het eigen bestuur. De beoogde effecten van interne kwaliteitszorg zijn het vroegtijdig signaleren van risico's, het daar aantoonbaar op interveniëren, het systematisch monitoren van de voortgang, en aantoonbare verbetering. Naarmate een onderwijsbestuur overtuigender kan aantonen dat de interne kwaliteitszorg op orde is en ook de beoogde effecten heeft, kunnen de frequentie en de omvang variëren waarmee de Inspectie toezicht houdt op het niveau van scholen, afdelingen en leraren. Dan kan eerder worden volstaan met een combinatie van toezicht op het niveau van het bestuur en een steekproefsgewijze aanpak op het niveau van scholen, teams en leraren. De Inspectie toetst daarbij of de interne kwaliteitszorg ook daadwerkelijk functioneert zoals bedoeld. Op die manier kan beter worden aangesloten bij bestaande en effectieve vormen van kwaliteitszorg die zich binnen scholen en clusters van scholen ontwikkelen. Een mooi voorbeeld daarvan komt van het technasium (zie kader). Interne kwaliteitszorg van onderwijsbesturen kan echter nooit de functie van de inspectie als externe toezichthouder over nemen.

Kwaliteitszorg technasium

Het technasium is een formule voor beter bètaonderwijs voor havo en vwo. De naam is als merk geregistreerd, scholen moeten aan een aantal voorwaarden voldoen om het predicaat te verkrijgen waarmee ze de naam technasium mogen voeren. Anno 2013 werken circa tachtig scholen met dit onderwijsconcept.

Scholen die dit type onderwijs aanbieden, werken en leren regionaal samen in netwerken van circa vijf scholen, onder begeleiding van een netwerkcoach. Binnen iedere school is iemand verantwoordelijk voor de inhoud en de coördinatie van het onderwijs; voor docenten gelden aanvullende scholingseisen. Het expertisecentrum biedt jaarlijks trainingen aan, waarmee docenten zich kunnen (blijven) kwalificeren.

Het predicaat waarmee een school zich technasium mag noemen is vier jaar geldig. Aan die termijn is een vierjaarlijkse kwaliteitszorgcyclus verbonden, die bestaat uit verschillende vormen van georganiseerde feedback in verschillende jaren. Audits door leraren binnen regionale netwerken en gesprekken met een medewerker van het expertisecentrum die het geheel aan technasia overziet, maken deel uit van deze cyclus. Periodiek zijn er externe audits door een onafhankelijk bureau op basis van een beoordelingskader dat samen met scholen is ontwikkeld. Het beoordelingskader bestaat uit harde en zachte normen. Scholen die niet aan de criteria voldoen krijgen de mogelijkheden een verbeterplan te maken en uit te voeren; in het uiterste geval kan het bestuur besluiten het predicaat in te trekken. De school mag zich dan niet langer technasium noemen.

⁵⁵ Onderwijsraad, 2013.

De raad adviseert de minister te verkennen of naast de reeds ontwikkelde *escalatieladder* ook een *ladder-van-verdienste* ontwikkeld kan worden.⁵⁶ Waar de escalatieladder op voorhand en voor iedereen inzichtelijk maakt welke sancties een bestuur in welk geval kan verwachten, kan een ladder-van-verdienste inzicht geven in de manier waarop een bestuur in aanmerking kan komen voor een andere vorm en intensiteit van extern toezicht. Op die manier worden niet alleen sancties (van attendering tot beëindiging van de bekostiging) expliciet gemaakt, maar ook beloningen (waardering). De raad verwacht dat daar een stimulerende werking van uit kan gaan.

⁵⁶ Deze gedacht is verwant aan het concept 'earned autonomy', zoals dat onder meer is uitgewerkt in een recente visie op het openbaar bestuur door de Australische federale overheid, en in de strategische koers 'Skills for Growth' in Groot-Britannië.

Afkortingen

bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
hbo	hoger beroepsonderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PISA	Programme for International Student Assessment
VTOI	Vereniging van Toezichthouders van Onderwijsinstellingen
WPO	Wet op het primair onderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

Literatuur

- Blokdijk, T.M.M. & Goodijk, R. (2012). *Toezicht binnen onderwijsinstellingen: onderzoek naar samenstelling, werkwijze en functioneren van RvT's in het onderwijs*. Tilburg: NRC&T/TiasNimbis Business School.
- Bokdam, J., Bal, J. & De Jonge, J. (2012). *Evaluatie Wet medezeggenschap op scholen*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Bovens, M. (2006). *Analysing and Assessing Public Accountability: a conceptual model*. European Governance Papers (EUROGOV), C-06-01. www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf.
- Bovens, M. & Schillemans, T. (2009). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma.
- Bronneman-Helmers, R. (2008). *Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland. Een beleidsanalytische studie ten behoeve van het parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen (2008)*. Kamerstukken II, 2007-2008, 31 007, nr.7.
- Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (2012). *Autonomie verplicht*.
- De Bakker, S. (2012). Onderwijs: tussen vrijheid en verantwoordelijkheid. In Raad voor Openbaar Bestuur (ed.), *Cahier Loslaten in vertrouwen. Beschouwingen van adviesraden over een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: ROB.
- De Koning, P. & Dielemans, J. (2011). *Implementatie van de code Goed Onderwijsbestuur bij scholen voor Voortgezet Onderwijs*. Utrecht: VO raad.
- Dijkstra, A.B. & Janssens, J.G. (2012). *Om de kwaliteit van het onderwijs. Kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Duivenboden, H., Hout, E. van, Montfort, C van & Vermaas, J. (2009). *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*. Den Haag: Lemma.
- Goodijk, R. (2012). *Falend toezicht in semipublieke organisaties? Zoeken naar verklaringen*. Assen: Van Gorcum.
- Honingh, M. & Hooge, E. (2012). *Goed bestuur in het primair onderwijs. Eindrapportage monitor goed bestuur in het primair onderwijs 2010-2012* Utrecht: PO raad.
- Hooge, E.H. (2013). *'Toujours faire faire'. Goed bestuur van onderwijs*. Paper voor de Kennismarkt van het Ministerie van OCW.
- Inspectie van het onderwijs (2011). *De staat van het onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Karstanje, P.N., Glaudé, M.T., Ledoux, G. & Verbeek, A.E. (2008). *Beleidsvoerend vermogen van basisscholen; stand van zaken en verklarende factoren*. Amsterdam: SCO Kohnstamm.
- Minderman, G. (2012). *Waar is de raad van toezicht?* Den Haag: Boom Lemma.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (1985). *Meer over management; versterking van het management van onderwijsinstellingen*. Zoetermeer: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (1999). *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid*. Zoetermeer: Ministerie van OCenW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005). *Onderwijs in stelling. Kracht en creativiteit voor de kennissamenleving*. Brief, 15 december 2005.
- Noordegraaf, M. & Wit, B. de (2011). *'Professional governance'; Bouwstenen voor de beschrijving en beoordeling van governance en professionaliteit in het onderwijs*. Geraadpleegd op 16 april 2013 via <http://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2013/professional-governance/item5150>.
- Noordegraaf, M. & Wit, B. de (2012). *Van maakbaar naar betekenisvol bestuur; een achtergrondstudie naar (keten) governance en (nieuw) publiek management en de gevolgen voor toezicht en evaluatie*. Geraadpleegd op 16 april 2013 via <http://www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/van-maakbaar-naar-betekenisvol-bestuur-63/>
- Onderwijsraad (2001). *Wat scholen vermogen*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2006). *Doortastend onderwijstoezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007). *Veelzeggende instrumenten van overheidsbeleid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008). *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010). *Verzelfstandiging II*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012). *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013). *Leraar zijn*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Proefschrift. Den Haag, Lemma.
- Scholtes, H.H.M (2011). *Opbrengsten versnellingskamers Rolzuiverheid*. Amersfoort: Twynstra Gudde.
- Scott, W.R. (2001). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Stoll, L., Bolam, R., McMahon, A., Wallace, M. & Thomas, S. (2006). Professional learning communities: a review of the literature. *Journal of educational change*, 2006(7), 221-258.
- Talbert, J.E. (2010). Professional Learning Communities at the Crossroads: How Systems Hinder or Engender Change. In Hargreaves et al (ed.), *Second International Handbook of Educational Change*. Springer.
- Theisens, H. (2012). *Bestuurlijke arrangementen in succesvolle onderwijslanden*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Van Gunsteren, H. (2003). *Woordenboek voor verwarde politici*. Amsterdam: Van Gennep.
- Van Gunsteren, H. (2006). Leren vertrouwen in democratie. In P.L. Meurs, E.K. Schrijvers & G.H. De Vries (eds.), *Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid. WRR verkenningen 12*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van Schoonhoven, R. (2010). Medezeggenschap en verantwoording: in meerdere opzichten een zaak van goed bestuur In R. Klarus & F. de Vijlder (eds.), *Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving*. Meppel: Boom.
- Van Tol, J.H., Helsloot, I. & Mertens, F.J.H. (2011). *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*. Den Haag: Boom Lemma.
- Waslander, S., Pater, C. & Van der Weide, M. (2010). *Markets in Education*. An analytical review of empirical research on market mechanisms in education. Education Working Paper no. 52, OECD.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag: WRR.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte problematiek*. Den Haag: WRR.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving. Synopsis van WRR rapport*. Den Haag: WRR.
- Wossmann, L. (2007). International Evidence on School Competition, Autonomy, and Accountability: A Review. *Peabody Journal of Education*, 82(2-3), 473-497.

Geraadpleegde deskundigen

De heer A. Aaldering	docent ROC Horizon college
De heer C. Beke	bestuurslid Beroepsvereniging mbo (Bvmbo)
Mevrouw M. Blom	voorzitter college van bestuur Willibrordstichting (vo)
De heer A. Blonk	lid directieteam Hoornbeeck College (roc)
De heer R. van den Bogaard	voorzitter medezeggenschapsraad Fontys Hogeschool
Mevrouw A. Bon	docent/lid examencommissie Stenden Hogeschool
Mevrouw M. Bonekamp	docent, programmaontwikkelaar ROC Aventus
Mevrouw M. Boogaard	docent basisschool de Hoeksteen
Mevrouw M. Bos	docent ROC de Leijgraaf
De heer J. de Bruin	directeur Heijbergsschool (po)
De heer R. Bruntink	conrector Linde College (vo)
De heer A. van Dam	beleidsmedewerker Gemeente Den Haag
Mevrouw H. Damhof	voorzitter college van bestuur Openbaar onderwijs Zwolle (po, so, vo)
De heer J. Deneke	docent Avans Hogeschool
Mevrouw A. Derkink	beleidsmedewerker gemeente Almere
Mevrouw A. Dries	directeur Agnesschool (po)
De heer L. van Drongelen	rector Pax Christi College (vo)
Mevrouw S. Feiertag	beleidsmedewerker Nuffic (internationale universiteiten)
Mevrouw L. Fransen	docent ISW de Hoge Woerd (vo)
Mevrouw I. Franssen	beleidsmedewerker NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatie)
De heer H. Frenken	directeur/interimmanager de Dukdalf (po)/ andere po-scholen
De heer J. Gerritsen	docent ROC Aventus
Mevrouw J. van Geuns	docent, lid examencommissie InHolland
Mevrouw A. van Gorsel	voorzitter college van bestuur Albeda college (mbo)
Mevrouw S. Grotenhuis	directeur-bestuurder OSG Bijlmer (vo)
Mevrouw I. Haasjes	bestuurslid LSVb (Landelijke Studenten Vakbond)
De heer J. Hagens	beleidsmedewerker AVS (Algemene Vereniging Schoolleiders)
Mevrouw M. Held	voorzitter Bvmbo
De heer R. van Hessem	bestuurslid UNIENFTO (vakbond beroepsonderwijs)
De heer E. Heijmans	adviseur kwaliteitscontrole vo
Mevrouw E. Hokke	docent Hogeschool Utrecht
Mevrouw T. van den Idsert	beleidsmedewerker VO-raad
Mevrouw L. Jillissen	beleidsmedewerker Erasmus Universiteit Rotterdam
De heer H. de Jonge	domeinleider onderzoek VSNU (Vereniging van Universiteiten)
Mevrouw M. de Jonge	bestuurder ISO (Interstedelijk Studenten Overleg)
De heer A. Jonkman	stafmedewerker HBO-raad
De heer A. Kara	manager InHolland
De heer R. Karman	teamleider Hogeschool Utrecht
De heer W. van Katwijk	directeur Ouders & COO
Mevrouw M. Kemper	manager Centrum Innovatie van Opleidingen
Mevrouw K. Kervezee	voorzitter PO-raad
Mevrouw J. Kersing	docent de Hoeksteen (po)
Mevrouw A. Kil	directeur Onderwijscoöperatie
De heer M. Kircz	docent Amsterdams Lyceum

De heer A. Klinkhamer	beleidsmedewerker Gemeente Assen
De heer P.J. Klijn	stafmedewerker VSNU
De heer A. de Kok	docent ROC Deltion College
Mevrouw H. Koster	rector Edison College
Mevrouw M. Kramer	manager strategie Stichting Kennisnet
De heer H. Lamberink	directeur LVGS (gereformeerde scholen)
De heer M. Leek	adjunct-directeur De Wissel (speciaal po)
Mevrouw J. Leenhouts	voorzitter college van bestuur ROC Mondriaan
De heer A. Lemmens	dean bachelor college Technische Universiteit Eindhoven
Mevrouw L. Lemmers	docent de Hoeksteen (po)
Mevrouw M. Lieskamp	beleidsmedewerker CNV Onderwijs
Mevrouw D. Mevissen	coördinator propedeuse, docent Haagse Hogeschool
De heer W. Middendorp	conrector Christelijk Gymnasium Utrecht
De heer M. Moekotte	docent, vakbondsmedewerker ROC Twente
De heer A. Moolenbroek	directeur De Passie (vo)
De heer R. Onderwater	stafmedewerker VO-raad
De heer F. Pardoel	voorzitter Bond Katholiek Voortgezet Onderwijs
De heer D. Pigmans	mbo-docent, zzp
De heer L. Plugge	voorzitter Stichting Surf
Mevrouw M. Pol	stafmedewerker PO -raad
Mevrouw R. Postma	ambtelijk secretaris LOBO (Landelijke Oudervereniging Bijzonder Onderwijs)
Mevrouw M. Remmerswaal	voorzitter ISO (Interstedelijk Studenten Overleg)
Mevrouw C. van Riswijk	docent Montessorischool de Pas (po)
Mevrouw A. Roeters	inspecteur-generaal Onderwijsinspectie
De heer J. de Ronde	voorzitter LSVb
De heer I. van Rooij	interimmanager Hogeschool Utrecht
De heer P. Rüpp	voorzitter college van bestuur Avans hogeschool
De heer T. Slooijer	bestuurslid LAKS (Landelijk Aktie Komitee Scholieren)
De heer F. Stieber	directeur Reflexis (po)
Mevrouw K. Stieger	hoofd af subsidie Europees Platform
De heer J. Timmers	college van bestuur Signum (po)
De heer Tomas	bestuurslid Laks
De heer J. Top	projectleider niveau 1 ROC Rivor
De heer P. Ubags	docent Hogeschool Utrecht
Mevrouw L. van de Venne	onderzoeker Expertisecentrum Beroepsonderwijs
De heer D. Verduin	beleidsmedewerker VAWO (vakbond voor de wetenschap)
Mevrouw L. Verheggen	lid db AOOb (Algemene Onderwijsbond)
Mevrouw J. Voltman	beleidsmedewerker Colo (beroepen bedrijfsleven)
Mevrouw S. Walvisch	vice-voorzitter PO-raad
De heer G. Wammes	stafmedewerker MBO Raad
De heer W. Wieling	voorzitter college van bestuur OSG Piter Jelle (vo)
De heer W. de Wit	docent RDM Campus (mbo)
De heer P. de Wolf	docent Sint Laurenscollege (vo)
Mevrouw A. Woltjer	beleidsmedewerker PO-raad

Bijlage 1

Verschillen tussen toezicht en verantwoording

Om het verschil in werking tussen vormen van toezicht en verantwoording te verhelderen, sluit de raad aan bij de generieke omschrijving van Schillemans.⁵⁷ Deze generieke omschrijving omvat drie fasen: de informatiefase, de debatfase en de oordeelsfase. Binnen die fasen zijn vervolgens in totaal acht elementen van belang.⁵⁸

Informatiefase

- (1) Er is een *relatie* tussen een actor en een forum,
- (2) waarin de actor *verplicht* is of zich verplicht voelt,
- (3) zijn *gedrag* (in de ruimste zin van het woord) *uit te leggen*,

Debatfase

- (4) en zonodig te rechtvaardigen,
- (5) terwijl het forum *nadere vragen* kan stellen.

Oordeelsfase

- (6) Het forum *beoordeelt* het gedrag,
- (7) tegen het licht van bepaalde *verwachtingen*,
- (8) hetgeen vervolgens (in)formele *consequenties* kan hebben voor de actor.

Het relatieve belang van de verschillende fasen en elementen kan verschillen. Bij toezicht ligt het zwaartepunt op de oordeelsfase en is de informatiefase nodig om dat oordeel te kunnen geven. De debatfase is daaraan ondergeschikt of geheel afwezig. In geval van extern toezicht – door de Inspectie of de NVAO – is sprake van wettelijke verplichtingen (element 2), expliciete en vastgelegde verwachtingen (element 7) en formele sancties (element 8).⁵⁹ Bij intern toezicht is doorgaans sprake van alle fasen, maar ook daar ligt het zwaartepunt op de oordeelsfase.⁶⁰

Anders dan bij toezicht, waar de debatfase ondergeschikt is of zelfs ontbreekt, ligt bij verantwoording het zwaartepunt juist bij de debatfase.⁶¹ Toezicht is gericht op het komen tot een oordeel, met de mogelijkheid sancties te verbinden aan dat oordeel. Verantwoording is gericht op leren en verbeteren. Wanneer aan verantwoording, direct of indirect, sancties worden verbonden, zet dat het leereffect onder druk. Het melden, bespreekbaar maken of erkennen van ‘fouten’ kan dan negatieve consequenties hebben. Daarmee wordt een belangrijke voorwaarde voor kwaliteitsverbetering geschonden: fouten in een veilige context kunnen analyseren en ervan leren.⁶² De debatfase is daarom een cruciale fase bij verantwoording: daar vindt de interactie tussen actor en forum plaats, met hoor en wederhoor, vragen en antwoorden, rechtvaardigingen, verdedigingen en tegenwerpingen. De informatie die tijdens deze debatfase wordt gedeeld en discussies over de interpretatie daarvan, maken bij verticale verantwoording deel

⁵⁷ Schillemans, 2007; Bovens, 2006; Bovens & Schillemans, 2009.

⁵⁸ Schillemans, 2007, p.63.

⁵⁹ De Algemene Rekenkamer definieert toezicht als “... het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.” Ook in deze breed onderschreven definitie ontbreekt een expliciete vermelding van de debatfase.

⁶⁰ Interne toezichthouders hebben meer rollen dan het houden van toezicht, zij treden bijvoorbeeld ook op als werkgever, klankbord en adviseur van het bestuur. Het helder onderscheiden van deze rollen en van daaruit rolvast optreden, is een belangrijke opgave voor interne toezichthouders. Zie ook Goodijk, 2012; Minderman, 2012.

⁶¹ Deze omschrijving sluit aan bij Schillemans, 2007; Bovens & Schillemans, 2009; Van Gunsteren, 2003; Van Gunsteren, 2006; Duivenboden, Hout, Montfort & Vermaas, 2009. De Algemene Rekenkamer legt de nadruk op verantwoording omwille van publieke rekenschap en beschrijft dat als “De primaire functie van horizontale verantwoording is ... aan andere belanghebbenden laten zien hoe de instelling zo goed mogelijk probeert te presteren en functioneren.”

⁶² Talbert, 2010.

uit van de waardering die uiteindelijk wordt gegeven. Hoewel in geval van verticale verantwoording sprake is van een hiërarchisch bovengeslikte actor, worden aan de oordeelsfase geen formele consequenties verbonden. Veel vormen die bekend staan als financiële verantwoording – bijvoorbeeld richting subsidieverleners – zijn vanwege de mogelijkheid van sancties feitelijk vormen van toezicht. Omdat de raad hecht aan een helder onderscheid tussen toezicht en verantwoording, spreekt de raad bij toezicht over *oordelen* en bij verantwoording over *waarderen*.

Bij horizontale verantwoording ligt niet alleen het zwaartepunt bij de debatfase, maar is de uitwisseling tijdens de debatfase de hele essentie. Dat is ook het geval als niet op voorhand duidelijk is welke verantwoordelijkheden in het spel zijn en wie welke verantwoordelijkheden draagt.⁶³ Verantwoording is dan een scheppende activiteit om – achteraf – gezamenlijk een reconstructie te maken van wat er is gebeurd, met de bedoeling om ervan te leren. Vooral bij incidenten en gemaakte fouten krijgt verantwoording het karakter van het “herordenen van het verleden (...) om verantwoordelijkheid voor de toekomst te scheppen.”⁶⁴ Verantwoording verloopt daarom “niet volgens een formule en eenvoudig rekenwerk”.⁶⁵ Het is chaotisch en weerbarstig en daarom zijn zoeken, tussentijds bijstellen en zwarte pietten inherent aan dat proces. Bij maatschappelijke organisaties – waaronder onderwijsorganisaties – die (deels) met publieke middelen publieke belangen behartigen, krijgt horizontale verantwoording het karakter van *meervoudige verantwoording*. In de debatfase kan dan een afweging plaatsvinden van verschillende belangen.⁶⁶ Het behartigen van ‘stille belangen’ en ‘zwakke belanghebbenden’ verdient daarbij expliciet aandacht.

63 Van Gunsteren, 2003; Van Gunsteren, 2006.

64 Van Gunsteren, 2006, p.234.

65 Van Gunsteren, 2003.

66 Duivenboden, Hout, Montfort & Vermaas, 2009.

Overheid en onderwijsbesturen delen de verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit. Binnen het huidige bestuursmodel en met de huidige regels is 'goed bestuur' mogelijk. De raad geeft in dit advies twee aanbevelingen die leiden tot een betere uitwerking van een stelsel met relatief autonome onderwijsinstellingen.