

Besturen van onderwijs

Acquis over besturen van onderwijs in opdracht van de Onderwijsraad

*Marlies Honingh
Lars Stevenson*

Nijmegen, december 2020



Besturen van onderwijs

Acquis over besturen van onderwijs in
opdracht van de Onderwijsraad

Marlies Honingh
Lars Stevenson

December 2020

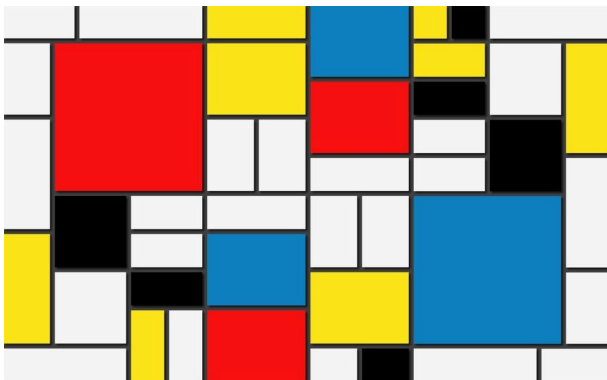
Voorwoord

Het werken aan dit acquis is het best te omschrijven als het zoeken naar en analyseren van ‘het perspectief’ van de Onderwijsraad op sturen en besturen. Duidelijk wordt dat er niet zozeer één perspectief mogelijk is. Het gaat veel meer om een samenspel van perspectieven

In het tijdsbestek waarin de geanalyseerde adviezen zijn geschreven is er meer en meer aandacht uitgegaan naar netwerksturing en samenwerking. Daarmee zijn de sturingsmogelijkheden voor de overheid drastisch veranderd. Dit heeft logischerwijs ook gevolgen voor de positie en het werk van adviesraden zoals de Onderwijsraad. Want, aan en voor wie zijn de adviezen geschreven? En, op welke wijze kan de Onderwijsraad bijdragen aan ons onderwijs?

In het denken over de perspectieven en adviezen van de Onderwijsraad op het (be)sturen van het onderwijs kunnen onderstaande beelden van werken van Mondriaan en Matisse helpend zijn. Met de werken in het achterhoofd kunnen de vragen over (be)sturen van onderwijs vanuit verschillende invalshoeken worden benaderd. Hoe ziet het onderwijsveld eruit? Is het duidelijk afgebakend? Wat betekent het dat onderwijs ‘essentially contested’ concept is? Zijn er duidelijke grenzen aan de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren? Op welke manieren kijkt de Onderwijsraad naar het stelsel?

Na het lezen van dit acquis hopen wij dat duidelijk is dat geen van deze vragen eenduidig beantwoord kan worden, maar slechts vanuit een gekozen perspectief bestudeerd kan worden. Ook voor de advisering over het veld geldt dit. Een advies is slechts een reflectie van een perspectief en de vraag is in hoeverre dit perspectief de complexiteit van het veld echt heeft weten te omvatten. Voor de Onderwijsraad zit ook hier de uitdaging.



Piet Mondriaan 1872-1944



Henri Matisse 1869-1954

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
1. Inleiding en vraagstelling.....	3
1.1. Inleiding	3
1.2 Te beantwoorden vragen	3
1.3 Werkwijze	3
1.4 Analyse kader	4
2 Centrale gedachten en denklijnen	6
2.1 Besturen is geen doel op zich	6
2.2 De bestuurder als.....	7
2.3 Artikel 23	8
2.4 Stelselverantwoordelijkheid.....	11
2.5 Zelfregulering in en van onderwijsorganisaties	13
2.6 Toezicht en verantwoording	14
2.7 Sturen?	15
3. Reflectie op analyse.....	17
4. Doorwerking van adviezen	20
Literatuurlijst	22
Bijlage 1 Tabel van geanalyseerde adviezen	23
Bijlage 2 Thematische lijnen in de analyse.....	24
Bijlage 3 Analysesystematiek	25
Bijlage 4 De bestuurder als.....	26
Bijlage 5 Volledige uitwerking en nadere bouwstenen.....	27
Juridisch	27
Toezicht	35
Waarmaken	37
Sturingsinstrumenten.....	44
Organisatie	46
Brede onderwijsontwikkeling.....	50
Opbrengsten.....	55
Decentralisatie.....	61

1. Inleiding en vraagstelling¹

1.1. Inleiding

Dit acquis schrijven wij over ‘Besturen van onderwijs’. In de periode van 2007 tot en met 2020 heeft de Onderwijsraad meerdere malen gevraagd en ongevraagd verkenningen, studies, briefadviezen en adviesrapporten geschreven waarin ingegaan werd op (be)sturen, bestuurders en bestuurlijke balans in het stelsel. Dit acquis is het tweede acquis in opdracht van de Onderwijsraad over besturen. In 2008 hebben De Vijlder et al., 2008, een acquis geschreven met de titel: *“Raad over bestuur en organisatie; acquis tien jaar adviezen bestuur en organisatie onderwijsraad”* Het acquis dat wij nu schrijven, biedt een inhoudelijke analyse van en reflectie op de centrale gedachten van de Onderwijsraad over (be)sturen van onderwijs in de periode daarna.

1.2 Te beantwoorden vragen

In dit acquis beantwoorden we de volgende drie vragen:

1. Wat zijn de centrale gedachten in de publicaties van de Onderwijsraad met betrekking tot het onderwerp ‘Besturen van onderwijs’ en welke veranderingen zijn hierin zichtbaar in de loop der tijd (van november 2007 tot juli 2020)?
2. Zijn er in het werk van de Onderwijsraad mogelijkwerwijs blinde vlekken te onderscheiden, dat wil zeggen belangrijke gedachten over, of aspecten van, besturen van onderwijs die volgens de onderzoeker onderbelicht zijn gebleven, gezien wetenschappelijke ontwikkelingen, beleidsontwikkelingen, ontwikkelingen in de onderwijspraktijk en de maatschappelijke context, en zo ja, welke?
3. Welke indicaties van doorwerking in de onderwijspolitieke agenda, beleid en wet- en regelgeving en/of de onderwijspraktijk zijn waarneembaar?

Beantwoording van deze vragen behelst naast (1) het bieden van een overzicht op basis van analyse van de inhoud van de rapporten (adviezen, verkenningen en briefadviezen), (2) een breder kader om zicht te krijgen op eventuele blinde vlekken en (3) om een analyse van doorwerking door wets- en beleidsontwikkeling eveneens in ogenschouw te nemen

1.3 Werkwijze

In titels van de adviezen² van de Onderwijsraad in de periode 2007-2020 komen de woorden ‘sturen’ en ‘besturen’ nauwelijks voor. Daarmee verwijzen de titels van adviezen minder expliciet naar sturen, sturing en ‘checks and balances’ in het stelsel dan in de periode tussen 2000 en 2008 (zie ook De Vijlder et al., 2008). In die periode verschenen adviezen met titels die spraken over governance, dereguleringsbeleid en bijvoorbeeld de marktmeester. Dit is goed te begrijpen wanneer we ons realiseren dat de positionering van besturen en het denken over intern toezicht in onderwijsorganisaties juist in die eerdere jaren opnieuw vorm kregen. De periode daarna is meer te zien als ‘the proof of the pudding’, het moment waarop de werking in de praktijk vorm kreeg en meer en meer duidelijk werd of en waar eventuele bijstelling wenselijk was.

Op basis van opgave van de Onderwijsraad is een aantal van 35 adviezen aangemerkt als mogelijk relevant en veertien als twijfel. We hebben uiteindelijk 36 adviezen van de Onderwijsraad onder de

¹ De auteurs bedanken dr. Marieke van Genugten, mr. dr. Hansko. Broeksteeg, prof. dr. Taco Brandsen en dr. Jan-Kees Helderma voor het meelezen en meedenken en hun deelname aan het ronde tafelgesprek over dit acquis.

² Ten behoeve van de leesbaarheid duiden we alle adviesrapporten, verkenningen en briefadviezen aan met de term adviezen.

loep genomen. Na bestudering en lezing van de adviezen is besloten alle als relevant getypeerde adviezen, met uitzondering van de adviesrapporten: Stand van Educatief Nederland, op te nemen en daar nog vier adviezen uit de door de Onderwijsraad als ‘wellicht relevant’ aangemerkte adviezen aan toe te voegen. Daarmee komen we op 29 gevraagde en zeven ongevraagde adviezen, waarvan vijf briefadviezen, drie verkenningen en een informerende notitie (zie Bijlage 1).

Hier is het relevant om op te merken dat adviezen van adviescolleges een eigen en soms ook meervoudig karakter hebben. De teksten bestaan ten dele uit feiten en cijfers, beleidsvoornemens, beleidsontwikkelingen en wetteksten, maar ook uit maatschappelijke reflecties en wetenschappelijke inzichten. Daarmee zijn de publicaties niet te lezen als een volledige weergave van de wets- en beleidsontwikkeling in het onderwijsbestel. Ook gaat het niet om volledige wetenschappelijke analyses ten aanzien van (be)sturen van het onderwijs of om een evaluatie van de publicaties. In feite zijn de publicaties te lezen als documenten waarin de Onderwijsraad analyseert, structureert, duidt en voorziet van aanvullende kennis en vervolgens denk- of oplossingsrichtingen aandraagt.

Inhoudelijk betekent dit dat we adviezen analyseren die ingaan op de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit en opbrengsten, de reikwijdte van maatschappelijke taken van onderwijsorganisaties, de juridische positie en verantwoordelijkheden van betrokken actoren, de stelselverantwoordelijkheid van de minister, implicaties van intern en extern toezicht, de bestuurlijke en maatschappelijke verankering van scholen, de maatschappelijke verantwoordelijkheden van schoolorganisaties, de netwerken waarin zij participeren en de vormgeving van onderwijsondersteuning. Deze ietwat losjes geformuleerde opsomming laat zien dat het noodzakelijk is de term ‘besturen’ ruim op te vatten om recht te doen aan de complexiteit van sturen en besturen in het onderwijsveld. Het moge daarmee ook duidelijk zijn dat het noodzakelijk is om tot een nadere chronologische en thematische ordening te komen om onze bevindingen te presenteren en te kunnen duiden.

Daartoe zijn we als volgt te werk gegaan. We hebben alle adviezen opgenomen in analysesoftware (het analyseprogramma Atlas.ti) om fragmenten uit de adviezen te kunnen voorzien van codes en memo’s. Op basis van dit codeerwerk werd het mogelijk om nadere thematische lijnen te onderscheiden. Langs deze lijnen was het mogelijk de adviezen systematisch te analyseren en comprimeren tot acht bouwstenen (zie Bijlage 2). In de hoofdtekst verwijzen we terug naar de adviezen en bouwstenen (b1 tot en met b8). De verbinding tussen de bouwstenen en de analyse in hoofdstuk twee is gevisualiseerd in Bijlage 3. De volledige neerslag van de thematische analyse en de bouwstenen zijn opgenomen in Bijlage 5.

1.4 Analyse kader

De adviezen van de Onderwijsraad komen niet in een vacuüm tot stand. Met andere woorden; de Onderwijsraad heeft als adviescollege een specifieke wettelijk taak die is vastgelegd in de *Kaderwet adviescolleges* en in de *Wet op de Onderwijsraad*. Uit de wettekst en de Memorie van Toelichting wordt duidelijk dat de Onderwijsraad geacht wordt te adviseren over de hoofdlijnen van beleid en wetgeving op basis van een door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen vastgesteld adviesprogramma. In de toelichting wordt aangegeven dat het dan kan gaan om adviezen over beleidsnota’s, belangrijke wetsvoorstellen of andere belangrijke wetgevingsaangelegenheden, waarbij niet uitgesloten wordt dat algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen ook van strategisch belang kunnen zijn en daarom in het adviesprogramma kunnen worden opgenomen. Ook heeft de Onderwijsraad tot taak gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders in bij de wet genoemde gevallen te adviseren over aangelegenheden die het gemeentelijk onderwijsbeleid betreffen. Als derde taak wordt opgenomen de eilandsraden en bestuurscolleges van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in bij de wet genoemde gevallen te

adviseren over aangelegenheden die het onderwijsbeleid van die openbare lichamen betreft. Daarnaast is vastgelegd dat de Onderwijsraad uit eigen beweging kan adviseren. Het wettelijk kader dat leidend is in de advisering van de Onderwijsraad is artikel 23 van de Grondwet. Dit artikel start met de veelbelovende zinsnede: “Onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering”. Het artikel structureert al meer dan honderd jaar ons onderwijsstelsel en blijft medebepalend in de mogelijkheden om het stelsel vorm te geven en te (be)sturen.

Uit het jaarverslag van de Onderwijsraad van 2019 klinkt een strategische herpositionering door om meer nadrukkelijk te werken vanuit een meerjarenprogramma met inhoudelijke speerpunten². Onderliggende gedachte is om het aantal adviezen verder terug te brengen en de focus van zijn adviezen meer te richten op grote strategische onderwijsvraagstukken en – waar nodig – de verbinding te leggen met andere domeinen en disciplines. Bovendien acht de Onderwijsraad het relevant om de blik ver vooruit te richten op langetermijnperspectieven om in te gaan op vraagstukken en ontwikkelingen van overmorgen in het onderwijs en de samenleving. Genoemd wordt ook dat het onderwijsstelsel in samenhang moet worden gezien en dat het noodzakelijk is om breed te kijken naar de verschillende partijen in het onderwijs.

In onze analyse in hoofdstuk 2 gebruiken we de wettelijke taakstelling van de Onderwijsraad en het gegeven dat onderwijs een voorwerp van de aanhoudende zorg is van de regering om de centrale denklijnen van de Onderwijsraad te ordenen (onderzoeksvraag 1). In hoofdstuk 3 reflecteren we op deze analyse aan de hand van de strategische positionering die de Onderwijsraad in zijn jaarverslag van 2019 formuleert (vraag 2). In hoofdstuk 4 gaan we in op de doorwerking (vraag3) van de adviezen en formuleren we enkele afrondende vragen.

² Het meerjarenprogramma bestaat uit vier inhoudelijke speerpunten: 1) Publiek en privaat in het onderwijs, 2) Onderwijs en technologie, 3) Differentiatie en selectie en 4) Artikel 23 Grondwet: onderwijs als aanhoudende overheidszorg.

2 Centrale gedachten en denklijnen

In het pallet aan denklijnen over (be)sturen van onderwijs loopt de spanning tussen centraal en decentraal als een rode draad. Wij stellen deze spanning hier direct aan de orde omdat deze verweven is in de structuur van vrijwel al de thematische bouwstenen van onze analyse. De wettelijke opdracht van de Onderwijsraad³ om te adviseren over wetgeving en beleid leidt keer op keer terug naar de spanning tussen centrale en decentrale sturing. Dit is begrijpelijk gegeven het feit dat de raad in zijn analyse en advisering terug dient te grijpen op de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan artikel 23 van de Grondwet.

Het uitgangspunt dat telkens naar voren komt in de analyses en adviezen van de raad is dat onderwijs een 'essentially contested' concept is. Daarmee stelt de raad, zonder het zo expliciet te verwoorden, dat de provisiologica⁴ van onderwijs zekere eisen stelt aan het aanbieden, organiseren en besturen van onderwijs. In feite betekent dit dat om tot onderwijs van goede kwaliteit te kunnen komen er ruimte moet zijn voor het professioneel handelingsvermogen in de organisatie (b5), zelfregulering om beslissingen te nemen en om af te kunnen stemmen op lokale en maatschappelijke ontwikkelingen (b1, b3, b6). Deze gedachte over de provisiologica van onderwijs is consistent in de adviezen en daarmee te beschouwen als een centraal uitgangspunt.

Wel zien we dat er door de jaren heen, mede onder invloed van (inter)nationale metingen en benchmarks, een toename is in de behoefte om opbrengsten te borgen en controleren. We duiden dit als een proces van voortgaande rationalisering (Kamens & McNeely, 2010). De raad analyseert de doorwerking van centrale sturing die hiervan uitgaat en de betekenis die dit heeft voor sturing binnen onderwijsorganisaties en het denken over onderwijskwaliteit (b7). De raad spreekt in deze context over een toename in de spanning tussen stelselverantwoordelijkheid van de overheid en vrijheid van onderwijs als gevolg van inhoudelijke inperking in het onderwijs. De raad constateert dit tegen de achtergrond van het gegeven dat de autonomie van scholen in bestuurlijke zin juist is toegenomen (b7). Maar tegen de achtergrond van inhoudelijke inperking waarschuwt de raad voor een gebrek aan maatwerk en diversiteit in het stelsel.

Voorgaande beschrijving is tekenend voor de spanning tussen centrale en decentrale sturing. Dit zal blijken uit de zeven denklijnen die we in de analyse hebben gedestilleerd uit de bouwstenen (Bijlage 3; Bijlage 5) en in de volgende zeven paragrafen nader bespreken.

2.1 Besturen is geen doel op zich

Besturen is geen doel op zich (b2). Dit klinkt als een open deur, maar in de praktijk blijkt het nodig dit te zeggen. De raad maakt duidelijk dat de verdeling van bevoegdheden gericht is op het primaire proces. Daarmee stelt de raad dat het noodzakelijk is om het primaire proces als een centraal uitgangspunt te nemen in *Minimum leerresultaten, interventie en intern toezicht*. In diezelfde lijn stelt de raad ook de noodzaak van bestuurlijke variëteit aan de orde. Op basis van de wens van variëteit in het onderwijsbestel, is het noodzakelijk ook in de bestuurlijke inrichting ruimte te laten, opdat die variëteit in het onderwijs kan blijven bestaan. Daarmee neemt de raad het primaire proces als uitgangspunt. In het verlengde hiervan merkt de raad op dat de bestuurlijke inrichting duurzaam,

³ In het vervolg spreken we over de raad als we naar de Onderwijsraad verwijzen.

⁴ Onder provisiologica verstaan we het idee dat de aard van de dienst leidend is voor de uitvoering van de dienst door leraren en alle andere betrokkenen in scholen (managers, ondersteuners en bestuurders) Uitgangspunt is dat hoe complexer de dienst, hoe lastiger zij zich laat standaardiseren (vgl. WRR, en Hemerijck & Helderma, 1995)

hanteerbaar en uitvoerbaar moet zijn. Ook deze criteria maken duidelijk dat het bestuurlijke proces ten dienste staat van het primaire proces (b2).

Vervolgens lezen we in adviezen meer over de omvattende en complexe taak die besturen hebben om bij te dragen aan het uiteindelijke doel (b2, b3). De raad laat dit zien op basis van analyses van de positie die besturen meer en meer hebben en krijgen in het stelsel. Zoals wat betreft (externe) verantwoording over onderwijskwaliteit, samenwerking in de regio en het 'aanjagen' van ontwikkeling binnen de onderwijsorganisatie. In *Geregelde ruimte* adviseert de raad dat de bestuurder samen met de schoolleider verantwoordelijkheid neemt voor het omvormen van de onderwijsorganisatie tot een lerende organisatie.

Dat de (externe) eisen die gesteld worden aan bestuurders ook remmend kunnen werken voor ontwikkelingen in de organisatie, stelt de raad in *Kwaliteit in het hoger onderwijs*. Daar beschrijft de raad de neiging om dankzij verantwoordingsprocessen 'in control' te willen zijn, als een natuurlijke en begrijpelijke neiging. De raad concludeert dat die houding niet per definitie ondersteunend is aan de kwaliteit van het primaire proces. In eigen woorden concluderen we dat de raad aangeeft dat de bestuurlijke logica die zich opdringt ook negatief kan doorwerken in de organisatie en op de onderwijskwaliteit.

Ook uit analyse van de samenwerking ten aanzien van passend onderwijs blijkt dat de balans tussen de inhoud en de uitwerking van wetgeving nog niet optimaal is in de ogen van de raad. De raad signaleert dat door de complexiteit en de nog nieuwe wetgeving de samenwerking teveel gericht is op het proces en het bestuurlijk correct regelen en te weinig op een inhoudelijke aanpak. Daarmee toont de raad dat de verhouding tussen het bestuurlijke en het primaire proces niet in balans zijn. De raad adviseert dan ook om die afstand tussen de bestuurlijke werkelijkheid en de praktijk van passend onderwijs en jeugdzorg te verkleinen.

2.2 De bestuurder als...

In de adviezen die we analyseerden passeerde de bestuurder in meer dan vijftig verschillende rollen en functies (Bijlage 4; b1 t/m b8). Alhoewel sommige van deze rollen en functies aan elkaar verwant zijn en wellicht ook deels overlappen, maakt het grote aantal aanduidingen wel duidelijk dat er veel verwacht wordt van bestuurders. Een kleine greep; bestuurders worden geacht te functioneren als boegbeeld van de organisatie, als hoeder van de identiteit, als financieel expert, als co-producent, als aanwakkeraar van educatieve methoden, als voorbeeld voor de lerende cultuur, als gesprekspartner van ouders, als 'gatekeeper', als schepper van autonomie van de scholen, als trekker van het op overeenstemming gericht overleg (OOGO) en als voelspriet in de maatschappij. Deze opsomming maakt in één oogopslag duidelijk dat de bestuurder acteert op meerdere speelvelden, zowel buiten als binnen de onderwijsorganisatie.

Buiten de organisatie heeft de bestuurder zowel relaties te onderhouden met belanghebbenden als met (de)centrale overheidsorganisaties. In relatie met belanghebbenden wordt de bestuurder in positie gebracht als een voelspriet die de maatschappelijke dynamiek en maatschappelijke verwachtingen duidt en vertaalt naar de organisatie. Hierbij wordt de bestuurder geacht een breed palet van actoren te betrekken. Ouders en leerlingen moeten betrokken worden als direct belanghebbenden en mede-eigenaren van het onderwijs, en maatschappelijke voorhoedes moeten aangesproken worden om ook verbonden te blijven met de organisatie. Ook moet de bestuurder onderhandelen als vrager op de markt van educatieve dienstverlening, maar tegelijkertijd ook een proces van co-creatie inzetten om zo de educatieve dienstverleners ook te betrekken bij het belang van de organisatie en het veld als geheel.

In relatie tot overheidsorganisaties vervullen bestuurders een complexe combinatie van rollen en functies. Voor lokale overheden is de bestuurder het aanspreekpunt voor het OOGO, om te overleggen over aanpak van achterstanden in gemeenten en de beheerder van lokaal gefinancierde schoolgebouwen. In lokale samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs heeft de bestuurder soms een dubbele pet op, waarbij zowel het overstijgende maatschappelijke belang als het belang van de eigen onderwijsorganisatie moet worden afgewogen. In het gesprek met de inspectie⁵ is de bestuurder de vertegenwoordiger van het bevoegd gezag en daarmee aanspreekpunt en eindverantwoordelijke voor de zorg voor en borging van kwalitatief goed onderwijs en het financieel beheer. Vanuit de minister bezien is de bestuurder als rechtspersoon het aanspreekpunt van de organisatie en het veld en vanuit die rol ook medeverantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel.

Wanneer we op een rij zetten wat er in de adviezen beschreven wordt over bestuurders binnen de organisatie, dan komen we tot de volgende opsomming. De bestuurder functioneert ten eerste als hitteschild om bescherming te bieden voor de wereld buiten de organisatie. Hiernaast is de bestuurder de drager en uitdrager van de identiteit van de organisatie (richting) de organisatie. Hiertoe dient de bestuurder actief in de organisatie in gesprek te zijn over de inrichting van de organisatie om (samen met schoolleiders) een gedragen visie te ontwikkelen. Daarnaast is de bestuurder werkgever die vorm geeft aan strategisch hrm-beleid, de ontwikkeling van medewerkers stimuleert en de organisatie weet om te vormen tot een lerende organisatie met een sterke kwaliteitscultuur.

De voorgaande opsommingen laten tal van hoedanigheden van de bestuurder zien. Daarmee worden zowel de uitdagende meervoudigheid van de rol van bestuurder als de complexiteit van het stelsel waarbinnen bestuurders functioneren inzichtelijk. Tegen de achtergrond van de toegenomen complexiteit lijkt de raad de bestuurder logischerwijs als spil te zien. Via de bestuurder zijn er mogelijkheden voor verdere professionalisering en verbetering van onderwijskwaliteit binnen de onderwijsorganisatie (b3). De bestuurder is daarmee een startpunt geworden voor het gesprek over de verbetering van kwaliteit. Tegelijkertijd zien we dat de bestuurder ook buiten de organisatie een alleskunner moet zijn om het eigen hoofd en dat van de onderwijsorganisatie boven water te houden. Kijkend naar dit takenpakket en tegen de achtergrond van het feit dat de taak van de bestuurder in juridische zin nauwelijks begrensd is (vgl., Nolen, 2017) rijst een vraag naar de mate van bestuurbaarheid zoals die in Geregelde ruimte eigenlijk al beantwoord wordt en de vraag naar het aantal rollen en taken dat verlangd kan worden van een bestuurder.

2.3 Artikel 23

De raad benoemt zichzelf in *Onderwijsvrijheid en overheidszorg* hoeder van artikel 23. Op basis van onze analyse, schuilt in deze aanduiding een diepe kern van waarheid. In een groot aantal van de geanalyseerde adviezen⁶ spiegelt en toetst de raad wetgeving, plannen, ontwikkelingen aan de geest en letter van artikel 23 van de Grondwet. De raad benoemt concreet dat legitimiteit, variëteit, goed publiek bekostigd onderwijs en toegankelijkheid als principiële uitgangspunten geborgd dienen te worden (b1, b2, b3, b8). Dit lezen we ook in het advies *Bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse Onderwijs* van de raad waarin risico's voor keuzevrijheid en autonomie als gevolg van schaalvergroting en autonomievergroting besproken worden en wanneer geschreven wordt over het dienen van de bredere maatschappelijke publieke belangen.

⁵ In dit acquis bedoelen we de Inspectie van het Onderwijs als we de inspectie noemen.

⁶ Ten behoeve van de leesbaarheid duiden we alle verkenningen en briefadviezen ook aan met de term adviezen.

Deze gedachte is expliciet verwoord in adviezen tot 2010 ook wanneer er in *Minimum Leerresultaten, interventie en intern toezicht* gewezen wordt op mogelijke gevolgen van de invoering van de *Wet goed onderwijs, goed bestuur*. Vanaf 2016 zien wij deze gerichtheid op publieke en maatschappelijke belangen verwoord in *De volle breedte van onderwijskwaliteit* en in het advies *De leerling centraal*. Daarin stelt de raad dat waar het maatschappelijke belang en het individuele belang botsen, het maatschappelijke belang van onderwijs het zwaarst moet wegen.

Legitimiteit

Wat betreft legitimiteit wordt aanvankelijk sterk verwezen naar bestuurlijke verankering in de omgeving als een centraal uitgangspunt van sturing in het onderwijs (b3). Daarmee wordt de vraag gesteld: Van wie is het onderwijs? De raad geeft aan dat het grondrecht van de vrijheid van onderwijs aanvankelijk bij ouders, als degenen die de school in stand hielden, was belegd. Daar ging logischerwijs een vorm van legitimatie vanuit. Als gevolg van schaalvergrotingen en de professionalisering van besturen is die vorm van legitimatie verdwenen (b1, b3). Besturen in het funderend onderwijs bestaan doorgaans uit één of uit twee personen. Zij zijn nu de dragers van onderwijsvrijheid. Daarmee is een vorm van legitimatie verloren gegaan. De raad acht het zoeken naar bredere legitimatie in inhoudelijke en procedurele zin dan ook wenselijk. Van wie is het onderwijs? Wie hebben er nog invloed op de deelvrijheden van richting en inrichting?

In lijn met deze gedachte stelt de raad dat de schoolorganisatie en scholen zelf stevig verankerd moeten zijn in de maatschappij. De raad benoemt deze vorm van legitimiteit ook los van de bestuurlijke verankering. In deze context adviseert de raad ook over nadere versterking van de positie van ouders en scholen en bepleit de raad in *Ouders als partners* dat er een discussie op gang komt en onderzoek gedaan wordt naar de optimale mix aan posities van ouders vis-a-vis de school. De raad vindt het op dat moment (2010) moeilijk te zeggen hoe ouders het best betrokken en ingezet kunnen worden.

Juist de invulling van een kritisch constructieve tegenmacht krijgt van de raad meerdere malen aandacht. Maar dit blijkt een taai vraagstuk te zijn (zie ook *Verzelfstandiging in het onderwijs II*). Vragen over de positie van ouders raken na 2012 toch naar de achtergrond. Hoewel de vraag nog steeds relevant blijkt in het governance- debat in het funderend onderwijs. Helder is in ieder geval dat de raad in *De leerling centraal* kritisch is over ouders die druk uitoefenen vanuit eigen wensen en belangen. Heel recentelijk zien we hernieuwde aandacht voor de positie van ouders in de informerende notitie over artikel 23.

Variëteit

De raad houdt in meerdere adviezen en door de tijd heen consistent een pleidooi voor variëteit in het onderwijs (b1, b2, b3). Het gaat dan zowel om het primaire proces, maar ook om de ruimte die op bestuurlijk niveau en in het bestuursmodel noodzakelijk is om hier invulling aan te kunnen geven (b1). De raad waarschuwt voor isomorfisme⁷ binnen besturen, scholen en in het veld als gevolg van inperking door regelgeving of extern toezicht. De argumentatie in de documenten is te herleiden tot de vrijheid van richting en inrichting. Dit is een heel consistente lijn in tal van adviezen. Zo problematiseert de raad de spanning die bestaat tussen het stellen van nadere deugdelijkheidseisen en het borgen van variëteit. Deze spanning in het stelsel neemt toe vanuit de wens vanuit de wetgever om verstrekkende kwaliteitseisen te kunnen stellen (b1). Ook is variëteit volgens de raad van belang bij ontwikkeling en innovatie binnen het onderwijsstelsel. Vanuit die gedachte stelt de raad in *Onderwijsstelsel met veerkracht* dat variëteit nodig is voor een veerkrachtig stelsel. Ook binnen passend onderwijs is variëteit van belang om invulling te kunnen geven aan lokale samenwerking en maatwerk met jeugdzorg (b8). Hoewel dit ook ingewikkeld blijkt. Daar stelt de raad

⁷ Isomorfisme is een term afkomstig uit het neo-institutionalisme en verwijst naar gelijkvormigheid.

juist dat variëteit tussen samenwerkingsverbanden niet tot kansenongelijkheid bij leerlingen met een extra vraag mag leiden. Dit betekent dat het zoeken is naar een goede balans tussen regels en ruimte⁸ voor eigen invulling in de samenwerkingsverbanden en het voorkomen van kansenongelijkheid. Om tot een oplossing te komen adviseert de raad dat de minister in kaart moet laten brengen in hoeverre zich dit voordoet.

Goed bekostigd publiek onderwijs

Om goed publiek onderwijs te garanderen wijst de raad op het bestaan van verschillende visies op wat goed onderwijs is en de mogelijkheden die daarvoor geboden worden vanuit artikel 23. In artikel 23 zijn deugdelijkheidseisen opgenomen, maar die omvatten geen nadere kwaliteitseisen. Door de tijd heen zien we dat de raad adviseert over het geven van een impuls aan onderwijskwaliteit zoals in *Minimum Leerresultaten, interventie en intern toezicht*. De raad hanteert de term leerstandaarden, maar waarschuwt direct voor mogelijke perverse effecten (negatieve effecten). Want, kwaliteit is voor de raad meer omvattend. Kwaliteit moet vanuit een breder perspectief gezien worden. Het gaat om allocatie, socialisatie en persoonsvorming. Deze driedeling staat centraal voor de raad in het denken over onderwijskwaliteit (b6). Bovendien beziet de raad deze drie functies in samenhang en stelt de raad dat kwalificatie en socialisatie vaak ook in samenhang gezien moeten worden om bij te kunnen dragen aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken zoals schoolverlaten en motivatieproblemen (b1, b6). Ook wat betreft innovatie en veerkracht adviseert de raad enkele jaren later een verbreding in de focus over het denken van kwaliteit door bestuurders (b6).

Als gevolg van druk van internationale vergelijkingen, geconstateerde zorgen over prestaties en de behoefte aan grip vanuit de overheid zien we dat de raad op het punt van onderwijskwaliteit en controle van kwaliteit in de loop van de tijd meer meebeweegt met de maatschappelijke druk en internationale ontwikkelingen (b2, b7). De raad bepleit dat het zou moeten gaan om absolute minimumstandaarden en dat het noodzakelijk is dat leraren, schoolleiders en bestuurders moeten leren om op een productieve manier om te gaan met scores en standaarden. De raad waarschuwt voor neveneffecten en geeft ook aan dat voorkomen moet worden dat een standaard een afrekeninstrument gaat worden. De raad stelt in *Partners in opbrengsten* dat het belangrijk is om in het onderwijs het 'wat' (de opbrengsten) beter vast te leggen. Onderwijsopbrengsten (het 'wat') zijn gedefinieerd als: de realisering van datgene wat in kerndoelen, standaarden en examenprogramma's staat. Het gaat voornamelijk om cognitieve opbrengsten, aangezien de sociale opbrengsten in de praktijk lastiger meetbaar zijn.

In de zoektocht naar mogelijkheden om juist ook de brede opvatting van kwaliteit meer richtinggevend te maken, laat de raad zien dat doeldomeinen van onderwijs verder strekken dan de geformuleerde minimeisen in *Over de volle breedte van onderwijskwaliteit en verantwoording*. De raad stelt dat er een gezamenlijk referentiekader nodig is om het gesprek over brede kwaliteit te kunnen voeren. De raad voert daartoe doeldomeinen op en verwacht veel van bestuurders en schoolleiders in het ontwikkelen van een visie. Het inzichtelijk maken van brede kwaliteit vereist het onderling bespreken van (pedagogisch) handelen en de achterliggende redenen en verwachtingen. Uit deze stellingname blijkt ook dat het sturen van onderwijskwaliteit volgens de raad geen kwestie is van aan de juiste knoppen draaien. Daarmee geeft de raad wederom aan dat sturing geen rationeel, lineair proces is.

Toegankelijkheid

Het waarborgen van de toegankelijkheid van het onderwijs noemt de raad één van de principiële uitgangspunten uit artikel 23 en daarmee ook als één van de negen kerntaken van de centrale

⁸ Zie ook voor actualiteit van deze vraag: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/257374/70986-bzk-essaybundel-ruimte-in-regels-web.pdf>

overheid in *Onderwijsvrijheid en overheidszorg*. In het denken van de raad zien we een zekere gelaagdheid ten aanzien van principiële en praktische argumenten. Ook zien we in de adviezen dat de raad nadrukkelijk rekening houdt met regionale verschillen en krimpregio's. Het gaat op het eerste gezicht om het bieden van onderwijs dat toegankelijk is (openbaar) en dat voldoet aan een minimumkwaliteit. Dit is te lezen als een minimale zorgplicht. Maar het vraagstuk van toegankelijkheid is, zo redeneert de raad, minder eenduidig omdat wat goed onderwijs is voor degene die kan kiezen niet eenduidig of waarde vrij is. Juist omdat er vanuit het gegeven van onderwijsvrijheid een keuze bestaat, krijgt toegankelijkheid een verder strekkende invulling in relatie tot de vraag of het gewenste onderwijs in de praktijk ook toegankelijk is. De raad constateert dat schaalvergroting heeft geleid tot besturen die op grotere afstand van ouders staan, minder variatie in het aanbod en monopolievorming, waardoor pluriformiteit ontbreekt en het de vraag is of de ouders zich kunnen vinden in het aanbod dat er is (b1). De raad, verder denkend in deze lijn, stelt ten eerste voor dat besturen een variëteitsbeleid moeten voeren, waarbij zij periodiek toetsen of ouders nog achter het aanbod van de scholen staan die onder hen ressorteren. Ook concludeert de raad dat er populaire scholen zijn die nauwelijks te bereiken zijn voor sommige ouders. Bovendien worden initiatieven voor het vergroten van het aanbod tegengewerkt door stringente stichtingsnormen. In de adviezen *Verzelfstandiging I en II* gaat de raad in op mogelijkheden om variëteit en keuze te vergroten voor ouders door te stellen dat er gekeken moet worden naar het verruimen van de stichtingsmogelijkheden (b1).

2.4 Stelselverantwoordelijkheid

Vraagstukken over stelselverantwoordelijkheid vormen een volgende denklijn van de raad, waar wederom de spanning tussen centraal en decentraal sterk naar voren komt. In de tijdspanne die dit acquis bestrijkt, zien we dat het denken over de reikwijdte en inhoud van de stelselverantwoordelijkheid, vooral ten aanzien van opbrengsten en het waarborgen van kwaliteit, veranderd is. Hier werken we wijzigingen in het denken over stelselverantwoordelijkheid chronologisch uit.

Terughoudendheid

Aanvankelijk lezen we dat de raad stelt dat terughoudendheid op stelselniveau geboden is. De raad wijst op de verantwoordelijkheden die in het veld zelf belegd zijn en de ruimte die daartoe geboden moet worden vanwege vrijheid van richting en inrichting (b1). Ook wordt verwezen naar het principe van subsidiariteit (b1). Onderliggende gedachte lijkt te zijn dat het stelsel functioneert als de verantwoordelijkheden helder belegd zijn en actoren naar behoren hun taken vervullen (b4, b7). In reactie daarop adviseert de raad verdere professionalisering van de actoren (b3), zodat de veronderstelde zelfregulering door actoren vorm kan krijgen.

Parallel aan de inzet op verdere professionalisering zien we een andere beweging. De raad analyseert het krachtenspel waarin beleid tot stand komt en tot uitvoer gebracht wordt en stelt vast dat de minister grip verliest op het stelsel (b4). Dit roept de vraag op in hoeverre en op welke manier de overheid haar taken om te waarborgen voldoende invulling geeft en kan blijven geven. Duidelijk wordt dat het dragen van de verantwoordelijkheid voor het stelsel vraagt om zicht op de werking van het stelsel en de invulling die actoren daaraan geven (b3). In de advisering om grip terug te krijgen, adviseert de raad aanvankelijk een ketenbenadering om (lineair) stap voor stap de keten tussen beleid en de klas inzichtelijk te maken. Dit advies grijpt sterk terug op verticale top-down sturing en doorwerking van beleid (b4). Ook de gedachte om een harde scheiding aan te brengen tussen het 'hoe' en het 'wat', zoals voorgesteld door de commissie Dijsselbloem (2008) krijgt aanvankelijk enige navolging. Er wordt in adviezen en beleidsdocumenten meer gesproken over het onderscheiden van het 'wat' en het 'hoe' waarbij het 'wat' aan de overheid is en het 'hoe' aan het veld (b7).

Schijnonderscheid

Het onderscheid tussen het 'wat' en 'hoe', blijkt volgens de raad een versimpeling van de werkelijkheid. Toch pleit de raad wel voor het beter vastleggen van het 'wat', zodat het afleggen van verantwoording eenvoudiger wordt. In de loop van de tijd neemt de raad meer en meer afstand van het hanteren van de termen 'wat' en 'hoe'. Duidelijk wordt meerdere malen dat het 'wat' en 'hoe' niet zo eenvoudig te scheiden zijn en dat de grens tussen de verantwoordelijkheden van besturen en van de minister niet zo hard is (b3).

Het 'hoe' blijkt niet alleen van toepassing op de bestuurder, omdat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit niet stopt bij de grens van de eigen onderwijsorganisatie. Bestuurders hebben een maatschappelijke verantwoordelijkheid samen met collega-bestuurders in de omgeving. Ten aanzien van het 'wat' stelt de raad dat de overheid dwingend in moet kunnen grijpen (b7), terwijl andere actoren hier inmiddels ook gedeeltelijk invulling aan blijken te geven. Daarmee geeft de raad ook aan dat andere actoren, zoals sectorraden, zich niet in deze kerntaak van de overheid zouden moeten mengen. Uit deze structurende opmerking volgt dat de overheid meer en meer een taak heeft om zicht te houden op de rol- en taakverdeling van en tussen de actoren in het stelsel (b4).

De raad constateert in het advies *Onderwijspolitiek na commissie Dijsselbloem* enige verlegenheid vanuit de overheid om te acteren vanuit de verantwoordelijkheid voor het stelsel. Daarmee komt het rapport van de commissie Dijsselbloem als een boemerang terug. De raad stelt nu juist dat ingrijpen of zelfs het wijzigen van zaken op stelselniveau nodig kan zijn en dat kleine aanpassingen die voorgesteld werden door de overheid niet toereikend waren. De raad verkent vervolgens in *Onderwijsstelsel met veerkracht* de mate waarin en wijze waarop ontwikkeling in en van het stelsel verder vorm kan krijgen uitgaande van bestaande sturingswijzen.

Een netwerkperspectief

De raad hanteert meer en meer een systemisch perspectief wanneer ingegaan wordt op het functioneren van de actoren en de afstemming tussen de actoren in het stelsel. Door de tijd heen wordt duidelijk dat de raad meer en meer oog heeft voor de beperkte mate van maakbaarheid, onderlinge interacties en variatie in gedragingen van partijen zoals in *Geregelde ruimte*. De raad gaat dan ook nader in op vormen van horizontalisering in het stelsel, waarmee er ook meer zicht ontstaat op de wisselwerking tussen de verschillende actoren. In de meer recente adviezen gaat het over netwerken en lenige netwerksturing zoals in *Samen ten dienste van de school*. Daarmee richt de raad zich in zijn adviezen ook meer dan voorheen op mogelijkheden om vorm te geven aan sturing in het complexe stelsel dat ontstaan is. De raad geeft aan dat ruimte moet worden gelaten voor ieders rol, expertise en verantwoordelijkheid (b3). Vanuit deze gedachte stelt de raad ook dat hij de ontwikkeling van onderwijsbeleid niet als een lineair, centraal aangestuurd proces ziet waarin beleidsontwerp en -uitvoering elkaar opvolgen. Er is sprake van een dynamisch en cyclisch proces dat vraagt om een andere rol van de overheid. Concreet gaat het in *Samen ten dienste van de school* om het samenspel tussen actoren afkomstig uit het onderwijs, vanuit de markt en de overheid. De raad stelt vast dat de afstemming niet optimaal is maar verbeterd kan worden door besef van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en begrip van elkaars positie om beter te kunnen handelen als 'netwerk'. De raad doet aanbevelingen om het stelsel beter in balans te brengen en juist ook de afstemming te verbeteren, deels door nadere ontwikkeling en professionalisering aan te bevelen. De raad beschouwt co-creatie als een passende oplossing voor afstemmingsvraagstukken, juist omdat er op het terrein van educatieve dienstverlening gewerkt en gedacht wordt vanuit de verschillende logica's: markt, staat en onderwijsveld (b6). Uit deze logica's vloeien verschillende werkwijzen voort die afstemming bemoeilijken.

Vanuit de rol van de overheid en haar verantwoordelijkheid voor het stelsel worden in deze aanbevelingen enkele actuele spanningen inzichtelijk; de raad ziet de overheid als de partij die co-creatienetwerken faciliteert en zelf behoedzaam is in deelname. Tegelijkertijd is de overheid marktmeester en de aangewezen partij om uitgaande van stelselverantwoordelijkheid, verantwoordelijkheid te nemen voor de keuze om enkele zwaartepunten te bepalen voor onderwijsontwikkeling. Juist op dat punt noemt de raad ook mogelijke marktverstoring bij het toekennen van subsidies door de overheid aan educatieve dienstverleners. Al met al roept dit de vraag op in hoeverre deze taken verenigbaar zijn. Kan de overheid co-productie faciliteren, zwaartepunten aanwijzen en optreden als marktmeester (b6)?

Al met al zien we dat de raad blijk geeft van de toegenomen complexiteit in het stelsel. Ook wordt duidelijk dat minder dan voorheen uitgegaan wordt van parallelle belangen binnen onderwijsorganisaties en in het stelsel. Dit roept de vraag op in hoeverre er in het denken van de raad opgeschoven is van een institutioneel perspectief op governance naar een meer politiek perspectief (vgl. Noordegraaf & De Wit, 2011). De Rob (2016) spreekt in die context enige jaren later dat het denken over 'cockpit De Haag' niet langer passend is, maar dat het per definitie gaat om gedeelde verantwoordelijkheden in het stelsel. Voor het onderwijs geldt (1) de vraag in hoeverre deze gedeelde verantwoordelijkheid een solide aanname is en (2) of er echt geen 'cockpit Den Haag' meer is, omdat we naast meer ruimte voor actoren in het stelsel ook juist zien dat er centralisatie plaatsvindt op inhoudelijke aspecten van het onderwijs.

2.5 Zelfregulering in en van onderwijsorganisaties

Een volgende lijn waarin we duidelijk de spanning tussen centraal en decentraal zien is die van zelfregulering in en van de onderwijsorganisaties. Uit de adviezen van de raad blijkt een sterk geloof in zelfsturing van de actoren binnen het stelsel. Daarmee lezen we een pleidooi voor autonomie en een beperkte mate van ingrijpen door externen. Zeker in de eerste jaren van de tijdsspanne die dit acquis bestrijkt, lezen we terug dat het vooral gaat om het helder beleggen van verantwoordelijkheden bij de verschillende actoren en het stimuleren van professionalisering (b1). In het denken over zelfsturing lezen we drie robuuste lijnen in adviezen van de raad die uitgaan van de noodzaak van zelfsturing.

De eerste lijn heeft te maken met implicaties van bestuurlijke ontwikkelingen voor de onderwijsorganisaties. De raad stelt dat er onvoldoende ruimte en aandacht is geweest voor de leraren en geeft aan dat het noodzakelijk is om in te zetten op de versterking van de professionele positie van de leraren (b5). De onderliggende gedachte is dat er een gelijke tred moet zijn in de ontwikkeling van betrokken actoren om een meer gelijk speelveld ook in de onderwijsorganisatie tot stand te brengen. Daarbij gaat de raad uit van wisselwerking binnen de organisatie. Het gaat om cultuur, structuur en competenties (b5). De raad doet daarbij een beroep op de onderwijsorganisaties en wijst op verantwoordelijkheden van goed werkgeverschap in het streven naar kwalitatief goede leraren. Daarmee is duidelijk dat betrokken partijen verantwoordelijkheid dienen te nemen en zich verder professioneel moeten ontwikkelen (b5). De raad verwijst in *Professionele ruimte van de leraar* naar 'capacity building' en de lerende organisatie. Omdat er meer ruimte ontstaat voor professionals en zij vervolgens op inhoudelijke, betekenisvolle wijze verantwoording kunnen afleggen. De raad zet dit beeld af tegen een afrekencultuur (b7) en redeneert vanuit zelfsturing vanuit de organisatie.

In de tweede lijn gaat het om de noodzaak van zelfregulering om maatwerk te kunnen bieden. Hier zien we argumenten die te maken hebben met vrijheid van inrichting, maar ook het besef dat onderwijs contingent is. Waakzaamheid ten aanzien van te veel verticale sturing en autonomiebehoud zijn noodzakelijk. Vanuit die gedachte moet er juist ook binnen de

onderwijsorganisaties ruimte zijn voor onderwijsontwikkeling. De raad houdt daarmee een pleidooi voor maatwerk, een brede opvatting van kwaliteit en waarschuwt voor fixatie op 'rankings' en een regelreflex (b7). Punt is dat volgens de raad nadere regelgeving om grip te krijgen geen oplossing zal bieden. De sector is juist gebaat bij zelfregulering. Zolang er voldaan wordt aan minimumeisen ten aanzien van kwalificatie, allocatie en socialisatie, moet die ruimte er zijn (b7). Het meest concreet is de raad over de doorwerking van centrale sturing op indicatoren in het advies over het hoger onderwijs in *Kwaliteit in het hoger onderwijs*. Daar stelt de raad dat er geen 'one size fits all' benadering mogelijk is als het gaat om een effectieve kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs. De raad geeft concreet aan dat er meer werk gemaakt zou moeten worden van kwaliteitscriteria die op opleidings- of facultair niveau zouden moeten worden geformuleerd. Opdat er in gemeenschappelijkheid verantwoordelijkheid wordt genomen voor de borging van kwaliteit.

Tot slot zien we een derde lijn die laat zien dat de raad een wisselwerking vaststelt tussen de interne en de externe positie van schoolleiders en leraren in het onderwijsstelsel (b1, b5). Dit geldt voor de positie van de leraren in *Leraarschap is eigenaarschap*, en de schoolleiders in *Een krachtige rol voor de schoolleider*. Vanuit dit bredere perspectief adviseert de raad om hun posities te versterken. Daarmee geeft de raad aan dat deze wisselwerking binnen en buiten de organisatie ook relevant is voor anderen dan de bestuurder. Daar zijn twee redenen voor: de verdere professionalisering van de beide beroepsgroepen en het direct kunnen reageren en anticiperen op ontwikkelingen in en rond de schoolorganisatie. Ook onderkent de raad dat het een veld is waar belangen en posities er toe doen. Dit wordt heel duidelijk als de raad aangeeft dat de belangen van schoolleiders en bestuurders niet altijd gelijk zullen zijn en dat belangenbehartiging dan ook niet door de sectorraden ingevuld zou moeten worden omdat zij degene zijn die de belangen van bestuurders behartigen.

2.6 Toezicht en verantwoording

In de spanning tussen centrale en decentrale sturing speelt het toezicht van de inspectie namens de minister een belangrijke rol als sluitstuk binnen het stelsel. In de tijdsspanne die dit acquis bestrijkt, heeft de raad drie adviezen geschreven die expliciet ingaan op toezicht van en door de inspectie.

Maar ook in een aantal andere adviezen komt toezicht aan bod (b1, b2, b3, b4, b8). Het gaat dan om de doorwerking van extern toezicht, de rol van het intern toezicht, horizontale vormen van verantwoording en vervlechting van toezicht en verantwoording.

In het advies *Minimum leerresultaten, interventies en intern toezicht*, gaat het zowel om extern als intern toezicht. Wat betreft het extern toezicht speelt de vraag naar mogelijkheden om toezicht te houden op wanbestuur en de voorgestelde minimumkwaliteit, ten einde de minister aanwijzingsmogelijkheid te geven bij wanbestuur en achterblijvende onderwijskwaliteit. Duidelijk is dat de raad op instellingsniveau zich op de positie stelt dat onderwijsinstellingen gezien moeten worden als een sociaal verband waarbinnen de belangen grotendeels parallel lopen en dat de verdeling van bevoegdheden gericht is op het primaire proces. Vanuit die gedachte plaatst de raad kritische opmerkingen bij het wetsvoorstel. Dit geldt ook ten aanzien van de mogelijke inperking van de bestuurlijke variëteit als gevolg van de verplichting tot het scheiden van bestuur en (intern) toezicht, wat zou kunnen leiden tot isomorfisme. De raad pleit voor het stellen van de vraag welke vormen niet wenselijk zouden zijn (b1), in plaats van vast te stellen welke vormen mogelijk zijn. Daarmee maakt de raad duidelijk dat ook de variëteit binnen besturen, in de governancestructuren en -codes een punt van aandacht is voor de raad. In die lijn adviseert de raad om de keuze voor een governancecode vrij te laten, vanuit de ambitie de bestaande variëteit tussen besturen te borgen.

Ook in *Vernieuwing toezicht* waarin de raad zijn reactie geeft op het wetsvoorstel inzake de invoering van geïntegreerd toezicht en vernieuwing van het toezichtproces, plaatst de raad enkele kritische kanttekeningen. De raad stelt dat er op dat moment geen sluitende juridische grondslag is om de

professionaliteit van schoolbesturen te beoordelen. De raad stelt zich op het standpunt dat soortgelijke eisen niet wenselijk zijn en verwijst hiervoor naar de vrijheid van vereniging en de vrijheid van onderwijs.

Bovendien is de raad kritisch over de gevolgen van deze wijze van toezichthouden, omdat niet de besturen maar de onderwijskwaliteit de eerste prioriteit zou moeten hebben. Ook hier benoemt de raad nogmaals dat de professionaliteit van het bestuur ten dienste moet staan aan de onderwijskwaliteit en vanuit dat perspectief gezien moet worden in het toezichtkader. Ook de beweging naar een meer risicogerichte werkwijze, roept kritische vragen op. De raad stelt dat algemene kwaliteitsverbetering niet mag worden veronachtzaamd door de inspectie als gevolg van het feit dat zij zich uitsluitend zouden richten op risico's. De raad wijst hierbij op de verantwoordelijkheid van de minister voor het stelsel.

In het advies *Doeltreffender onderwijstoezicht* komt de spanning tussen enerzijds de zorg van de overheid voor het stelsel en anderzijds de vrijheid van onderwijs van de schoolbesturen aan de orde. Geconstateerd wordt dat gegeven het feit dat de schoolbesturen autonoom zijn, maar de minister verantwoordelijk is voor het stelsel de inspectie de noodzakelijke sluitsteen is om kwaliteit te garanderen en wettelijke voorschriften af te dwingen. De raad spreekt zich uit voor het voorstel om een duidelijker onderscheid te maken tussen de bevorderende en de beoordelende taak van de inspectie. In *Onderwijsvrijheid en overheidszorg* beschrijft de raad dat concrete – heldere en scherp geformuleerde – regels de inspectie in staat stellen om effectief toezicht te houden. De raad benoemt het risico van globale (open normen). De raad concludeert dat momenteel op grond van artikel 23 niet duidelijk is hoe ver het externe toezicht mag gaan. Tot slot is de raad geen voorstander van het idee om de minister en de Tweede Kamer grotere invloed te geven op de totstandkoming van het toezichtkader van de inspectie. Onderliggende gedachte is dat de politiek te nadrukkelijk prioriteiten zal stellen in de prioritering van thema's.

In lijn met deze gedachten ten aanzien van centrale sturing via toezicht van de inspectie, zien we dat de raad in meerdere adviezen benadrukt dat juist andere actoren rond de onderwijsorganisatie een rol van betekenis hebben. De raad wijst in *Verzelfstandiging I* op de verantwoordelijkheid die bestuurders hebben om verantwoording af te leggen. Ook in *De volle breedte van onderwijskwaliteit* geeft de raad aan dat ook aspecten die vallen onder brede onderwijskwaliteit vormen van verantwoording behoeven.

De raad ziet deze vorm van verantwoording vooral in relatie tot belanghebbenden, ouders, de medezeggenschapsraad en het intern toezicht. Het gaat dan niet zozeer om het meetbaar maken van brede kwaliteit, maar om het inzichtelijk maken van kwaliteit en daarover verantwoording afleggen. Het is opvallend dat, hoewel dit gaat om een brede opvatting van kwaliteit, de raad adviseert om ook deze vorm van verantwoording op te nemen in het onderzoekskader van de inspectie. Daarmee stelt de raad op dit punt vervlechting voor tussen horizontale vormen van verantwoording en het verticale toezicht van de inspectie.

2.7 Sturen?

In voorgaande analyse van de denklijnen van de raad werd duidelijk dat de spanning tussen centrale en decentrale sturing doorwerkt in tal van vraagstukken. Maar de spanning is op het scherpst van de snede als het gaat om het adviseren over instrumenten om te kunnen ingrijpen en (bij)sturen. In de adviezen van de raad zien we daar enkele gedachtelijnen in.

De adviezen van de raad lezend, wordt duidelijk dat de raad de oorspronkelijke adviesvragen herformuleert om de vraag in een breder maatschappelijk, bestuurlijk of juridisch kader te kunnen plaatsen. Daarmee ontstaat ruimte om bijvoorbeeld concrete vragen over aanscherping of het voorkomen van een incident te kunnen wegen, de vraag te beoordelen op basis van proportionaliteit

(b1) en de doorwerking ook in de analyse mee te nemen. De analyses van de raad waarin meerdere perspectieven zijn meegenomen laten zien dat het komen tot concrete instrumenten en aanpassingen om in te grijpen niet eenvoudig is, zoals de raad beschrijft in *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid*).

Tegen deze achtergrond is de raad, zeker in zijn recente en ongevraagde adviezen, ook terughoudend in het aanwijzen of voorschrijven van instrumenten. De vaststellingen van de raad in onder meer *Geregelde Ruimte* dat onderwijsbeleid een dynamisch en cyclisch proces is en dat er geen 'one size fits all' bestaat in *Kwaliteit in het Hoger Onderwijs*, lezen wij als een erkenning van het gegeven dat de geconstateerde spanning tussen centrale en decentrale beleidsontwikkeling niet eenduidig op te lossen is. In aansluiting bij de eigen analyses grijpt de raad niet of nauwelijks terug op uniformerende instrumenten. Daarentegen zien we dat de raad kiest voor informeren, ruimte geven aan verschillende professionals en een nadere verduidelijking van de rol van actoren. Met deze werkwijze kiest de raad ervoor om te verkennen welke mogelijkheden er zijn om, gegeven het specifieke vraagstuk, om te gaan met de (onvermijdelijke) spanning tussen centrale en decentrale sturing. In het recente *Samen ten dienste van de school* beperkt de raad zich tot aanbevelingen over hoe er gestuurd kan worden, maar doet hij geen aanbevelingen over instrumenten. In zijn meest recente ongevraagde advies *Onderwijsvrijheid en overheidszorg*, beperkt de raad zich tot het presenteren van inzichten en benoemen van spanningen in artikel 23. Met deze notitie zet de raad in op het geven van een kwaliteitsimpuls in het maatschappelijke en politieke debat.

Tegelijkertijd is vanuit de wettelijke taak van de raad bezien het concreet adviseren, zeker over juridische instrumenten en de doorwerking daarvan, onvermijdelijk. In vele adviezen doet de raad uitspraken over de werking van juridische instrumenten en doet de raad ook aanbevelingen voor de inzet of wijziging van juridische kaders (b1, b2, b4, b7). De invulling van wet- en regelgeving hangt sterk samen met de spanning tussen centrale en decentrale sturing. De raad lijkt hierbij een middenweg te willen kiezen, waarbij hij centrale regelgeving beziet als kader waarbinnen een eigen invulling kan plaatsvinden op decentraal niveau. In die context onderstreept de raad in *Onderwijsvrijheid en overheidszorg* dat in het onderwijs de wetgeving balancerend werkt, zeker met het oog op artikel 23, en dat daarmee de spanning tussen centrale en decentrale sturing niet op te lossen valt.

Vanwege de complexiteit van het stelsel en de beperkte maakbaarheid geeft de raad aan dat de ontwikkeling van wet en regelgeving vraagt om een doorwrochte analyse. De raad doet dit door vragen te stellen over proportionaliteit en de doorwerking van wetten en regels en eventuele neveneffecten (b1, b2, b7). Hierin lezen we enige reserve van de raad wat betreft de mogelijkheden van sturen en de werking van wetgeving. Concreet valt dit bijvoorbeeld te lezen wanneer de raad ingaat op de relatie tussen onderwijsorganisaties en ouders in *Ouder als partners*, waar de raad expliciet stelt dat verdere juridisering van verhoudingen de facto weinig op zal leveren. Ook in *Doeltreffender Onderwijstoezicht* waarschuwt de raad voor een te sterke juridisering van de verhoudingen tussen inspectie en scholen. Het kader van de inspectie te sterk wettelijk regelen zou de onafhankelijke positie van de inspectie schaden en het toezicht blootstellen aan de meer korte termijn gerichte politieke agenda. De raad is zich hier sterk bewust van het feit dat het dichtregelen van relaties tussen actoren geen garanties biedt en niet zelden averechts werkt.

3. Reflectie op analyse

In voorgaande tekst hebben we aan de hand van zeven denklijnen kerngedachten van de raad over (be)sturen uitgewerkt. Wanneer we deze denklijnen in een breder kader van sturingsparadigma's plaatsen wordt meer duidelijk over de spanning tussen centrale en decentrale sturing en over sturingsmogelijkheden in het onderwijs. Uit de analyse wordt duidelijk dat (be)sturen van het onderwijsveld meervoudig, complex en moeilijk af te bakenen is. Vanuit die constatering is het ondoenlijk om blinde vlekken aan te wijzen. Er zijn immers geen grenzen. We hebben in de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag de term *blinde vlekken* dan ook niet opgevat als onopgemerkte aspecten, maar als een reflectie op de manier waarop de raad zich positioneert en de wijze waarop hij adviseert.

Sturingsparadigma's

De raad redeneert in zijn adviezen vanuit gemeenschappelijk gedragen doelen en verantwoordelijkheid binnen het stelsel. Op een abstract niveau is dit heel begrijpelijk. Er zullen weinig betrokkenen in en rond het onderwijs zijn, die zich niet kunnen vinden in het streven naar onderwijs van een zeker niveau dat voor alle kinderen toegankelijk is. Maar is deze aanname werkbaar? Wanneer we naar het onderwijs zelf kijken, moeten we met de raad vaststellen dat onderwijs een 'essentially contested' concept is. Acceptatie van dit gegeven; of beter gezegd van deze complexiteit, maakt het direct lastig. Over onderwijs valt te twisten. Of steviger nog; strijd te voeren. We hoeven maar iets meer dan een eeuw terug te kijken om het bewijs hiervoor te zien. Artikel 23 kan dan ook niet anders dan als een beslechting van die strijd gezien worden.

In moderne termen zouden we artikel 23 kunnen lezen als 'the right to challenge'⁹ (Ouden et al., 2018). De overheid biedt op decentraal niveau de mogelijkheid om een dienst op basis van particulier initiatief te organiseren. Dit aanbod tot zelforganisatie biedt, zo zien we in artikel 23, een geïnstitutionaliseerde ruimte waarbinnen de direct betrokkenen (bestuurders, ouders en leraren) onderwijs niet als een 'essentially contested' concept beschouwen¹⁰. Daarmee worden twee kernvragen voor sturing geadresseerd. Is er een gemeenschappelijk doel? En, zijn we het eens? Beide vragen zijn een nadere specificatie van de vragen die Bannink (2019) stelt in zijn zoektocht naar sturingsmogelijkheden in de laatmoderniteit. Sturingsparadigma's zoals 'Classic Public Administration', 'New Public Management' en 'New Public Governance' (vgl. Osborne, 2006) geven door middel van de mechanismen waarop zij gebaseerd zijn antwoord op vragen als: Is er een gemeenschappelijk doel? Wie begrijpt of begrijpen het probleem? En, wie is of zijn in staat het probleem op te lossen?

In de adviezen van de raad wordt verwezen naar 'New Public Management' en naar 'New Public Governance'. Centraal in 'New Public Management' is de gedachte dat beleid en uitvoering gescheiden kunnen worden. Beleidsmakers stellen doelen en uitvoerders bepalen zelf de manier waarop zij deze doelen behalen. Conflict over de doelen kan en zal bestaan, maar het is voor de beleidsvoerende actor mogelijk om doelen zodanig te formuleren dat het werk van de uitvoerders leidt tot de door de beleidsvoerende actor gewenste eindstaat. De beleidsvoerende actor houdt toezicht op de uitvoerders om te bepalen of de doelen worden bereikt. Concreet betekent dit in het onderwijs dat het Rijk zou kunnen voorschrijven wat goed onderwijs inhoudt en welke vaardigheden leerlingen moeten bereiken aan het einde van hun schoolloopbaan. Het onderwijs kan zelf invulling geven aan deze taak, maar is gehouden aan de door het Rijk gestelde doelen. Gedeeltelijk is dit terug

⁹ Volgens mr dr H. Broeksteeg (persoonlijke communicatie, 27 augustus 2020) kan artikel 23 beschouwd worden als een reeds lang bestaand voorbeeld van de nieuw verkende regeling voor het 'right to challenge'.

¹⁰ Daarmee zeggen we niet dat er binnen organisaties geen verschillen van inzicht bestaan. Maar de aanname is wel dat de betrokkenen zich kunnen vinden in de beginselen en visie van de organisatie (zie Bannink & Trommel, 2019).

te zien in de kwaliteits- en deugdelijkheidseisen waar de inspectie toezicht op houdt. Tegelijk is in het denken van de raad ook direct het tekortkomen van 'New Public Management' zichtbaar: Wat een leerling moet kunnen is niet geheel te vatten in absolute normen en ook niet geheel aan het Rijk. Binnen 'New Public Governance' zien we een ander mechanisme. In tegenstelling tot 'New Public Management' is de veronderstelling niet dat er duidelijke doelen gesteld kunnen worden door de beleidsvoerende actor, maar dat juist vele partijen een deel van de noodzakelijke expertise hebben om tot het formuleren van werkbare doelen te komen. Kortom, partijen hebben elkaar nodig om samen tot een oplossing te komen. De complexiteit van de dienst (opdracht) is in beeld en de betrokkenen zijn het eens over de doelen maar hebben elkaar en vooral elkaars kennis nodig om gestelde doelen te kunnen formuleren. In feite bepalen de uitvoerende partijen in samenspraak het doel. Daarmee staan doelen, werkwijzen en interacties op voorhand niet vast en is er een zekere mate van onvoorspelbaarheid. Maar de gemeenschappelijkheid bestaat uit het besef van wederzijdse afhankelijkheid. In dit acquis lezen we voorbeelden van netwerksturing in adviezen over educatieve dienstverlening, rond passend onderwijs en in hernieuwde samenwerking met de gemeente. De raad geeft aan dat het verstandig is om in te zetten op netwerksturing.

Advisering

Deze beschrijving van de beide paradigma's biedt een opstapje naar de adviezen van de raad. De raad, zo concludeerden we zojuist, blijkt onvermoeibaar en volhardend in het toelichten van de bestaande complexiteit van het stelsel en de daarbinnen bestaande spanningen. Hoe kunnen we dit vraagstuk begrijpen? Welke mechanismen en processen doen er toe? Zijn er kernwaarden in het geding? Welke actoren zijn hierbij betrokken? Is dit generiek of voor een specifieke sector of regio? Met de beantwoording van vragen als deze schrijft de raad ter zake, kundige en waardevolle analyses die recht doen aan de complexiteit van het stelsel. Daarmee ligt in de analyses van de raad al veel waarde besloten. Het overzicht en de kennis die geboden worden, kunnen het denken in de beleidsontwikkeling sturen.

In het komen tot effectieve aanbevelingen, ontstaat voor de raad de uitdaging. Denkend vanuit de sturingsparadigma's wordt duidelijk dat er specifieke eisen gesteld worden aan de adviezen omdat die een vorm van sturen impliceren. Bovendien geldt ook dat het juist in een complex stelsel lastig sturen is, en laat staan adviseren. Waar en hoe zijn daar mogelijkheden voor? Is het voor een externe partij mogelijk om deze vraag te beantwoorden? Waar liggen de mogelijkheden en welke actoren vormen een logisch aangrijpingspunt voor een adviescollege zoals de Onderwijsraad?

Denkend vanuit de besturingsfilosofieën van 'New Public Management' en 'New Public Governance' en de wijze waarop het huidige stelsel is ingericht zien wij een noodzaak om op meerdere niveaus complexiteit te accepteren om tot effectieve advisering te kunnen komen. Het startpunt hiervoor is dat betrokkenen op stelselniveau omarmen dat onderwijs een 'essentially contested' concept is. Deze acceptatie past ook binnen het huidige stelsel, wat vorm krijgt door artikel 23. Het accepteren van verschillen biedt juist ruimte om binnen de onderwijsvrijheid van de scholen op het niveau van de onderwijsorganisatie op zoek te gaan naar overeenstemming.

Artikel 23 vraagt onderwijsorganisaties om een eigen visie op richting en inrichting van hun onderwijs. Dat is in essentie om overeenstemming binnen de organisatie te kunnen bereiken over wat onderwijs is. Daarmee is onderwijs binnen de instelling niet langer een 'essentially contested' concept en kan aangenomen worden dat, zoals de raad meerdere malen stelt, belangen binnen de organisatie grotendeels parallel lopen. Als actoren binnen de organisatie functioneren met eigen expertise, maar deze wel een gedeeld belang nastreven, dan kan gestuurd worden vanuit de ideeën van 'New Public Governance'. Oftewel, dan is netwerksturing binnen de onderwijsorganisatie mogelijk.

Voor de raad ontstaat daarmee ook ruimte om adviezen te geven ten aanzien van de onderwijsorganisatie. In de analyse valt namelijk op dat juist dit niveau relatief weinig aandacht heeft gekregen. Dit is opmerkelijk omdat theoretische en empirische kennis over het functioneren van scholen en schoolorganisaties noodzakelijk is om vragen over sturing en besturing in het onderwijs te kunnen adresseren. Bovendien blijkt met de vaststelling dat binnen de onderwijsorganisatie aangrijpingsmogelijkheden zijn om sturingsvraagstukken via 'New Public Governance' te adresseren, het meso-niveau een aangewezen niveau is om verdere advisering op te richten. Dit laat onverlet dat het de vraag is in hoeverre de raad, gezien artikel 23, de ruimte heeft en kan nemen om uitspraken te doen over de interne structurering en organisatieconfiguratie van onderwijsorganisaties. Anderzijds is er ruimte om te analyseren en adviseren over de onderwijsorganisatie als een netwerk en de mogelijkheden om netwerksturing binnen organisaties vorm te geven.

Vervolgens vraagt effectieve advisering op stelselniveau van actoren om te accepteren dat het stelsel dusdanig complex is geworden dat besturing van het stelsel gezien moet worden als een 'wicked problem'¹¹ (vgl. Rittel & Webber, 1973). Het 'New Public Governance' paradigma veronderstelt dat er ofwel overeenstemming op zekere punten is of dat in overleg overeenstemming te bereiken is. Dankzij het kader van artikel 23 kan dit, zoals we al schreven binnen de onderwijsorganisatie gerealiseerd worden. Maar op stelselniveau is dit onwaarschijnlijk. Daarvoor hoeven we maar terug te denken aan de schoolstrijd en de uiteindelijke totstandkoming van artikel 23. Eveneens is, zoals de raad zelf keer op keer benadrukt, het veld te pluriform, te gedifferentieerd en te gecompliceerd om te kunnen vaststellen welke doelen precies behaald moeten worden. Het idee dat het veld te sturen is en dat met rationele afwegingen een oplossing binnen de mogelijkheden ligt, is niet (langer) realistisch. Alle actoren in het veld hebben een eigen rationaliteit vanuit eigen expertise, positie en overtuiging. Het benoemen en onderkennen van dit gegeven en de daaruit voortvloeiende complexiteit is relevant en in zichzelf al betekenisvol.

Met deze voorgaande reflecties over de complexiteit van sturing in het stelsel, kan het helpend zijn om de opdracht tot advisering niet al te instrumenteel op te vatten. Een advies kan niet altijd concreet en instrumenteel zijn. Van de wens om dit wel te doen gaat een impliciete verwachting van maakbaarheid uit, die afgaand op de analyse in dit acquis niet passend blijkt. Sterker nog, wanneer de raad dit wel zou doen, stapt de raad in de val waar hij in zijn analyse zelf voor heeft gewaarschuwd. Dat dit in de praktijk niet eenvoudig is, lezen we in *Onderwijspolitiek na commissie Dijsselbloem*: "Toch blijft ook rationaliteit van onderwijsbeleid nodig. Dat onderwijsbeleid per definitie 'onaf en in wording' is, betekent in onze ogen echter niet dat het stuurloos hoeft te zijn of kan zijn." Hier lijkt een tegenstelling opgeworpen te worden, die niet helpend is en bovendien suggereert dat het accepteren van vormen van sturing die passen binnen het sturingsparadigma van 'New Public Governance' niet rationeel en stuurloos zijn.

¹¹ In het Nederlands hanteren we doorgaans ook de Engelse benaming voor 'ontembare' problemen.

4. Doorwerking van adviezen

De derde vraag gaat in op de doorwerking van de adviezen van de raad. De adviezen analyserend valt op dat het vrijwel onmogelijk is een algemene uitspraak te doen over de mate waarin adviezen doorwerken. Dit heeft niet alleen te maken met de vraag of een advies al dan niet concreet is, maar ook in hoeverre doorwerking aan te tonen is. De raad geeft zelf in zijn verkenning van sturingsinstrumenten aan (b4) dat er maar zeer beperkt informatie voorhanden is over de effectiviteit van beleidsinstrumenten. Het analyseren van de doorwerking van adviezen van de raad is nog lastiger. Het gaat immers niet alleen om concrete instrumenten, maar ook om agenderende analyses, bespiegelingen en waarschuwingen. Het vaststellen van doorwerking, juist in die gevallen, is nagenoeg onmogelijk.

Dit zien we bijvoorbeeld ten aanzien van het ontwikkelen van leerstandaarden. Daar waarschuwt de raad sterk voor een afrekencultuur. Maar ook wanneer het gaat om isomorfisme in bestuursvormen in *Minimum Leerresultaten, interventie en intern toezicht*. De raad pleit voor variëteit en zoekt in zijn adviezen naar ruimte opdat voorkomen wordt dat bestuurlijke variëteit verdwijnt. In deze werkwijze van de raad lezen we een concrete waarschuwing. We zien nu, een aantal jaren later dat er in het primair en voortgezet onderwijs aanzienlijk minder variatie bestaat in bestuurlijke modellen dan voorheen. Uit deze constatering, blijkt dat de raad voorspellende waarschuwingswoorden schreef. Ook stellen we vast dat het beraad zoals voorgesteld in *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd* nog geen vorm heeft gekregen. Wat betreft toezicht stellen we vast dat de raad duidelijk geformuleerde twijfels beschreef, maar dat de invloed daarvan op de vormgeving van het toezicht zeer beperkt is. Zo zien we dat er toch voor gekozen is om het toezicht sterker via het aangrijpingspunt van het bevoegd gezag in te vullen en in minder mate op het niveau van de scholen zelf. Spanend is het om te volgen in hoeverre de overheid zich aangesproken voelt door de uitspraak van de raad in *Onderwijspolitiek na de commissie Dijsselbloem*. In dat advies stelt de raad dat de overheid ook stelselwijzigingen aan moeten durven als dit noodzakelijk is

We constateren ook dat een aantal aanbevelingen zijn opgevolgd. Dit zien we bijvoorbeeld wat betreft de richtingvrije planning die gerealiseerd is onder de *Wet meer ruimte voor nieuwe scholen*. Daarmee is aangesloten bij de adviezen *Verzelfstandiging I* en *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*. Ook zien we dat de nadere professionalisering van onderwijsbestuurders en schoolleiders onder andere via sectororganisaties en bijvoorbeeld via het schoolleidersregister vorm hebben gekregen, zoals respectievelijk genoemd in *Publieke belangen dienen* en *Geregelde Ruimte*. Ook is nog steeds actueel dat organisaties in het primair en voortgezet onderwijs niet gehouden zijn aan één sectorcode, maar dat onderwijsorganisaties vrij zijn een code te kiezen, zoals de raad al bepleitte in *Minimum leerresultaten, interventies en intern toezicht*.

Voorgaande opsommingen zijn alles behalve uitputtend. Zo hebben we vrijwel uitsluitend verwezen naar legalistische aanbevelingen. Doorwerking van dit type aanbevelingen is vrij eenvoudig zichtbaar in wetgeving en daarmee inzichtelijk. Dat geldt zeker niet voor tal van andere aanbevelingen, bespiegelingen en adviezen. Eventuele opvolging van aanbevelingen van de raad is niet direct zichtbaar. Bovendien richten de aanbevelingen zich ook dikwijls op meer dan één actor. Zoals in *Samen ten dienste van de school*, waar betrokken actoren erop gewezen worden om in gezamenlijkheid verantwoordelijkheid te nemen voor de educatieve dienstverlening en de onderlinge afstemming. De concrete doorwerking van aanbevelingen zoals deze is maar beperkt zichtbaar en zal dan ook nauwelijks vast te stellen zijn (vgl. TSPB & Berenschot, 2004). Los van het gegeven dat er doorgaans een groot aantal actoren betrokken is en van invloed is op doorwerking in het onderwijsveld, is er nog een complicerende factor. Doorwerking is niet binair. Daarmee bedoelen dat er niet zoiets bestaat als wel of geen doorwerking. Adviezen en aanbevelingen zullen in de praktijk tot op zekere hoogte of selectief overgenomen worden door (enkele) actoren.

Slotvragen

De adviezen van de raad lezend, zien we dat de raad doorgaans zeker drie aanbevelingen doet. Dit betekent in de praktijk dat er op jaarbasis heel wat aanbevelingen gedaan worden. Het is de vraag of de sleutel tot effectiviteit ligt in het terugbrengen van het aantal aanbevelingen per advies.

Een tweede waarneming heeft te maken met de mate waarin adviezen 'aankomen'. De adviezen van de raad zijn over het algemeen geschreven aan de minister en of de staatssecretaris. Voor de adviezen in dit acquis geldt dat in ieder geval voor 23 van de 35 adviezen. De adviezen van de raad worden breder gelezen, maar het is de vraag in hoeverre actoren zich daadwerkelijk aangesproken voelen wanneer de raad zich in een aanbeveling tot hen richt. Zo lezen we een oproep aan alle actoren in het veld om verantwoordelijkheid te nemen voor nadere professionalisering en in een ander advies lezen we de oproep aan actoren om verantwoordelijkheid te nemen voor afstemming in het stelsel. Maar het is de vraag in hoeverre er aan deze aanbevelingen gehoor gegeven wordt wanneer het advies gericht is aan de minister. Zou de impact van adviezen wellicht groter zijn, wanneer er een afgeleid direct advies geformuleerd wordt aan de actoren die volgens de raad van betekenis zijn in het voorliggende vraagstuk.

Een laatste 'cri de coeur' heeft betrekking op de mate waarin maatschappelijke en soms ook politieke discussies complexiteit reduceren. In een complex en lastig bestuurbaar stelsel als het onderwijs is het bieden van inzicht in complexiteit van groot belang. Eenvoudige oplossingen zijn er eenvoudigweg niet. Daarmee is het noodzakelijk om te zoeken naar mogelijkheden om actoren, maar ook zeker beleidsmakers en politici, nog meer ontvankelijk te maken voor de complexiteit die de raad inzichtelijk maakt.

Literatuurlijst

- Bannink, D., & Trommel, W. (2019). Intelligent modes of imperfect governance. *Policy and Society*, 38(2), 198-217.
- Bannink, D. (2019). *Besturen zonder wij*. Amsterdam: Vu University Press.
- De Vijlder, F., Hooge, E.H., Aalfs, N., en M. de Visser (2008). *Raad over bestuur en organisatie; Acquis tien jaar adviezen bestuur en organisatie Onderwijsraad*.
- Den Ouden, W., Boogaard, G., en E.M.M.A. Driessen (2018). *Right to Challenge; Een voorstudie naar de mogelijkheden voor een algemene regelig voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland*. Leiden: Universiteit Leiden; Instituut voor Publiekrecht.
- Hemerijck, A. en J.K. Helderma (1995) 'Welfare state retrenchment in a corporatist polity: A political-institutional perspective', paper gepresenteerd op de conferentie Neo-institutionalism in Government and Policy, 8-10 maart 1995, Rotterdam: Netherlands Institute of Government.
- Kamens, D., en C. McNeely. (2010). Globalization and the Growth of International Educational Testing and National Assessment. *Comparative Education Review*, 54(1), 5-25. doi:10.1086/648471
- Nolen, M.F. (2017a). *De bestuurder in het onderwijs* (dissertatie Amsterdam VU), Den Haag: Boom juridisch.
- Noordegraaf, M. en B. de Wit, B. (2011). 'Professional governance' *Bouwstenen voor de beschrijving en beoordeling van governance en professionaliteit in het onderwijs*. Essay voor de Onderwijsraad.
- Osborne, S (2006) The New Public Governance? *Public Management Review*, 8 (3), 377-387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Raad voor het openbaar bestuur(2016). *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*. Den Haag: Rob.
- Rittel, H.W.J. en M.M. Webber (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4(2), 155-169.

Bijlage 1 Tabel van geanalyseerde adviezen

Jaar	Titel	Advies	(On)gevraagd	Geadresseerd aan	Analyselijn
2007	Leraarschap is eigenaarschap	Advies	Gevraagd	Aan de Minister	Organisatie
2007	Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid	Verkenning	Gevraagd	Aan de Minister	Sturingsinstrumenten
2007	De maatschappelijke onderneming als rechtsvorm	Advies	Gevraagd	Aan de Minister	Legalistisch
2007	Sturen van vernieuwende onderwijspraktijken	Verkenning	Gevraagd	Aan de Minister	Brede onderwijsontwikkeling
2008	Richtpunten bij onderwijsagenda	Advies	Ongevraagd	Aan de Minister	Sturingsinstrumenten
2008	De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs	Advies	Gevraagd	Aan de Minister	Waarmaken
2008*	Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen	Advies	Gevraagd	Aan de Minister	Brede onderwijsontwikkeling
2008	Partners in onderwijsopbrengst	Advies	Gevraagd	Aan de Minister	Opbrengsten
2009	Minimum leerresultaten, interventies en intern toezicht	Advies	Gevraagd	Aan de Tweede Kamer	Toezicht
2009	Vernieuwd toezicht	Advies	Gevraagd	Aan de Minister	Toezicht
2010	Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs	Advies	Gevraagd	Aan de Tweede Kamer	Brede onderwijsontwikkeling
2010	Ouders als partners	Advies	Gevraagd	Aan de Tweede Kamer	Legalistisch
2010	Verzelfstandiging in het onderwijs I	Advies	Gevraagd	Aan de Minister	Legalistisch
2010	Verzelfstandiging in het onderwijs II	Advies	Gevraagd	Aan de Tweede Kamer	Legalistisch
2010*	Een onderwijsprogramma met maatschappelijke voorhoedes	Advies	Ongevraagd	Aan de Minister	Brede onderwijsontwikkeling
2012	Geregelde ruimte	Advies	Ongevraagd	Kwaliteitsimpuls	Opbrengsten
2012	Art 23 Grondwet in Maatschappelijk perspectief	Advies	Gevraagd	Aan de Tweede kamer	Legalistisch
2013*	Kiezen voor kwalitatief sterke leraren	Advies	Gevraagd	Aan de Minister en Staatssecretaris	Organisatie
2013	Publieke belangen dienen	Advies	Ongevraagd	Aan de Minister	Waarmaken
2014	Voorkomen draaieurconstructie	Briefadvies	Gevraagd	Aan de Staatssecretaris	Legalistisch
2014	Onderwijspolitiek na commissie Dijsselbloem	Advies	Gevraagd	Aan de Tweede Kamer	Waarmaken
2014	Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan	Advies	Gevraagd	Aan de Minister	Decentralisatie
2014	Onderwijsstelsel met veerkracht	Advies	Ongevraagd	Aan de Minister	Waarmaken
2014	Doeltreffender onderwijstoezicht	Briefadvies	Gevraagd	Aan de Tweede Kamer	Toezicht
2015	Kwaliteit in het hoger onderwijs	Advies	Gevraagd	Aan de Minister	Opbrengsten
2016	De volle breedte van onderwijskwaliteit	Advies	Gevraagd	Aan de Eerste Kamer	Waarmaken
2016	Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs	Advies	Gevraagd	Aan de Tweede Kamer	Organisatie
2016	Passend onderwijs	Briefadvies	Gevraagd	Aan de Staatssecretaris	Decentralisatie
2017*	De leerling centraal	Verkenning	Gevraagd	Aan de Minister	Waarmaken
2017	Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd	Advies	Gevraagd	Aan de Minister	Decentralisatie
2018	Een krachtige rol voor de schoolleider	Advies	Gevraagd	Aan de Minister	Organisatie
2018	Passend onderwijs opnieuw onder de aandacht	Briefadvies	Ongevraagd	Aan de Minister	Decentralisatie
2018	Inzicht in verantwoording van overheids gelden	Advies	Gevraagd	Aan de Tweede Kamer	Sturingsinstrumenten
2019	Bekostiging particulier onderwijs	Briefadvies	Gevraagd	Aan de Minister	Legalistisch
2019	Samen ten dienste van de school	Advies	Gevraagd	Aan de regering	Brede onderwijsontwikkeling
2019	Onderwijsvrijheid en overheidszorg	Informerende notitie	Ongevraagd	Kwaliteitsimpuls	Legalistisch

* adviezen die wij toegevoegd hebben en door de raad als 'twijfel' waren aangemerkt.

Bijlage 2 Thematische lijnen in de analyse

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, hebben we op basis van inhoudsanalyse in Atlas-ti een nadere indeling gemaakt die we hanteren voor de uitwerking en analyses van de adviezen (zie Bijlage 5).

Legalistisch (b1) en toezicht (b2)

Het is duidelijk dat er elf adviezen zijn die een juridische, legalistische vraag aan de orde stellen. Daarmee bedoelen we dat de raad in deze adviezen reflecteert op wetgeving, wetsvoorbereiding of het middels juridische kaders voorkomen van onwenselijke situaties. Enkele voorbeelden zijn: *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief* (2012) en *Voorkomen van draaideurconstructies* (2014). We brengen bij de juridisch/ legalistische adviezen een verbijzondering aan wat betreft de drie adviezen die zich richten op het externe toezicht.

Waarmaken (b3)

Daarnaast zien we meer bestuurlijk-juridische vragen die voortvloeien uit (grond)wettelijke verplichtingen. In die adviezen wordt doorgaans een evaluatieve vraag gesteld om te analyseren in hoeverre 'de huidige' situatie voldoet aan de vastgestelde wetten, uitgangpunten en doelstellingen. Voorbeelden hiervan zijn: *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* (2008), *Publieke belangen dienen* (2013), maar ook *De volle breedte van onderwijskwaliteit* (2016)

Sturingsinstrumenten (b4)

In de gemaakte selectie van relevante adviezen zien we ook een drietal adviezen die antwoord geven op concrete vragen over sturing, sturingsinstrumenten en de effectiviteit van sturing. Een duidelijk voorbeeld hiervan is het advies *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid* (2007).

Organisatie (b5)

Wanneer we naar de interne sturing en besturing van onderwijsorganisaties kijken, dan zijn er vier adviezen die zich richten op leraren en schoolleiders: *Leraarschap is eigenaarschap* (2007), *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (2013), *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs* (2016) en *Een krachtige rol voor de schoolleider* (2018).

Brede onderwijsontwikkeling (b6) en Opbrengsten (b7)

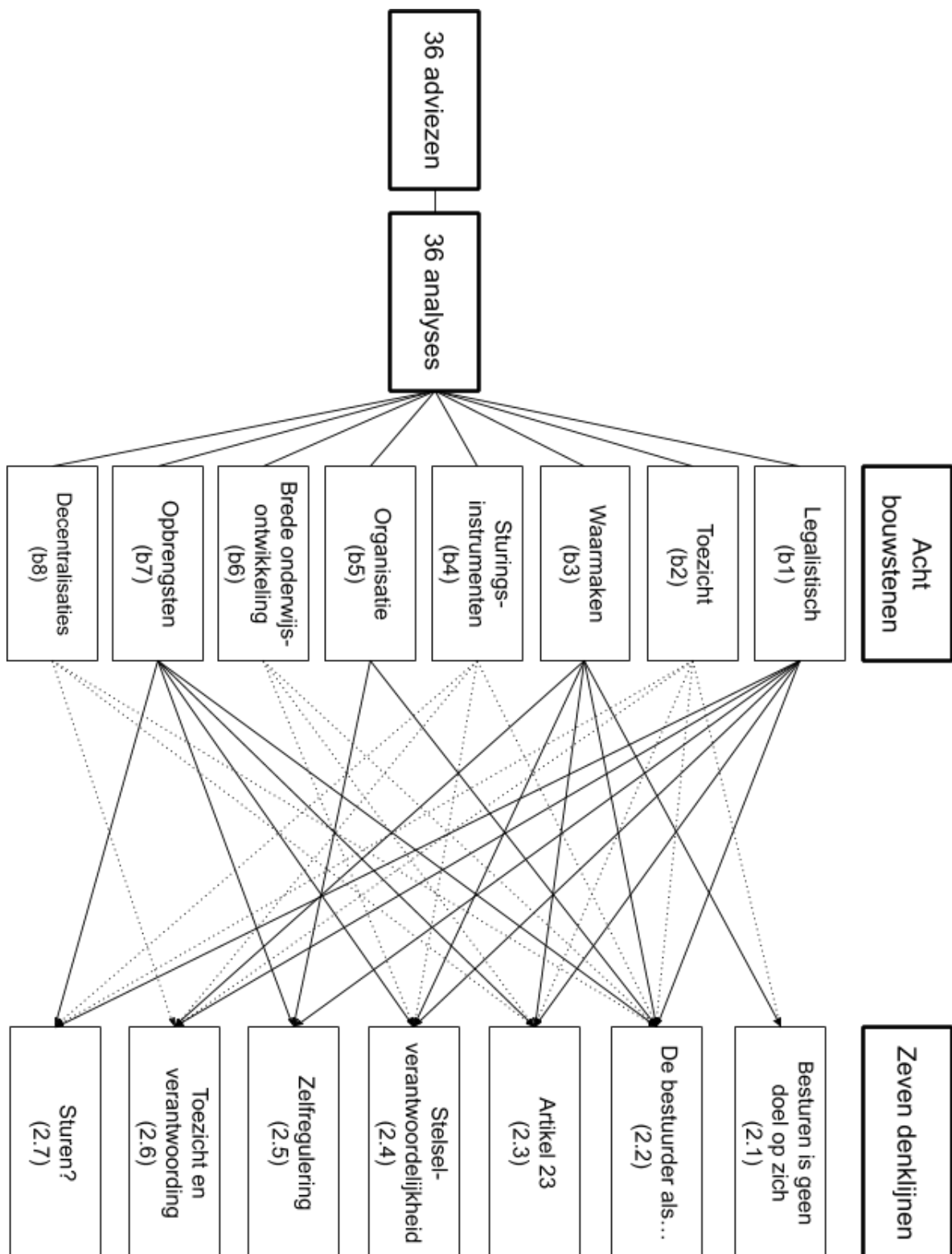
Vervolgens is duidelijk dat er ook meer dan in de periode van het vorige acquis adviezen zijn geschreven die starten vanuit de vraag naar het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Ten aanzien van deze adviezen is het noodzakelijk een onderscheid te maken tussen adviezen die gaan over praktijken van onderwijsontwikkeling en verbetering zoals: *Sturen van vernieuwende onderwijspraktijken* (2007) en *Samen ten dienste van de school* (2019) en adviezen die sterk gericht zijn op de opbrengsten. Twee voorbeelden daarvan zijn: *Partners in onderwijsopbrengst* (2008) en *Kwaliteit in het hoger onderwijs* (2015).

Decentralisatie (b8)

Een laatste nadere classificering heeft betrekking op de decentralisaties in de jeugdzorg en de ontwikkelingen van samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs. Het gaat om vier adviezen: *Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan* (2014), *Passend onderwijs* (2016), *Decentraal onderwijsbeleid* (2017) en *Passende onderwijs opnieuw onder de aandacht* (2018).

Het mag duidelijk zijn dat enkele adviezen ook in meerdere lijnen zouden passen. In de bespreking van de adviezen hanteren we deze indeling om vervolgens tot denklijnen te komen (zie Bijlage 3). In Bijlage 5 staan voor de volledigheid door de auteurs geschreven samenvattingen van alle in dit acquis opgenomen adviezen.

Bijlage 3 Analyzesystematiek



* Om de lijnen tussen de bouwstenen en denklijnen te kunnen onderscheiden hebben we ook gestippelde lijnen opgenomen. Daarmee heeft de aard van de lijnen geen nadere inhoudelijke betekenis.

Bijlage 4 De bestuurder als...

Titel	Bestuurder als....
Leraarschap is eigenaarschap	Bestuurder als verantwoordelijke voor onderwijskwaliteit
Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid	Bestuurder als integrale bestrijder achterstanden; bestuurder als aanjager innovatie
De maatschappelijke onderneming als rechtsvorm	Bestuurder als drager onderwijsvrijheid
De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs	Bestuurder als spil van legitimatie; bestuurder als dienstbaar aan maatschappelijke belang
Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen	Bestuurder formuleert visie maatschappelijke taak; bestuurder en schoolleider als poortwachter maatschappelijke verwachtingen
Partners in onderwijsopbrengst	Bestuurder als stimulator van een opbrengstgerichte cultuur; bestuurder als contactpersoon instromend en ontvangend onderwijs
Minimum leerresultaten, interventies en intern toezicht	Bestuurders als volgers governancecodes goed bestuur
Vernieuwd toezicht	Bestuurder als object van inspectie
Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs	Bestuurder formuleert ondersteuningsvragen instelling; bestuurder als vrager markt educatieve dienstverlening
Ouders als partners	Bestuurder als stimulator partnerschap ouders
Verzelfstandiging in het onderwijs I	Bestuurder als rechthebbende besluit tot verzelfstandiging; bestuurder als drager identiteit; bestuurder als uitvoerder variëteitsbeleid
Verzelfstandiging in het onderwijs II	Bestuurder als bewaker eenheid tussen en eigenheid voor scholen; bestuurder als facilitator invloed andere actoren
Een onderwijsprogramma met maatschappelijke voorhoedes	Bestuurder als aandrager netwerk in maatschappelijke voorhoedes
Geregelde ruimte	Bestuurder als professional die onderhandelt over ruimte voor het onderwijsveld; bestuurder als ontwikkelaar gedeelde visie op doelen de missie; bestuurder als stimulator taakgericht leerklimaat; bestuurder als verbinder school met maatschappelijke omgeving
Kiezen voor kwalitatief sterke leraren	Bestuurder en schoolleider als werkgever
Publieke belangen dienen	Bestuurder als knooppunt in de bestuurlijke verhoudingen maar ook als vertaler van de politiek naar de wereld van de praktijk binnen scholen en opleidingen. Bestuurder als boegbeeld naar de rest van het veld met betrekking tot handelingswijze en integriteit; bestuurder als actor die omgaat met meervoudigheid
Voorkomen draaideurconstructie	Bestuurder als verantwoordelijke voor rechtspersoon
Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan	Bestuurder als gesprekspartner jeugdzorg; bestuurder als initiator verdieping OOGO
Doeltreffender onderwijstoezicht	Bestuurder als aanspreekpunt inspectie
Kwaliteit in het hoger onderwijs	Bestuurder als uitdrager onderwijsvisie; bestuurder als versterker interne kwaliteitscultuur; bestuurder als ontwikkelaar hrm-beleid; bestuurder als bewaker overkoepelend belang instelling; bestuurder als hiteschild; bestuurder als drager cultuur instelling.
De volle breedte van onderwijskwaliteit	Bestuurder en schoolleiders als degene die met ouders en leraren samen visie ontwikkelen
Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs	Bestuurder als begrenzer professionele ruimte leraar
Passend onderwijs	Bestuurder als aanjager tot profilering van specifieke ondersteuningsbehoeften; Bestuurder als bestuurder samenwerkingsverband
Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd	Bestuurder als partner gemeente voor lokale vraagstukken; bestuurder als aanspreekpunt kwaliteit door gemeente; bestuurder als beheerder gebouwen
Een krachtige rol voor de schoolleider	Bestuurder als aanwakkeraar strategische ontwikkeling schoolleider; bestuurder als ontlasten taken schoolleider
Passend onderwijs opnieuw onder de aandacht	Bestuurder als uitvoerder maatschappelijke opdracht samenwerkingsverband; bestuurder als afweiger meervoudigheid in rollen en posities+I8
Inzicht in verantwoording van overheids gelden	Bestuurder als verantwoordelijke financieel beheer
Bekostiging particulier onderwijs	Bestuurder als lid samenwerkingsverband verantwoordelijk voor dekkend aanbod voorzieningen
Samen ten dienste van de school	Bestuurder als co-producent

Bijlage 5 Volledige uitwerking en nadere bouwstenen

Juridisch

In deze lijn bespreken we acht adviezen. In Tabel 5.1 zijn de adviezen opgenomen. Het advies dat de raad op eigen initiatief schreef is cursief weergegeven.

Tabel 5.1: Legalistisch

Titel van het advies	Analyselijn	Jaartal
De maatschappelijke onderneming als rechtsvorm	Legalistisch	2007
Ouders als partners	Legalistisch	2010
Verzelfstandiging in het onderwijs I	Legalistisch	2010
Verzelfstandiging in het onderwijs II	Legalistisch	2010
Art 23 Grondwet in Maatschappelijk perspectief	Legalistisch	2012
Voorkomen draaideurconstructie	Legalistisch	2014
Bekostiging particulier onderwijs	Legalistisch	2019
<i>Onderwijsvrijheid en overheidszorg</i>	Legalistisch	2019

De maatschappelijke onderneming als rechtsvorm in het onderwijs

In reactie op het verzoek van de minister schrijft de raad dit advies over de maatschappelijke onderneming als rechtsvorm. De Minister van Justitie doet het voorstel tot het instellen van de rechtsvorm maatschappelijke onderneming (MO), een privaatrechtelijk rechtspersoon met een maatschappelijk doel zonder winstoogmerk. De noodzaak hiervoor zou het gebrekkig functioneren van de rechtsvorm van de stichting zijn, die belanghebbenden slechts beperkte invloed geeft, waardoor verantwoording sectorafhankelijk is geworden. Dit heeft geleid tot grote diversiteit in verschijningsvormen.

In zijn reactie gaat de raad voornamelijk uit van het streven naar variëteit in bestuursvormen en de mogelijkheden geboden in Grondwet artikel 23. Hierbij stelt de raad als eerste vast dat het invoeren van de MO niet verplicht kan worden gesteld, vanwege de vrijheid van onderwijs. Ten tweede stelt de raad dat er geen indicatie is dat de huidige rechtsvormen in het onderwijs tekort schieten, noch dat er wens is voor een alternatieve rechtsvorm. Ten derde vraagt de raad zich af of de vergaande belangenvertegenwoordiging niet te veel vraagt van belanghebbenden en het de vraag is waar de grens is wie belanghebbend is. Tot slot meent de raad dat de uitvoerbaarheid en hanteerbaarheid van het bestuur voorop moeten staan, met het oog op bestuurlijke variëteit en dat ook relatief kleine besturen de bestuurslast moeten kunnen dragen. De raad vraagt zich sterk af of de zware horizontale verantwoording hierbij passend en mogelijk is.

De raad concludeert dat de MO weliswaar mogelijk is in het onderwijs, maar dan slechts om de bestuurlijke variëteit te vergroten en niet te beperken. Hierbij ziet de raad weinig noodzaak en heeft een aantal vragen. Het veronderstelde voordeel van meer herkenbaarheid lijkt niet aan de orde en niet mogelijk, en de mogelijkheid om minder toezicht te houden vanwege de versterkte belangenvertegenwoordiging lijkt de raad niet aan de orde. De kansen die de raad ziet voor de MO zijn vooral in het oprichten van organisaties die naast onderwijs bredere doelstellingen hebben zoals kinderopvang.

Ouders als partners

Dit rapport is geschreven in reactie op de vraag vanuit de Kamer om te adviseren over de positie en betrokkenheid van ouders in het onderwijs. Deze vraag komt voort uit de conclusie van de commissie Dijsselbloem dat de weerstand van ouders systematisch onderschat is bij het doorvoeren van hervormingen en op basis van de uitkomsten van de monitor ouderbetrokkenheid waaruit blijkt

dat ouders slechts betrokken worden bij hand- en spandiensten in het onderwijs. Beide conclusies roepen de vraag op in hoeverre er in de praktijk sprake is van partnerschap.

In zijn advies formuleert de raad twee hoofdvragen: (1) In hoeverre is er volgens de raad sprake van de ouder als individuele rechthebbende, als partner en de ouder als onderwijsgemeenschapslid? (2) Welke positie(s) moet(en) volgens de raad op welke wijze versterkt worden? Of moet er een verschuiving in de posities/beleid rond ouderbetrokkenheid plaatsvinden? Met deze formulering van vragen gaat de raad de juridische positionering van ouders na om vervolgens te kunnen adviseren over wederzijdse verantwoordelijkheden en daarbij passende instrumenten.

De raad omschrijft dat er drie typen relaties zijn tussen ouders, school en ouders onderling die van belang zijn bij het leerproces: de individuele juridische relatie tussen ouders en de school, de samenwerkingsrelatie in de opvoeding en het leerproces en de relatie tussen ouders in de oudergemeenschap. Over de individuele relaties meent de raad dat de rechten van ouders duidelijk en stevig verankerd zijn en dat daarmee de juridische relaties ook hun grenzen hebben bereikt (zie ook *Bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse Onderwijs*). Een verdere juridisering van de verhoudingen levert weinig extra op en de focus om ouders te betrekken zal dan ook niet uit het juridische raamwerk moeten komen. De raad geeft aan zich strek bewust te zijn van een discrepantie tussen de juridische realiteit en de dagelijkse realiteit. De raad wijst op mogelijke polarisatie en verdere scheidslijnen, juist door verdere regels te stellen.

De raad schetst een beeld dat ouders beter betrokken kunnen worden als partners bij de school, waarbij het uitgangspunt is dat beide partijen hier actief in moeten staan. Het is geen eenzijdige verantwoordelijkheid van de school om ouders te betrekken, maar ouders moeten zelf ook aan de slag. Ook is het niet zo dat de wederzijdse betrokkenheid betekent dat de school verantwoordelijkheid kan en moet nemen voor aanleunende problematiek: een school kan niet alle problemen die thuis niet opgelost worden ondervangen.

Dit gezegd hebbende meent de raad wel dat het belangrijk is dat scholen actief beleid voor en door ouders meenemen. Hierbij is het belangrijk dat alle sectoren ouders in beeld hebben, en dat niet slechts het primair onderwijs ouders weet te betrekken. Docenten zouden ook bij de opleiding al communicatieve vaardigheden aangeleerd moeten krijgen om met ouders om te gaan. De school kan ook helpen bij het stimuleren van sterke ouderverbanden, die nuttig zijn voor de sociale textuur rondom een school en daarmee problemen kunnen ondervangen voordat zij de klas in komen. Bij het stimuleren van verdere betrokkenheid is het in alle gevallen van belang dat ouders die al betrokken zijn dat blijven én dat ouders die normaal niet betrokken zijn zich betrokken gaan voelen. Belangrijk is dat er een discussie op gang komt en onderzoek gedaan wordt naar de optimale mix aan posities van ouders vis-a-vis de school. Hoe ouders het best betrokken en ingezet kunnen worden is moeilijk **te zeggen en verder onderzoek is hiervoor eerst nodig.**

Verzelfstandiging in het onderwijs I

Tegen de achtergrond van twintig jaar schaalvergroting brengt de raad in reactie op een vraag van de minister advies uit over de mogelijke negatieve effecten, voornamelijk op bestuurlijk niveau. De raad begrijpt de adviesvraag van de minister als een tweeledige adviesvraag: (1) De minister vraagt de raad een recht tot verzelfstandiging in varianten te schetsen. (2) De minister vraagt de raad tevens de neveneffecten van het instrument te schetsen en af te wegen of de baten van dit instrument opwegen tegen de lasten. In zijn advies grijpt de raad terug op eerdere adviezen (bijv. *Wat scholen vermogen*) om ouders en leraren meer mogelijkheden te geven tot verzelfstandiging. In het advies hanteert de raad de uitgangspunten van variëteit en keuzevrijheid voor ouders. De raad signaleert dat schaalvergroting heeft geleid tot besturen op grotere afstand van ouders, waardoor het gevoel van zeggenschap afneemt. Ook zorgt de schaalvergroting voor minder variatie in bepaalde gebieden

en zelfs voor monopolievorming. De wens van ouders of docenten om met een andere richting aan de slag te gaan is niet sterk gedragen aanwezig, waarbij opgemerkt wordt dat veel ouders richtingonverschillig zijn. Hierbij merkt de raad wel op dat er behoefte lijkt te zijn aan bepaalde onderwijsconcepten (overigens geen richting volgens GW 23), maar waarbij de spreiding groot is en de vraag sterk is of in zeker niet urbane gebieden, waar de vraag van variatie vooral speelt, draagvlak gevonden kan worden voor alternatieve onderwijsconcepten als drager van de richting.

De raad meent dat dit schadelijk is en draagt een aantal oplossingen aan om de keuzevrijheid en variëteit te bewaken. De raad stelt ten eerste voor dat besturen een variëteitsbeleid moeten voeren, waarbij zij periodiek toetsen of ouders nog achter het aanbod van de scholen staan die onder hen ressorteren. De vraag is hoe haalbaar dit is. Ten tweede wil de raad stichtingsmogelijkheden verruimen. De huidige normen maken het vrijwel onmogelijk om een nieuwe school te stichten. De verruiming kan zeker in gebieden met monopolievorming zorgen voor meer mogelijkheden tot variëteit. Hierbij merkt de raad ook op dat er gekeken worden naar een ruimere interpretatie van het richtingsbegrip. Dit betekent evenwel niet een vrij richtingbegrip, dit bleek juridisch onhaalbaar, maar wel om te kijken of pedagogische richtingen ook een richting in de zin van artikel 23 kunnen zijn. Ten derde beveelt de raad alleen over te gaan tot externe verzelfstandiging als de opties van interne verzelfstandiging zijn doorlopen. Hierbij moet opgemerkt worden dat het aantal scholen waarvoor dit geldt waarschijnlijk zeer klein is. In alle bovenstaande opties is het belangrijk dat het via de MR verloopt, om draagvlak te garanderen.

Verzelfstandiging in het onderwijs II

In het eerste verzelfstandigingsrapport werd belicht welke mogelijkheden er zijn om monopolievorming en keuzevrijheid van ouders te stimuleren. In dit tweede rapport gaat de raad in verzoek van de Kamer dieper in op de gevolgen voor de interne organisatie van schaalvergroting en hoe hiermee omgegaan kan worden door andere actoren. De vraag die de raad op verzoek van de Kamer beantwoordt luidt: Wat zijn passende interne organisatiemodellen voor scholen en besturen die ruimte geven aan interne betrokkenen en externe krachten? Hoe realiseren we 'checks and balances' in en rond de scholen? Hierbij tracht de raad antwoord te geven op passende organisatievormen en de realisatie van legitieme 'checks and balances' bij deze organisaties. De raad signaleert een aantal nadelen ten gevolge van schaalvergroting zoals doelmatigheidsverlies, beperking van de keuzemogelijkheden, anonimiteit en gebrek aan identificatie met de organisatie, complexiteit bij het managen van de organisatie en gebrekkige legitimiteit.

Vertrekpunt van de analyse is de spanning tussen centrale en decentrale sturing en autonomie. De perceptie van actoren is hierbij van groot belang: Directeuren en docenten in steeds groter wordende organisaties kunnen het gevoel krijgen grip te verliezen en minder ruimte te krijgen voor eigen invulling van het onderwijs, om te voorkomen dat scholen onder een bestuur onderling gaan concurreren op basis van onderwijsconcepten. De vraag is dan ook hoe organisaties die steeds groter worden voldoende ruimte kunnen blijven bieden voor zowel eenheid als zelfstandig functioneren van scholen.

Eerdere autonomievergroting en bijbehorende verantwoordelijkheden vragen steeds meer professionaliteit van instellingen. Grotere instellingen kunnen deze autonomie vaak beter dragen dan kleinere instellingen. Tegelijkertijd geven betrokken actoren aan dat de afstand tot het bestuur toeneemt en daarmee hun gevoel van betrokkenheid en invloed terugloopt. Hierbij is het zoeken naar een wenselijke balans. Aan de ene kant moet een bestuur zodanig zijn dat het andere partijen in staat stelt invloed uit te oefenen op het beleid. Aan de andere kant moeten bestuurders verantwoording afleggen, de bestuurbaarheid van de organisatie behouden en controle hebben over de processen in de organisatie. Hierbij is een streven naar uniformiteit niet verrassend. Maar kan het wel zorgen voor afstand tot docenten, problemen met keuzevrijheid en gebrekkige legitimiteit.

De raad doet een viertal aanbevelingen ten behoeve van de spanning tussen centrale en decentrale besturing van grote onderwijsorganisaties en optimale schaal van de onderwijsorganisatie. Ten eerste adviseert de raad om de inspectie in kaart te laten brengen hoe het stelsel centraal/decentraal functioneert om zo te kunnen bepalen of er optimale schalen of arrangementen zijn voor het functioneren van organisaties. Ten tweede beveelt de raad aan de minister haar stelselverantwoordelijkheid meer te laten nemen en hierbij aanbodvariëteit te garanderen en de fusietoets als deugdelijkheidseis te stellen. Ten derde beveelt de raad aan verschillende samenwerkingsalternatieven te bevorderen en varianten van interne verzelfstandiging te onderzoeken. Tot slot wijst de raad op verdere profilering en bewustwording van actoren. Hierbij zou het primaire proces centraal moeten staan en zouden alle partijen parallelle belangen hebben bij het tot stand komen van goed onderwijs. Niet de formele rollen of posities zijn hierin centraal, maar de uiteindelijke doelen van de organisatie. Kern van het advies is: centraal wat moet, decentraal wat kan. Waarbij de vraag is en blijft wat eigenlijk centraal zou moeten en kunnen en wat beter decentraal kan. Hiervoor is verder onderzoek nodig.

Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief

Tegen de achtergrond van maatschappelijke ontwikkelingen zoals individualisering, internationalisering, secularisering, pluriformiteit en segregatie vraagt de Kamer de raad om een gezaghebbende interpretatie van artikel 23 van de Grondwet. De raad verwoordt deze vraag als volgt: Wat is de betekenis van de vrijheid van onderwijs en van artikel 23 Grondwet voor deze tijd? Welke interpretatie is, gezien de bedoeling van de grondwetgever en de eisen van de moderne tijd, mogelijk en wenselijk? De raad concludeert dat het artikel een groot goed is. Toch signaleert zij een aantal knelpunten in artikel 23.

De eerste zijn de voorwaarden voor stichting. Aan de ene kant is stichting gebaseerd op het richting-begrip, wat inhoudt dat slechts bepaalde gewortelde levensovertuigingen de mogelijkheid hebben tot stichting. Dit sluit uit dat bijvoorbeeld bijzondere scholen worden opgericht op basis van pedagogische concepten, omdat dit aspect onder de vrijheid van inrichting valt. Hierbij onderschrijft de raad het probleem dat veel ouders niet langer kiezen op basis van de levensbeschouwing van de school, maar juist wel de pedagogische concepten relevant vinden.

Aan de andere kant ziet de raad de huidige stichtingsvoorwaarden als tekortschietend. De huidige voorwaarden voor stichting gaan bijvoorbeeld niet uit van kwaliteit, terwijl dit maatschappelijk steeds hoger op de agenda is komen te staan. In de rapporten *verzelfstandiging in het onderwijs I & II* wees de raad hiernaast al op de moeilijkheden bij het stichten van nieuwe scholen door ouders die een andere richting wensen dan het bestaande aanbod. Alhoewel ouders steeds meer rechten hebben gekregen, is de keuzevrijheid kleiner geworden door de vergaande schaalvergroting en de afstand tot steeds professionelere bestuur vergroot. Waar ouders in 1917 mededragers van de vrijheid van onderwijs waren door de mogelijkheid van stichting en vaak ook als bestuurders van de school, is dit niet langer het geval en zijn ouders vrijwel zelden in staat een school op te richten en de gestelde stichtingsnormen te halen.

Naast problemen met stichting signaleert de raad dat onderwijsvrijheid gekoppeld wordt aan segregatie, onwenselijke ideeën en selectie. Bijzondere scholen zouden onderwijs kunnen geven dat tegen Nederlandse kernwaarden in zou gaan, leerlingen kunnen weigeren op basis van hun denominatie, leraren selecteren met beroep op hun grondslag en bepaalde eisen stellen zoals een kledingvoorschrift. Hier speelt het vraagstuk vrij onderwijs, waarbij aan de ene kant het recht van ouders op onderwijs in lijn met hun levensvisie botst met de ideeën van de meerderheid. De raad gaat in *Onderwijsvrijheid en Overheidszorg* hier verder op in.

Om artikel 23 beter te laten aansluiten bij maatschappelijke tendensen en principes van pluriformiteit, variëteit en secularisering is het volgens de raad wenselijk om artikel 23 ruimer te interpreteren. Ten eerste zou het makkelijker moeten worden om scholen te stichten, waarbij het richtingbegrip open zou moeten zijn, zodat bijvoorbeeld pedagogische visies ook grondslag kunnen zijn voor stichting. Hierbij moet het ook weer mogelijk worden om openbare scholen te stichten op ouderlijk initiatief. In alle gevallen zou bij stichting voorafgaand aan de oprichting kwaliteit al bepalend moet zijn voor bekostiging.

Ten tweede betekent het open richtingbegrip dat wetgeving moet worden aangepast, bijvoorbeeld met betrekking tot vervoer, toezicht, leerplicht en behandeling van leerlingen. Hiernaast betekent het dat bestaande bijzondere scholen ouders periodiek zouden moeten ondervragen over hun voorkeur voor een bepaalde richting. Tot slot adviseert de raad om de deugdelijkheidseisen ook echt kwaliteit te laten bevatten met objectieve wettelijke normen. Hierbij moeten het duidelijke objectieve of procedurele minimumeisen zijn, maar wel eisen die bepaalde ontwikkeling van het individu garanderen.

Voorkomen draaideurconstructies

De raad reageert in dit briefadvies op een vraag van de staatssecretaris over de mogelijkheden om te voorkomen dat scholen heropgericht worden waar eerder sprake was van bestuurlijk falen of gebrek aan belangstelling waardoor bekostiging werd beëindigd. Hiernaast vraagt de staatssecretaris of het mogelijk is de stichting van scholen waarvan op voorhand te verwachten is dat de kwaliteit zal falen te voorkomen.

In het geval dat bekostiging werd beëindigd en dat deze school opnieuw wordt opgericht stelt de raad dat de achterliggende reden van de beëindiging van belang is bij het tegengaan van heroprichting. Bij te lage leerlingenaantallen kan een directe meting van de belangstelling uitsluitel geven. Bij falende onderwijskwaliteit moet heroprichting niet onmogelijk worden gemaakt, omdat het bestuurders zou afschrikken scholen over te nemen of herstructurering aan te sturen. Bij wanbestuur ligt het anders, daarvoor is het redelijk te regelen dat een rechtspersoon de mogelijkheid wordt ontzegt een nieuwe school op te richten.

De raad acht het bestuurlijke risico, 2BW in overweging nemende, te groot om aan de ministeriële aanwijzing bij wanbeheer het wettelijke gevolg te verbinden dat individuele bestuurders voor een bepaalde periode een bestuursverbod wordt opgelegd. In de afweging van de raad weegt artikel van 6 EVRM en verruiming van de eisen in boek 2 BW mee.

Om te voorkomen dat scholen opgericht worden waarvan te verwachten is dat de kwaliteit zal falen, kan teruggerepen worden op een advies uit *Artikel 23 grondwet in maatschappelijk perspectief* waarbij de raad adviseerde een scheiding te maken tussen het moment van stichting en het moment van bekostiging. Stichting is dan nog vrij maar om voor bekostiging in aanmerking te komen moet de school kunnen aantonen dat zij een zekere kwaliteit kan garanderen. Daarbij zijn enkele aanvullende eisen mogelijk, zoals verklaringen omtrent gedrag van bestuurders en toezichthouders en de direct onderwijsgevenden, maar ook kan gedacht worden aan de bestaande eisen ten aanzien van de governancestructuur.

Briefadvies over uitbesteding van bekostiging aan particulier onderwijs

Naar aanleiding van een vraag van de minister over de mogelijkheid om met inzet van publieke middelen particulier onderwijs te volgen in het kader van passend onderwijs brengt de raad dit advies uit. De raad stelt vast dat het wettelijk niet mogelijk is om met publieke bekostiging het onderwijs aan een leerling uit te besteden aan een niet-bekostigde school. Wel is het mogelijk

expertise vanuit het particulier onderwijs in te kopen. De raad is van mening dat het wettelijk ook niet mogelijk gemaakt zou moeten worden om onderwijs voor leerlingen op particuliere scholen met publiek geld te bekostigen. Zij meent dat binnen het publiek bestel ruimte moet zijn voor alle leerlingen. De mogelijkheid om leerlingen te laten opvangen in het particulier onderwijs en niet binnen het publiek bestel passend onderwijs te bieden kan leiden tot uitholling van het publieke stelsel en vluchtroutes voor ouders en samenwerkingsverbanden.

Onderwijsvrijheid en overheidszorg

In deze op eigen initiatief geschreven informerende notitie beschrijft de raad de achtergrond, ontwikkelingen en spanningen rondom artikel 23. Als directe aanleiding benoemt de raad de wens een bijdrage aan de kwaliteitsverhoging van het debat over artikel 23 te leveren. De raad geeft aan dat het artikel weer een prominent onderwerp van maatschappelijke en politieke discussie is. Al in de inleiding van de notitie geeft de raad aan dat het simpelweg stellen dat artikel 23 'gewoon maar' zou moeten worden afgeschaft veel te plat en niet vruchtbaar is. De raad benadrukt dat artikel 23 juist een balans zoekt tussen overheidszorg en vrijheid. Duidelijk is dan dat die zoektocht niet zal verdwijnen als artikel 23 geheel wordt afgeschaft. Bovendien is het maar zeer de vraag of de relatie tussen maatschappelijke problemen en artikel 23 wel terecht is, zo stelt de raad.

Het advies kan gezien worden in het licht van uitdagingen rondom sociale scheidslijnen, verschillende levensstijlen en kritiek op de positie van bijzondere scholen. Centraal staat de spanning in het artikel zelf tussen het waarborgen van onderwijsvrijheid en autonomie en tegelijkertijd de overheidszorg voor het onderwijs. Dat wil zeggen dat de overheid stelselverantwoordelijkheid draagt voor het onderwijs. De raad somt op dat de stelselverantwoordelijkheid in de literatuur uitgewerkt is in de volgende kerntaken van de centrale overheid op het onderwijsterrein:

1. bekostigen van het initiële onderwijs;
2. uitvaardigen van regels voor de bekwaamheid van onderwijsgevers;
3. waarborgen van de kwaliteit van het initiële onderwijs;
4. waarborgen van de toegankelijkheid van het onderwijs;
5. waarborgen van de vrijheid van onderwijs;
6. waarborgen van de samenhang in het onderwijsbestel;
7. bewaken van het civiele effect van diploma's;
8. bewaken van doelmatige en rechtvaardige besteding van overheidsmiddelen; en
9. nakomen van verplichtingen uit internationale verdragen en afstemmen van het nationale onderwijsbeleid op relevante internationale ontwikkelingen.

In de analyse van de instrumenten (wettelijke eisen, bekostiging en toezicht) die de overheid ter beschikking staat om hier invulling aan te geven concludeert de raad dat de overheid door de tijd heen kwaliteit meer is gaan invullen en meer directe kwaliteitseisen is gaan stellen, bijvoorbeeld door inhoudelijke doelen te stellen. Het wettelijk vastleggen van zulke deugdelijkheidscriteria verplicht scholen aandacht te besteden aan zaken die de overheid voorschrijft. Ook laat de raad zien dat het feit dat normen of eisen uitsluitend via wetgeving mogelijk zijn juist maakt dat onderwijsbeleid democratisch geborgd is en de wettelijke basis juist als een weegschaal werkt waarop allerhande discussies over nut en noodzaak van vrijheid van onderwijs worden gewogen. De raad onderstreept dat het juist vanwege de inherente spanning in artikel 23 aan de wetgever is om een balans te vinden en niet aan de minister of aan de Inspectie. De raad stelt daarmee de eis dat wetgeving de wezenlijke zaken en aspecten van een regeling bevat, dat de eisen helder geformuleerd dienen te zijn, dat de vrijheid van richting en inrichting gewaarborgd blijven. Daarnaast is er logischerwijs ruimte voor een eventuele uitwerking in een algemene maatregel van bestuur, een ministeriële regeling of een gemeentelijke verordening.

De raad benadrukt de nadrukkelijke verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs vanuit de gedachte dat openbaar onderwijs voor elk kind toegankelijkheid moet zijn. En ook mag niemand

worden gedwongen om onderwijs te volgen of zijn kinderen onderwijs te laten volgen dat uitgaat van een bepaalde overtuiging.

In het kader van dit acquis vraagt de vrijheid van inrichting als derde deelvrijheid extra aandacht¹². Het gaat hier namelijk om alle zaken die te maken hebben met het bestuur, de organisatie en de onderwijskundige en pedagogische visie van de school. Daarover mogen schoolbesturen, binnen de kaders van de wet, zelf beslissen. Deze vrijheid is gedeeltelijk te bezien als praktische vertaling van de vrijheid van richting. Dat wordt duidelijk omdat het ook gaat om ordehandhaving, het te hanteren onderwijskundige onderwijsconcept, het rooster en de manier van lesgeven. Maar een bijzonder schoolbestuur mag ook in de toelating van leerlingen eigen afwegingen maken zij het dat het bestuur gebonden is aan de *Algemene wet gelijke behandeling*. Wie het binnen de rechtspersoon voor het zeggen heeft, is een zaak van door de onderwijsinstelling zelf op te stellen statuten en interne reglementen. Hierbij hoort volgens de raad dat de overheid terughoudend dient te zijn en zoveel mogelijk vrijheid te laten voor de onderwijsorganisatie, strikt genomen de bestuurder, om het onderwijs naar eigen inzicht in te vullen. Inmiddels heeft de wetgever enkele voorwaarden over de organisatie gesteld – over medezeggenschap en scheiding van bestuur en intern toezicht. Daarmee zien we dat er door de tijd heen aanvullende wetgeving is vastgesteld.

Wat betreft nadere instrumenten geeft de raad ook aan dat het sturingsmodel van artikel 23 niet werkt zonder verdere concrete regels; er ontbreekt dan een basis voor toezicht en sancties. De raad beschrijft dat Concrete – heldere en scherp geformuleerde – regels de Inspectie in staat stellen om effectief toezicht te houden. De raad benoemt het risico van globale (open normen). De raad concludeert dat momenteel op grond van artikel 23 niet duidelijk is hoe ver het externe toezicht mag gaan.

De vrijheden in artikel 23 zijn gestoeld op vier achterliggende principes, die vaak leiden tot discussie binnen de samenleving. Het eerste uitgangspunt is het bieden van goed onderwijs voor iedereen. Hierbij zorgt de overheid aan de ene kant met deugdelijkheidseisen voor een minimumkwaliteit en met openbaar onderwijs voor toegankelijkheid. Aan de andere kant onderkent de overheid dat wat goed onderwijs is niet eenduidig of waarde vrij is en dat door de bekostiging van bijzondere scholen iedereen kan kiezen voor een school die de eigen visie op goed onderwijs reflecteert. Hier ontstaat een spanning tussen de identiteit van de scholen enerzijds en de opvatting van kwaliteit van de overheid anderzijds, die continu naar voren komt bij het opstellen van de deugdelijkheidseisen.

Ten tweede zorgt artikel 23 voor de vrije beroepsuitoefening van leraren (professionele ruimte). Ten derde gaat het uit van het primaat van ouders als opvoeders, waarbij artikel 23 voorkomt dat een politieke meerderheid via het onderwijs zijn levensovertuiging aan degene die een minderheidsstandpunt hebben, zouden kunnen opleggen. Tot slot is het gestoeld op de gewetensvrijheid van ouders, waarbij voorkomen wordt dat ouders in gewetensnood zouden komen. Dit betekent niet dat ouders bepalen hoe het onderwijs vorm krijgt, maar wel dat ze onderwijs kunnen kiezen wat past bij wat zij ervaren als een noodzaak ten aanzien van de opvoeding van hun kinderen.

De raad benoemt vervolgens vijf fundamentele spanningen in artikel 23 die leidend zijn en blijven bij het besturen van het stelsel en de verhouding tussen overheid en scholen. Ten eerste signaleert de raad de spanning tussen eisen aan kwaliteit vanuit de overheid en de autonomie van scholen om zelf inrichting te geven aan hun onderwijs. Hierbij ontstaan vragen als wat kwaliteit is en hoe vrij scholen

¹² We nemen deze toelichting hier over omdat in meerdere adviezen de verwijzing gemaakt wordt naar de noodzaak voor bestuurlijke variëteit en daar slechts beperkt verwezen wordt naar de redenering. De vrijheid van inrichting is daarmee, zo lezen wij het ook een verwijzing naar de oorspronkelijke gedachten van Thorbecke, die juist ruimte wilde bieden voor de vrije beroepsbeoefening van leraren. We zouden nu spreken van professionele autonomie of vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische zeggenschap.

moeten zijn Ten tweede signaleert het vraagstuk van de deugdelijkheidseisen als instrument om kwaliteit te sturen. In hoeverre zijn deze echt nodig? Garanderen ze echt kwaliteit of slechts een smalle benadering daarvan?

Ten derde signaleert de raad de spanning tussen stelselverantwoordelijkheid van de overheid aan de ene kant en vrijheid van het bevoegd gezag aan de andere kant bij het garanderen van de toegankelijkheid van het onderwijs. Bestuurders kunnen niet gedwongen worden tot samenwerking in bijvoorbeeld krimpgebieden en de oprichting van openbaar onderwijs. Ten vierde stelt de raad zich de vraag of ouders echt keuzevrijheid hebben. Besturen worden steeds groter en krijgen soms zelfs monopolies waardoor pluriformiteit niet aanwezig is. Populaire scholen zijn nauwelijks te bereiken voor ouder en initiatieven voor het vergroten van het aanbod worden tegengewerkt door stringente stichtingsnormen.

Tot slot onderschrijft de raad de spanning tussen de vrijheid van ouders en scholen om te sturen op leerlingpopulaties die passen bij hun eigen levensovertuiging en anderzijds het tegengaan van segregatie en het bevorderen van sociale cohesie. Aan de ene kant stellen voorstanders dat kinderen het best onderwijs kunnen genieten in een omgeving die aansluit bij de thuissituatie, terwijl aan de andere kant tegenstanders menen dat kinderen het best openbaar onderwijs kunnen volgen in een school die een afspiegeling vormt van de samenleving en de bijbehorende normen en waarden.

Tekstbox 5.1: Bouwsteen legalistisch

Legalistisch; bouwsteen 1 (b1)

1. De raad gaat in zijn adviezen nadrukkelijk uit van de noodzaak en waarde van variëteit in aanbod (het primaire proces en vrijheid van inrichting). Om dit waar te kunnen maken acht de raad variëteit op bestuurlijk niveau eveneens noodzakelijk.
2. De raad werpt zich op als hoeder van de uitgangspunten toegankelijkheid en goed publiek bekostigd onderwijs voor iedereen.
3. De raad expliciteert waarom in het onderwijs de wetgeving balancerend werkt en de spanning tussen decentraal en centraal in stand houdt. Het wettelijk kader zorgt er ook voor dat de mogelijkheden tot direct ingrijpen door de minister of inspectie worden beperkt
4. Wat betreft de rol van de minister benoemt de raad meerdere malen dat terughoudendheid geboden is. De raad wijst eveneens meerdere malen op de verantwoordelijkheden die in het veld zelf belegd zijn en de notitie van subsidiariteit.
5. Keer op keer zien we dat de raad vragen om advies in een breder kader plaatst. Daarmee ontstaat een breder juridisch en maatschappelijk frame om de proportionaliteit en doorwerking van een vraag/ advies/ issue te bezien.
6. De raad maakt in adviezen de afweging in hoeverre de wetgeving de werking zal hebben die in de adviesvraag verondersteld wordt. In de adviezen wordt duidelijk dat de raad enige reserve heeft ten aanzien van een wetgevingsreflex. De uiteindelijke werking is wellicht beperkt en vraagt tevens om controle en naleving.
7. De raad benoemt de complexiteit in sturing als gevolg van de beweging van 'govenment' naar 'governance'. Deze complexiteit is nauw gerelateerd aan de spanning die er is tussen centrale en decentrale sturing (zowel binnen het stelsel als binnen de onderwijsorganisaties zelf). De raad onderkent deze complexiteit. Maar adviseren is als gevolg daarvan ingewikkeld. (Aan wie? Is de raad volgens betrokken actoren gezaghebbend? Maar ook wat zijn passende werkwijzen?)
8. De raad ziet een spanning tussen het stellen van deugdelijkheidseisen en het borgen van variëteit, vanuit de onderliggende wens vanuit de wetgever om verderstreckende kwaliteitseisen te kunnen stellen.

Toezicht

In deze lijn bespreken we drie adviezen die zijn toegespitst op toezicht.

Tabel 5.2: Toezicht

Titel van het advies	Analyselijn	Jaartal
Minimum leerresultaten, interventies en intern toezicht	Toezicht	2009
Vernieuwd toezicht	Toezicht	2009
Doeltreffender onderwijstoezicht	Toezicht	2014

Minimum leerresultaten, interventie en intern toezicht

In dit advies reageert de raad op verzoek van de Kamer op een reeds ingediend wetsvoorstel nadat de Raad van State in een eerdere fase een negatief advies schreef. Het gaat om het wetsvoorstel 'goed onderwijs, goed bestuur'. Doelstelling is het invoeren van minimumkwaliteit als aspect van deugdelijkheidseisen ten einde de minister aanwijzingsmogelijkheid te geven bij wanbestuur en achterblijvende onderwijskwaliteit. Daarnaast richt de wet zich ook op het vastleggen van de scheiding van de bestuurlijke en toezichthoudende taak en de introductie van sectorcodes voor goed bestuur. De verwachting is dat deze wetgeving ervoor zorgt dat de minister haar stelselverantwoordelijkheid beter kan nemen en kan ingrijpen bij ernstig tekortschietende onderwijskwaliteit of wanbestuur. Hiernaast zou de kwaliteit van het bestuur van onderwijsinstellingen verbeterd worden door professionalisering via sectorcodes van goed bestuur en scheiding van toezicht en bestuur.

In zijn advies bouwt de raad verder op basis van eerdere adviezen en denklijnen bijvoorbeeld *Degelijk onderwijsbestuur* (2004), *Duurzame onderwijsrelaties* (2006) en *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen* (2006). Duidelijk is dat de raad op instellingsniveau zich op de positie stelt dat onderwijsinstellingen gezien moeten worden als een sociaal verband waarbinnen de belangen grotendeels parallel lopen en dat de verdeling van bevoegdheden gericht is op het primaire proces. Expliciet wordt gesteld dat besturen geen doel op zich is en dat de bestuurlijke inrichting duurzaam, hanteerbaar en uitvoerbaar moet zijn.

De raad komt tot een positief oordeel over de *Wet goed onderwijs, goed bestuur*. Maar voegt enkele kritische gedachten toe ten aanzien van het karakter van de minimumstandaarden. De standaarden dienen een absoluut karakter te hebben. Ook waarschuwt de raad voor een onbalans tussen vakken waar al dan geen minimeisen voor zijn opgesteld. Andere vakken mogen niet in de verdrukking komen. Met deze opmerking benadrukt de raad nogmaals de bredere (maatschappelijke)taak die er is voor schoolbesturen en waarschuwt de raad voor verwaarlozing van deze meeromvattende brede taak.

Op stelselniveau gaat de raad uit van het idee dat de minister de taak heeft het onderwijs te waarborgen en toezicht te houden op een slagvaardige en transparante manier, waarbij ruimte behouden blijft voor bestuurlijke variëteit. Daarmee maakt de raad duidelijk dat variëteit ook binnen besturen, de governancestructuur en codes een punt van aandacht is. Vanuit die gedachte adviseert de raad geen verplichte sectorcodes op te nemen vanuit de ambitie bestaande de autonomie en variëteit tussen besturen te borgen.

In het advies maakt de raad duidelijk te verwachten dat zelfs de functionele scheiding tussen bestuur en toezicht op den duur zal leiden tot isomorfie. Om variëteit te behouden stelt de raad de vraag welke vormen niet wenselijk zouden zijn. Maar uit het advies wordt tevens duidelijk dat professionalisering van bestuurders uiteindelijk een grotere prioriteit krijgt.

Vernieuwd Toezicht

In dit advies aan de minister heeft de raad de vraag van de minister als volgt opgevat: Welke kanttekeningen zijn te maken bij het wetsvoorstel inzake de invoering van geïntegreerd toezicht en vernieuwing van het toezichtproces? Met het wetsvoorstel *vernieuwing toezicht* beoogt de overheid naar een meer risicogerichte werkwijze van de inspectie te bewegen. Centraal uitgangspunt is dat de toezichtlast voor instellingen waar het risico laag is, zal verminderen. De raad brengt in zijn advies ter sprake dat de inspectie haar taak om zich in te zetten voor algemene kwaliteitsverbetering niet mag veronachtzamen door zich uitsluitend op risico's te richten. Daarmee wordt verwezen naar de verantwoordelijkheid van de minister voor het stelsel. De raad stelt dat er op dat moment geen sluitende juridische grondslag is om de professionaliteit van schoolbesturen te beoordelen. Deugdelijkheidseisen die hiernaar verwijzen zijn er simpelweg niet. De raad stelt zich op het standpunt dat soortgelijke eisen niet wenselijk zijn en verwijzen daarmee naar de vrijheid van vereniging en de vrijheid van onderwijs. Ook benoemt de raad evenals in *Minimum leerresultaten, interventie en intern toezicht (2009)* dat de professionaliteit van het bestuur ten dienste moet staan van de onderwijskwaliteit en vanuit dat perspectief gezien wordt in het toezichtkader. De onderwijskwaliteit heeft de eerste prioriteit.

Doeltreffender onderwijstoezicht

De raad wordt gevraagd te reageren op de initiatiefwet van Bisschop, Van Meenen en Rog. De raad beziet deze initiatiefwet als een articulatie van de spanning tussen enerzijds de zorg van de overheid voor het stelsel en anderzijds de vrijheid van onderwijs van de schoolbesturen. Het feit dat de schoolbesturen autonoom zijn, maar de minister verantwoordelijk is voor het stelsel maakt dat de inspectie de noodzakelijke sluitsteen is om kwaliteit te garanderen en wettelijke voorschriften af te dwingen. Wanneer en hoeveel de overheid moet ingrijpen is een kwestie van discussie. De raad adviseert de initiatiefnemers daarover maatschappelijke en politieke discussie te voeren.

De raad benoemt in zijn reactie op het voorstel tal van voorbeelden van perverse effecten van prestatiemeting (zoals 'teaching tot the test', maatstaffixatie, uitbreiding van eenvoudig vast te stellen zaken, ongewenst strategisch gedrag). De raad stelt daarmee dat een breder kwaliteitsbegrip noodzakelijk is en dus ook buiten de eenvoudig meetbare normen om bestaansrecht heeft. De raad noemt in dat kader onder andere het schoolklimaat en de leeromgeving. De raad kan zich vinden in het voorstel om een duidelijker onderscheid te maken tussen de bevorderende en de beoordelende taak van de inspectie en dat een mogelijk beslissing van de inspectie om een school als zeer zwak te beoordelen een besluit wordt in de zin van de AWB. Tot slot, is de raad geen voorstander van het idee om de minister en de Tweede Kamer grotere invloed te geven op de totstandkoming van het toezichtkader van de Inspectie. Onderliggende gedachte is dat de politiek te nadrukkelijk prioriteiten zal stellen in prioritering van thema's.

Tekstbox 5.2: Bouwsteen toezicht

Toezicht; bouwsteen 2 (b2)
1. De raad formuleert klip en klaar dat besturen geen doel op zich is.
2. De raad geeft aan dat de verdeling van bevoegdheden voor de bestuurlijke inrichting gericht zouden moeten zijn op het primaire proces. Met andere woorden het primaire proces is het ijkpunt.
3. De raad geeft aan dat uitgegaan wordt van het gegeven dat binnen de instellingen belangen grotendeels parallel lopen. Dit is een opvallende uitspraak, kijkend naar het systeem van checks en balances dat geënt is op economische theorieën ter controle en gebaseerd is op wantrouwen.
4. De raad geeft aan dat de bestuurlijke inrichting duurzaam, hanteerbaar en uitvoerbaar moet zijn en blijven.
5. De raad stelt vast dat de gewenste variëteit in het bestel ook vraagt om variëteit in bestuurlijke zin en dan meer concreet in de keuze voor bestuursmodellen.
6. De raad benoemt dat de zorg voor het stelsel onder druk komt te staan als gevolg van het risicogerichte toezicht. Daarmee richt de raad zich op het handelen van de verschillende actoren in het stelsel, zoals de taak van de inspectie om ontwikkeling te stimuleren en de rol van bestuurders om te streven naar excellentie.
7. De raad is van mening dat extern toezicht gebaat is bij een zekere afstand van de politiek.

Waarmaken

In deze lijn bespreken we zes adviezen die zijn toegespitst op waarmaken. De twee adviezen die de raad op eigen initiatief schreef, zijn cursief weergegeven.

Tabel 5.3: Waarmaken

Titel van het advies	Analyselijn	Jaartal
De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs	Waarmaken	2008
<i>Publieke belangen dienen</i>	Waarmaken	2013
Onderwijspolitiek na commissie Dijsselbloem	Waarmaken	2014
<i>Onderwijsstelsel met veerkracht</i>	Waarmaken	2014
De volle breedte van onderwijskwaliteit	Waarmaken	2016
De leerling centraal	Waarmaken	2017

De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs

Tegen de achtergrond van door de overheid aangejaagde autonomievergroting en fusies (schaalvergroting) in het onderwijs in voorgaande decennia, constateert de raad dat het zaak is om na te gaan in hoeverre er risico's zijn ten aanzien van legitimiteit en keuzevrijheid. Daarmee is dit advies te lezen in het verlengde van eerdere adviezen *Bureaucratisering in het onderwijs* (2004) en *Variëteit in schaal* (2005) waarin al aandacht gevraagd werd voor risico's op het gebied van kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid en sociale cohesie. Nu gaat het om risico's op het gebied van keuzevrijheid en legitimatie. De raad spreekt van twee essentiële kenmerken van ons onderwijsstelsel. Dit wordt ook duidelijk als in het rapport gesproken wordt over een consistente principiële lijn om variëteit, keuzevrijheid en legitimatie te borgen.

De raad gaat dan ook in op risico's als gevolg van monopolievorming, een afname in variëteit in bestuursvormen (RvT-model), verschraving in het onderwijsaanbod en uniformering van pedagogisch-didactisch handelen binnen grootschalige besturen ingegeven door efficiëntie-overwegingen. Daarmee wordt duidelijk dat de raad (indirect) ook implicaties verwacht op het pedagogisch didactisch handelen.

De raad wijst ook op de grotere afstand ten opzichte van ouders die ontstaat door schaalvergroting en door de afname van mogelijkheden voor ouders om in besturen te participeren. In dit advies wijst de raad nadrukkelijk naar de in artikel 23 van de Grondwet opgenomen verantwoordelijkheid van de

overheid ten aanzien van het bewaken van de kwaliteit van het stelsel als geheel. Daarmee is de overheid als eerste verantwoordelijk voor het voorkomen en repareren van risico's als het gaat om het waarborgen van keuzevrijheid en legitimatie. Duidelijk is dat de raad sterk redeneert vanuit het in stand houden van bestuurlijke variëteit en in die context ook bouwt op artikel 23 van de Grondwet.

De aangedragen instrumenten wat betreft het borgen van de keuzevrijheid hebben betrekking op het stelselniveau. Het gaat om een fusietoets en fusie-effectrapportage, toetsing van de vorming van samenwerkingsverbanden van openbaar en bijzonder onderwijs, een experiment om de mogelijkheden voor ouders te verruimen om zelf een school te stichten, het initiatief te nemen tot verzelfstandiging van onderdelen van bestaande grootschalige besturen en het prikkelen van de bestaande conglomeraten om de gewenste variëteit in stand te houden en/of te vergroten.

Voorgaande laat zien dat het borgen van de keuzevrijheid door de raad vooral gezien wordt als de verantwoordelijkheid van de overheid. Om legitimatie te versterken ziet de raad zowel een taak voor de overheid als de onderwijsorganisaties. Duidelijk wordt dat voor de raad het begrip menselijke maat cruciaal is. Daaronder valt het stimuleren en faciliteren van de betrokkenheid van alle belanghebbenden bij de school/instelling.

Om die menselijke maat te kunnen behouden is het noodzakelijk dat er voorwaarden gecreëerd worden door de overheid (legitimiteit van het stelsel) en de instellingen (interne legitimatie). Op het niveau van de instellingen is duidelijk dat besturen een spilfunctie toegewezen krijgen. Dit geldt zowel voor het vormgeven van de inhoudelijke als de procedurele legitimatie maar ook wat betreft de attitude van de bestuurder. Met deze laatste opmerking, laat de raad zich uit over een wenselijke stijl en cultuur van besturen in het onderwijs. Het gaat dan om dienstbaar zijn en in staat zijn om tot een gedachtewisseling te komen met uiteenlopende groepen ouders en belanghebbenden.

Zo ontvouwt zich in dit advies een lijn waarin gesteld wordt dat het gaat om het borgen van organisatorische professionalisering aan de ene kant en het zekerstellen van betrokkenheid en inbreng van betrokkenen anderzijds. In feite zien we twee lijnen naast elkaar die hier en daar ook op gespannen voet staan. Daarmee wijzen we op de spanning in de tekst waarin duidelijk gezocht wordt naar concrete instrumenten die rekeninghouden met de bestaande variëteit in bestuursvormen en geografische karakteristieken. Uit het advies blijkt de behoefte om concrete instrumenten aan te dragen ondanks dat we ook lezen dat het niet tot nauwelijks mogelijk is om optimale schaal of handwijze voor besturen aan te dragen gegeven de contextuele verschillen. Deze spanning zien we ook terug ten aanzien van besturen en de zoektocht naar professionalisering en maatschappelijke inbedding. Relevant is uiteindelijk dat de raad duidelijk maakt dat in de nieuw ontstane context risico's ontstaan ten aanzien van principiële uitgangspunten uit artikel 23 van de Grondwet.

Publieke belangen dienen

Dit ongevraagde advies van de raad is gericht op de balans tussen overheid en onderwijsbesturen. Aanleiding voor het advies is de in de praktijk steeds mee duidelijk wordende zoektocht naar een balans tussen autonomie en controle, tussen ruimte en rekenschap. Concreet wordt er in dit rapport verwezen naar twee grote spraakmakende incidenten; Hogeschool in Holland en de Amarantis Onderwijsgroep.

In dit advies lezen we een analyse van bestaande knelpunten die terug te voeren zijn op de ministeriële stelselverantwoordelijkheid en autonomie van de onderwijsbesturen. De centrale vraag die de raad zich stelt is: Hoe kan de overheid haar verantwoordelijkheid voor het onderwijs waarmaken in een stelsel met relatief autonome onderwijsbesturen?

Na het benoemen van de bestaande spanningen, stelt de raad dat 'goed bestuur' mogelijk is in het huidige bestuursmodel. De oplossing moet vooral gezocht worden in een beter toepassing van het model in de praktijk. Er wordt gepleit voor een versterking van het bestuurlijk vermogen van

instellingen en voor professionalisering van onderwijsbesturen. Rond de professionalisering worden heel concrete aanbevelingen gedaan en ook terreinen genoemd waarop meer expertise en kennis noodzakelijk is op bestuurlijk niveau en ook bij het intern toezicht. Het gaat om kennis over: onderwijs en kwaliteit, financiën, personeelsbeleid en professionalisering en organisatie-inrichting en bedrijfsvoering. De raad heeft in zijn rapport relatief veel oog voor de vraagstukken binnen de onderwijsinstellingen en de wijze waarop de bestuurder kan bijdragen aan het verhogen van de onderwijskwaliteit. Daaruit blijkt dat de raad er vanuit gaat dat de bestuurder daar meer op zou moeten sturen en zodoende een bijdrage aan kan leveren via de schoolleider en instrumenten voor kwaliteitszorg. In dit advies lezen we ook een nadere toelichting op de toename van de complexiteit van bestuurlijke rollen en taken. Ook hier ligt de sleutel volgens de raad bij een nadere professionalisering. In het rapport staan dan verwijzingen waaruit ook blijkt dat dit de kwaliteit van het onderwijs ten goede zal komen.

De raad maakt verder ook duidelijk dat de governancecodes ook meer aandacht zouden moeten hebben voor de normatieve component van goed bestuur. Uit deze gedachte wordt nogmaals duidelijk dat de raad bestuurders voorstaat die een bescheiden bestuurscultuur laten zien en zich inzetten voor bredere publieke belangen. In dezelfde tekst noemt de raad ook de rol voor sectororganisaties om eventueel lidmaatschaps-eisen te stellen. Met deze opmerking wijst de raad duidelijk naar de rol van actoren in het stelsel om waar nodig corrigerend op te treden. De raad benoemt nogmaals dat het onderscheid tussen het 'hoe' en het 'wat', losgelaten zou moeten worden. De onderliggende reden is dat de overheid het beeld van autonomie teniet doet als maatregelen die de overheid treft ook van invloed zijn op het 'hoe' in onderwijsorganisaties. Enkele voorbeelden in het rapport laten ook zien dat het 'wat' en het 'hoe' ook bij het bereiken van kerndoelen die de overheid stelt al door elkaar lopen. Dit is een relevante constatering omdat daarmee, zonder dat dit expliciet gemaakt wordt, gewezen wordt op een vorm van sturing die te herleiden is tot kerngedachten die ten grondslag liggen aan 'New Public Management'¹³.

De eerder aangegeven vermenging die er tussen het 'hoe' en het 'wat' vastgesteld wordt heeft daarmee ook betrekking op het nastreven van publieke belangen. De raad wijst in dit rapport al op het feit dat onderwijsbesturen verantwoordelijkheden hebben die verder reiken dan hun eigen onderwijsorganisatie. De raad spreekt dan van medeverantwoordelijkheid voor het aanbod van scholing en opleidingen en het duurzaam verbeteren van de onderwijskwaliteit. Heel concreet staat er dat zij verantwoordelijkheden hebben die de eigen organisatie overstijgt. Daarmee zien we in de redenering van de Onderwijsraad al een verwijzing naar sturing die thuis hoor binnen de stroming 'New Public Governance'¹⁴. Daarmee roept dit advies de vraag op in hoeverre het benoemen van deze overstijgende verantwoordelijkheid goed aansluit bij de opmerking over het besturingsmodel dat onmiskenbaar terug te voeren is op de stroming van 'New Public Management'.

In dit advies over de relatie tussen overheid en schoolbesturen, is er ook een hoofdstuk opgenomen over toezicht en de rol van de inspectie. In feite zien we hier dat de raad positie inneemt wat betreft de duidelijkheid die er noodzakelijk is over de wettelijke eisen die gesteld worden en de bovenwettelijke ruimte die onderwijsbestuurders zouden moeten hebben. In juridische zin gaat het voor de inspectie dan om het beter duidelijk maken van een onderscheid tussen 'beoordelen' en 'bevorderen'. In de nadere toelichting wordt de reden dat deze passage over de inspectie is opgenomen duidelijk. Ook hier zien we dat de redenering van de raad start bij het primaire proces en

¹³ In het sturingsmodel van 'New Public Management' vindt de beleidsvoorbereiding nog steeds door de overheid plaats, maar beperkt zij zich voor de implementatie voornamelijk tot het formuleren van en toezien op prestatiedoelen.

¹⁴ In het model van 'New Public Governance' zijn netwerken van belanghebbenden betrokken bij de besluitvorming en de beleidsimplementatie. De overheid stuurt hier indirect door netwerken bijvoorbeeld te faciliteren en een podium te bieden.

de lokale bestuurlijke en maatschappelijke context van onderwijsorganisatie. Tegen de achtergrond van deze variatie benoemt de raad mogelijkheden om de bestaande autonomie te benutten en te wijzen op mogelijkheden om invulling te geven aan processen van verantwoording.

De raad stelt verschillende vormen aan de orde zoals horizontale verantwoording en scholenvergelijkingen. Uit deze insteek blijkt wederom een sterke focus op variatie en de ruimte die daarvoor geboden moet worden als controle en toezicht opnieuw vormgegeven worden. De raad analyseert dat de ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan de groeiende complexiteit ook maken 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.

Onderwijspolitiek na commissie Dijsselbloem

De Tweede Kamer heeft de raad verzocht na te gaan of het parlementair onderzoek naar onderwijsvernieuwingen heeft geleid tot een structurele verandering van de onderwijspolitiek in de periode 2008-2013. De raad heeft dit verzoek tweeledig opgevat: Heeft het parlementair onderzoek onderwijsvernieuwing geleid tot een structurele verandering van de onderwijspolitiek en tot een grotere betrokkenheid van actoren in het veld? En; Zijn er veranderingen nodig in het beleid om duurzame onderwijskwaliteit (en vertrouwen daarin bij alle actoren) te realiseren? Beide vragen laten in het licht van dit acquis enkele relevante denklijnen van de raad ten aanzien van het (be)sturen van onderwijs zien. Uit het advies van de raad blijkt dat er geen wezenlijke verandering is opgetreden in de rolverdeling tussen overheid en onderwijsveld. Ergo, de constatering is dat juist de verantwoordelijkheid voor het stelsel uit de weg gegaan wordt.

De raad wijst ook hier nadrukkelijk op de verantwoordelijkheid vanuit de overheid om indien dat wenselijk is in te grijpen in het stelsel. Het gaat dan om de borging van de voorwaarden voor een goed functionerend onderwijsstelsel. Voor die voorwaarden kan ze zwaardere beleidsinstrumenten inzetten. En, als de overheid ingrijpt, moet het beleidsproces zorgvuldig zijn: het onderwijsveld moet betrokken zijn en op de overheid kunnen bouwen. Dit is de basis voor het maatschappelijk vertrouwen in het onderwijs. Om dit alles te bereiken, vindt de raad dat een meer omvattend perspectief op onderwijspolitiek nodig is, dat beter past bij deze tijd.

Met deze laatste opmerking over de tijd, wijst de raad expliciet op de veranderde context waarbinnen beleid ontwikkeld wordt. In een beleidsproces waarin veel actoren opereren, is het realiseren van duurzame onderwijskwaliteit een gedeelde en continue verantwoordelijkheid van overheid en onderwijsveld samen. In het streven naar kwaliteit moet ruimte worden gelaten aan ieders rol, expertise en verantwoordelijkheid. Vanuit deze gedachte stelt de raad ook dat hij de ontwikkeling van onderwijsbeleid niet als een lineair, centraal aangestuurd proces ziet waarin beleidsontwerp en -uitvoering elkaar opvolgen. Het is een dynamisch en cyclisch proces dat vraagt om een andere rol van de overheid. Maar uit de tekst wordt niet helder wat hier precies mee bedoeld wordt.

De raad is duidelijk over het idee dat deugdelijkheidseisen bij wet worden geregeld. Om die reden is de raad voorstander van wettelijke eisen aan de bij- en nascholing van leraren in plaats van alleen stimuleringsmaatregelen voor het behalen van een hoger opleidingsniveau (lerarenbeurs). Het maatschappelijk belang van samenhang in het onderwijs en het civiel effect van diploma's rechtvaardigen eveneens wet- en regelgeving.

Er wordt in dit advies ruim aandacht geschonken aan het advies van Noordegraaf & De Wit (2011) over relationeel versus technisch-instrumenteel sturen. Hierbij wordt onderschreven dat er een grens is aan de maakbaarheid van het onderwijsbeleid en dat het meer horizontaal en afhankelijk is. Opvallend is dat de raad vervolgens stelt: 'Toch blijft ook rationaliteit van onderwijsbeleid nodig. Dat

onderwijsbeleid per definitie ‘onaf en in wording’ is, betekent niet in onze ogen echter niet dat het stuurloos hoeft te zijn of kan zijn.’ Met deze stellingname lijkt de raad echter wel afstand te nemen van sturing via netwerken en wordt de suggestie gewekt dat er in die gevallen sprake is van irrationaliteit en stuurloosheid. Daarmee lijkt de raad voorbij te gaan aan het feit dat een heterarchisch systeem hoewel complex en lastig centraal te coördineren niet per definitie irrationeel is.

Onderwijsstelsel met veerkracht

In dit advies dat de raad op eigen initiatief uitbrengt, staat de vraag centraal hoe het onderwijsstelsel zich kan blijven aanpassen aan veranderende eisen vanuit de samenleving? Deze vraag wordt gesteld tegen de achtergrond van de constatering dat de raad het beeld heeft dat de bestaande autonomie op bestuurlijk niveau te weinig benut wordt om te innoveren. Daaruit blijkt dat het stelsel volgens de raad nog niet naar verwachting functioneert. Ook in dit advies zien we dat de raad uitgaat van lokale variëteit en een toename in de turbulentie in de omgeving van de onderwijsinstellingen. Gesteld wordt dat bestaande variëteit nog onvoldoende is, maar dat een toename in ruimte de mogelijkheid biedt voor scholen¹⁵ om zich te kunnen aanpassen, te experimenteren en te voldoen aan de veranderende maatschappelijke (lokale)context. De leidende gedachte is daarmee dat variëteit zorgt voor meer veerkracht in het stelsel. Helaas blijft onduidelijk wat er precies bedoeld wordt met het concept veerkracht. In abstracte zin gaat het om de verhouding tussen bottom-up en top-down sturing. De raad verkent op basis van enkele onderwijs-inhoudelijke vragen welke mogelijkheden er zijn om te innoveren en welke experimenten er in het stelsel mogelijk zijn.

Duidelijk is dat de ruimte volgens de raad nu knellend kan zijn om te experimenteren. In het verkennen van mogelijkheden om innovatie te bevorderen stelt de raad dat er juist ruimte voor top-down sturing gemaakt moet worden waar er geen bottom-up initiatief te verwachten valt. De raad benoemt in die context de afstemming tussen onderwijssectoren om op die manier het stelsel te versterken en verder te ontwikkelen. Ook worden enkele sturingsinstrumenten nader verkend om na te gaan in hoeverre deze vorm van experimenteren effectief zijn. De raad beziet deze vraag ook vanuit het perspectief van autonomie en balans in het stelsel. Het gaat de raad dan om de reikwijdte van de stelselverantwoordelijkheid van de overheid en daarmee wordt duidelijk dat er behoefte is aan begrenzing van innovatie zodra er publieke belangen in het geding zijn. Er zijn dan ijkpunten noodzakelijk. De raad spreekt van een overheid die in de ontwikkeling van veerkracht zowel faciliteert als beperkt.

De volle breedte van onderwijskwaliteit

In dit advies werkt de raad op verzoek van de Eerste Kamer drie aanbevelingen uit die de raad deed in het advies *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Doel van dit advies is om vooruitgang te boeken in het inzichtelijk maken van moeilijk meetbare onderwijsresultaten. In de beantwoording van de vraag hoe een brede opvatting van kwaliteit richtinggevend kan worden voor het onderwijs, laat de raad zien dat doeldomeinen van onderwijs verder strekken dan de geformuleerde minimumeisen. Sterker dan in voorgaande adviezen benoemt de raad nu meer expliciet dat er een gezamenlijk referentiekader nodig is om het gesprek over brede kwaliteit te kunnen voeren. De raad voert daartoe doeldomeinen op. Van bestuurders en schoolleiders verwacht de raad veel in het ontwikkelen van een visie. Bovendien zijn zij ook aan zet om die visie vervolgens op bestuurlijk en schoolniveau uit te werken en dat er een verbinding ontstaat met pedagogisch didactisch handelen en het werken van de individuele leraren. De beschrijving in het advies gaat uit van een bestuurder dat samen met anderen doelen stelt en vervolgens top-down aanstuurt en cyclisch werkt aan onderwijsverbetering.

¹⁵ In de adviezen wordt veelvuldig gesproken van scholen, maar onduidelijk is dan of het om schoollocaties gaat of om het bevoegd gezag.

In dit advies geeft de raad aan dat het breder opvatten van kwaliteit samen moet gaan met breder verantwoorden. De raad ziet deze vorm van verantwoording vooral in relatie tot belanghebbenden zoals; ouders, de medezeggenschapsraad en het intern toezicht. Wel acht de raad het wenselijk dat deze wijze van verantwoorden ook zichtbaar wordt in de onderzoekskaders (toezichtkader) op processen van de inspectie. Daarmee bepleit de raad een nadere vervlechting van horizontale en verticale vormen van verantwoording.

De raad benadrukt dat het noodzakelijk is om brede kwaliteit op een passende manier inzichtelijk te maken. In de formulering lezen we dat het niet zozeer gaat om kwantitatieve metingen maar dat het gaat om het bespreekbaar maken, inzicht vergroten over het handelen en de onderliggende redenen en de verwachtingen die in dat handelen besloten liggen. Uit deze stellingname blijkt dat het sturen van onderwijskwaliteit volgens de raad geen kwestie is van aan de juiste knoppen draaien. Daarmee geeft de raad wederom aan dat sturing geen eenduidig lineair rationeel proces is.

De leerling centraal

De raad gaat in dit advies op verzoek van de minister in op de vraag: Wat betekent het om de leerling meer centraal te stellen in het onderwijs en waar ontmoet deze ambitie grenzen? Dit rapport heeft relevantie voor dit acquis omdat de raad nadrukkelijk aandacht schenkt aan de wijze waarop en met welke betekenis de 'leerling centraal' ook in bestuurlijke zin gebruikt wordt. De raad geeft aan dat het noodzakelijk is om vanuit het publieke belang en de maatschappelijke betekenis van onderwijs verder te kijken dan individuele belangen van leerlingen.

De raad laat zien dat het idee van de leerlingen centraal stellen een aantal spanningen blootlegt ten aanzien van sturing en besturing. De raad stelt zich op het standpunt dat waar het maatschappelijke belang en het individuele belang botsen, het maatschappelijke belang van onderwijs het zwaarst moet wegen.

Vanuit die gedachte doet de raad een beroep op alle betrokkenen in het stelsel; leerlingen, ouders, schoolleiders, bestuurders, toezichthouders, beleidsmakers en politici om wanneer de leerling centraal gesteld wordt, de maatschappelijke gevolgen niet uit het oog te verliezen. Concreet gaat het dan om het besef van aandacht om coherentie in beleid, het inschatten van neveneffecten, perverse prikkels in het beleid en maatschappelijke kosten die de maatschappelijke doelen van onderwijs teniet doen.

De raad geeft met dit advies blijk van het feit dat scholen en besturen externe druk ervaren door de wensen en eisen van individuen en groepen. In feite confronteert de raad kwaliteitseisen en wensen van individuen en groepen met het feit dat onderwijs geacht wordt bij te dragen aan publieke belangen zoals sociale samenhang, algemeen welzijn, economische groei en welvaart. Voor bestuurders levert dit een dilemma op. Aan de ene kant is profilering en daarmee het bieden van een keuze aan ouders positief. De raad benoemt dit ook als een positief punt en spreekt van pluriformiteit in het stelsel. Het is opvallend dat hier, en dat is anders dan in eerdere adviezen, niet gesproken wordt van identiteit en variëteit, maar van pluriformiteit en profilering. Daarmee denken we een wijziging in het discours waar te nemen weg van identiteitspolitiek.

De raad geeft ook aan bezorgd te zijn over de mate waarin profilering ten koste kan gaan van andere scholen en bredere maatschappelijke belangen. Daarmee neemt de raad een macro-perspectief in en vraagt de raad niet alleen beleidsmakers en politici, maar ook 'lokale' actoren die in het stelsel tegenkracht moeten bieden om brede maatschappelijke belangen voor ogen te houden. Het gaat dan om ouders, het intern toezicht en de medezeggenschapsraden. Van hen wordt verwacht dat zij het bredere perspectief in beeld houden.

Waarmaken; bouwsteen 3 (b3)

1. De raad beschouwt het als noodzakelijk om principiële uitgangspunten als variëteit, keuzevrijheid en legitimatie te borgen.
2. De raad stelt zich de vraag in hoeverre er als gevolg van schaalvergroting en een toename van autonomie op bestuurlijk niveau ook risico's zijn ontstaan op het gebied van keuzevrijheid en legitimatie en de balans in verantwoordelijkheden in het stelsel. Duidelijk is dat de beginselen van artikel 23 steeds als uitgangspunt worden genomen.
3. De spanningen die door de raad benoemd en geanalyseerd worden hebben hoofdzakelijk te maken met de verdeling van verantwoordelijkheden. Is dit aan het bestuur ('hoe'), of aan de minister ('wat')? Duidelijk wordt meerdere malen dat het 'wat' en 'hoe' niet zo eenvoudig te scheiden zijn en dat daarmee de grens tussen de verantwoordelijkheden van bestuurders en de minister niet altijd even duidelijk en hard is.
4. De raad stelt dat het stelsel complexer is geworden en dat daarmee het zicht en overzicht is afgenomen, hoewel de behoefte daaraan juist noodzakelijk is. Die noodzaak lijkt alleen maar toe te nemen als de prestaties ook meer onder een vergrootglas komen te liggen. Tegen de achtergrond van deze toegenomen complexiteit op stelselniveau ziet de raad de bestuurder als spil. De bestuurder heeft mogelijkheden voor nadere professionalisering en bevorderen van de onderwijskwaliteit.
5. Het komen tot de nodige aanpassingen op stelselniveau blijkt problematisch en de politiek is terughoudend geworden na het rapport van de commissie Dijsselbloem. De raad beschrijft, zonder het met zoveel woorden te zeggen, dat het rapport als een boemerang is teruggekomen. De raad spreekt de Kamer erop aan dat zij onvoldoende vanuit de borging van het stelsel heeft geacteerd.
6. De raad redeneert vanuit de noodzaak van een gemeenschappelijke gedragen verantwoordelijkheid. Daarmee zoekt de raad mogelijkheden om vorm te geven aan sturing in het complexe stelsel dat ontstaan is. De raad geeft aan dat ruimte moet worden gelaten voor ieders rol, expertise en verantwoordelijkheid. Vanuit deze gedachte stelt de raad ook dat hij de ontwikkeling van onderwijsbeleid niet als een lineair, centraal aangestuurd proces ziet waarin beleidsontwerp en -uitvoering elkaar opvolgen. Het is een dynamisch en cyclisch proces dat vraagt om een andere rol van de overheid. Maar uit de tekst en adviezen wordt helaas niet helder wat hier precies mee bedoeld wordt.
7. De raad is ook expliciet over de beperkte mate van maakbaarheid van het onderwijsbeleid en dat daar ook sprake is van horizontalisering.
8. We zien dat de raad uitgaat van de noodzaak van ontwikkeling in het onderwijsstelsel en beziet vanuit dat perspectief de sturing in het stelsel (veerkracht).
9. De raad bepleit een nadrukkelijke rol voor bestuurders in het komen tot een verbetering van het gesprek over onderwijskwaliteit.
10. Conceptueel verwijzen verantwoording en toezicht naar twee verschillende zaken maar impliciet lijkt de raad toe te schrijven naar vervlechting van beide concepten zonder beide concepten echt uit elkaar te trekken. Waar eerder uitspraken werden gedaan over toezicht en verantwoording mist later die nuance en zien we juist een vervlechting.
11. We zien een verschuiving in de blikrichting van de raad naar het stelselniveau. Voor de raad prevaleren de maatschappelijke en publieke belangen boven het individuele. De raad benoemt expliciet de verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen (ook de lokale actoren die tegenkracht bieden zoals de medezeggenschapsorganen en het intern toezicht). De raad doet daarmee een poging de partijen binnen het stelsel aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor het functioneren van het stelsel. De raad stelt dat waar het maatschappelijke belang en het individuele belang botsen, het maatschappelijke belang van onderwijs het zwaarst moet wegen.

Sturingsinstrumenten

In deze lijn bespreken we drie adviezen die zijn toegespitst op sturingsinstrumenten. Het advies dat de raad op eigen initiatief schreef is cursief weergegeven in Tabel 5.4..

Tabel 5.4: Sturingsinstrumenten

Titel van het advies	Analyselijn	Jaartal
Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid	Sturingsinstrumenten	2007
<i>Richtpunten bij onderwijsagenda</i>	Sturingsinstrumenten	2008
Inzicht in verantwoording van overheidsgelden	Sturingsinstrumenten	2018

Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid

Deze verkenning is geschreven in reactie op de vraag van de minister om inzicht te krijgen in de inzet van beleidsinstrumenten. De raad heeft de vraag als volgt geformuleerd: In hoeverre is het mogelijk de inzet van beleidsinstrumenten te verbeteren? Deze vraag wordt beantwoord tegen de achtergrond van een toename van decentrale spelers die in sterkere mate invloed uitoefenen op de besturen en scholen. Juist omdat het onderwijsbeleid feitelijk bepaald wordt in een krachtenspel tussen het ministerie en decentrale spelers is in toenemende mate onduidelijk wat de rol van de centrale overheid zou moeten zijn. Heel concreet gaat het om inzicht in mogelijkheden, momenten en instrumenten om adequaat te interveniëren.

Uit het feit dat discussie over instrumenten sterk gericht is op de overheid en dat bestuurders daarin (slechts) object van discussie zijn, blijkt een sterke gerichtheid in dit advies op de overheid. In het advies wordt vastgesteld dat sturing op het resultaatniveau in het onderwijs nauwelijks plaatsvindt. De raad geeft aan dat dit past bij de autonomie van de instellingen maar dat hiermee de grip van het ministerie op bepaalde beleidsdoelen verslapt is en ook moeilijk weer terug te krijgen is: instellingen bepalen zelf hoe ze omgaan met instrumenten en doelen en het ministerie lijkt steeds minder bij machte om haar eigen wensen door te drukken in het veld. Vanuit deze constatering wordt verkend welke mogelijkheden er voor de minister zijn om grip te hebben, zeker wat betreft de behaalde resultaten. De raad ziet het maken van realistische resultaatgerichte afspraken (op hoofdlijnen) met gekwalificeerde partners als één van de cruciale taken van de overheid in een stelsel met gedecentraliseerde verantwoordelijkheden.

In het advies lezen we dat de raad concludeert dat in de Nederlandse politiek sprake is van een 'gemengd bedrijf', waarin zowel van de horizontale als van de verticale traditie sprake is. Een gemengd bedrijf heeft voordelen, maar kan ook consistent bestuur bemoeilijken. De raad reflecteert op de interne en externe consistentie van beleidsinstrumenten en stelt vervolgens dat spanningsvelden onontkoombaar en ook noodzakelijk zijn, gegeven de waardepluriformiteit die aan onze samenleving ten grondslag ligt. Vervolgens wordt daaraan toegevoegd dat de inzet van beleidsinstrumenten niet terug te brengen is tot een lineair-rationeel proces. Tegen de achtergrond van deze constatering geeft de raad het advies om selectief te zijn met de inzet van instrumenten en dat op enkele terreinen zwaarder en voor een langere termijn te doen dan nu het geval is en op andere terreinen juist minder.

In het advies is duidelijk dat het concreet in kaart brengen van effectiviteit wenselijk is. Maar afgaand op de analyse is het toch de vraag in hoeverre dat mogelijk is. Illustratief is de opmerking dat het zin heeft om de hele keten tussen de resultaten op beleidsniveau en op het onderwijsniveau uit te schrijven. In de verwachting dat daarmee duidelijk zou worden hoe beleid en de uiteindelijke resultaten zich tot elkaar zullen verhouden. Deze aanbeveling ademt de lineaire lijn waarvan in de analyse juist opgemerkt wordt dat beleid in een complex krachtenveld tot stand komt.

Richtpunten bij onderwijsagenda

Dit is een advies waarin de raad uit eigen beweging reageert op hoofdlijnen op vier sectorale en twee thematische agenda's. De twee vragen die de raad zich stelde luiden: Hoe zijn essentiële richtpunten in het onderwijs voor de verschillende sectoren verwerkt in de strategische agenda's? En: Hoe kunnen de voorgestelde beleidsinstrumenten en de wijze van verdeling van verantwoordelijkheden op een meer doelmatige en meer legitieme manier gestalte krijgen?

Dit advies omvat naast een inhoudelijke beoordeling van de beleidsprioriteiten, zoals de kernkwalificaties, ook een reactie op de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling tussen minister, sectororganisaties en andere partijen en de keuze van het beleidsinstrumentarium. De vraag staat centraal in hoeverre bepaalde verantwoordelijkheden overgedragen kunnen worden aan intermediaire (sector)organisaties en welke ruimte en mogelijkheden de betrokkenen hebben om tot leren en verbetering aan te zetten in het onderwijs

De raad stelt dat de minister een beroep moet doen op de zelfsturende en zelfreinigende vermogens van de sector. Bijvoorbeeld door het maken van afspraken over realistische resultaten en over de taakverdeling in de aansturing van de processen. De raad hanteert het uitgangspunt van subsidiariteit. Er moet een nut en een noodzaak zijn tot overheidsinterventie. In dit advies lezen we principiële punten terug die aandacht behoeven in het onderwijs en door de agenda's wellicht veronachtzaamd worden. De raad schenkt nadrukkelijk aandacht aan de vrijheid van inrichting en aan de bredere taakstelling van het onderwijs. De raad ondersteunt weliswaar de nadruk die de agenda legt op de basiskennis, maar merkt op dat het onderwijs een bredere kwalificatieplicht en een opvoedende taak heeft. Ook is de raad scherp over het feit dat de minister op een aantal punten, in samenspraak met de Kamer, als wetgever aan zet is. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vaststellen van het basisniveau van de leerstandaarden en het regelen van een publiekrechtelijk lerarenregister. Deze kerntaken horen (grondwettelijk) aan de overheid als hoeder van deugdelijke onderwijskwaliteit.

Inzichten in verantwoording van onderwijskosten

In reactie op een vraag van de Tweede Kamer heeft de raad advies uitgebracht over de manier waarop de overheid het onderwijs bekostigt en de mogelijkheden van onderwijsinstellingen om de bestedingen van publieke middelen te verantwoorden. De raad stelt in dit advies de volgende vraag centraal: Welke bekostigingsmethodiek sluit aan bij de bestuurlijke verhoudingen en verschaft de overheid de juiste mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de kwaliteit van het onderwijs? De vraag zoals de raad hem formuleert legt een directe verbinding tussen financiering, de bestuurlijke verhoudingen van 'checks en balances' in het stelsel en de aanhoudende zorg van de overheid voor onderwijs. Daarmee wordt teruggesproken op centrale uitgangspunten voor de raad op het niveau van de besturen; de autonomie van onderwijsinstellingen en een stabiele bekostiging om beleid te kunnen maken voor de lange termijn. Voor de minister gaat het dan om de vraag of er in voldoende zicht is op doelmatigheid, de verantwoording op orde is en het stelsel van 'good governance' aan de maat functioneert.

De raad concludeert dat de lumpsumsystematiek het meest geschikte systeem is om de autonomie van besturen te behouden en het onderwijs de instrumenten te geven om in te spelen op lokale vragen en maatschappelijke veranderingen. Maar duidelijk is wel dat het doelmatigheidsbesef moet toenemen en dat de overheid een te beperkt inzicht heeft in de besteding van onderwijsinstellingen. De verwachting is dat verantwoording en toezicht mogelijkheden bieden om tekortkomingen van lumpsumbekostiging te ondervangen, zonder af te doen aan het basisprincipe van relatieve autonomie. De gedachte is dat horizontale verantwoording disciplinerend werkt en dat optimalisering van het intern toezicht mogelijk is door beter gebruik te maken van al bestaande mechanismen en instrumenten. Het gaat dan vooral om het samenspel van toezicht, medezeggenschap en bestuur. Deze gedachte wordt breder getrokken als ook de verbinding met het

extern toezicht wordt toegelicht. Intern en extern toezicht worden gepresenteerd als communicerende vaten die hetzelfde doel dienen. Naarmate de een sterker en beter is, kan de ander aangepast worden en vice versa.

Tekstbox 5.4: Bouwsteen sturingsinstrumenten

Sturingsinstrumenten; bouwsteen 4 (b4)
1. De raad analyseert het krachtenspel waarbinnen beleid tot stand komt en tot uitvoer gebracht wordt en stelt vast dat de minister grip verliest op het stelsel. In de zoektocht naar mogelijkheden om overzicht en grip te houden wordt teruggesproken op een ketenbenadering om (lineair) stap voor stap de keten tussen beleid en de klas inzichtelijk te maken. Daarmee wordt impliciet teruggesproken op een verticale lijn via de betrokken actoren.
2. De raad gaat uit van zelfsturing en het subsidiariteitsbeginsel in de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het stelsel. De minister zou volgens de raad daar ook een beroep op moeten doen. Actoren, zoals sectororganisaties, dienen zich niet in het vaarwater van de minister te begeven en de minister is wat betreft wettelijke kerntaken aan zet.
3. De raad gaat uit van de noodzaak van autonomie voor besturen om afgewogen keuzes te kunnen maken in de besteding van middelen. Hierbij is het uitgangpunt autonomie, met de oproep tot betere verantwoording. Het gaat de raad niet om ingrijpende wijzigingen maar optimalisering van de verantwoording.
4. In het advies ziet de raad intern en extern toezicht als communicerende vaten.

Organisatie

In deze lijn bespreken we vier adviezen die zijn toegespitst op actoren in de onderwijsorganisaties.

Tabel 5.5: Organisatie

Titel van het advies	Analyselijn	Jaartal
Leraarschap is eigenaarschap	Organisatie	2007
Kiezen voor kwalitatief sterke leraren	Organisatie	2013
Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs	Organisatie	2016
Een krachtige rol voor de schoolleider	Organisatie	2018

Leraarschap is eigenaarschap

In 2007 brengt de raad op verzoek van de minister een advies uit op basis van een zestal projecten. Centraal in die projecten staat de relatie tussen het management en de docent (leerkracht). De raad heeft voor het advies de volgende vraag geformuleerd: Hoe kunnen de ruimte en de positie van de professional binnen het onderwijs organisatorisch beter gestalte krijgen en wat zijn de organisatorische-bestuurlijk gezien bevorderende dan wel belemmerende factoren voor het realiseren van een brede professionaliteit?

De raad beschrijft dat de organisatorisch-bestuurlijke verhouding tussen leraren en bestuurders/managers een delicate is. De oorzaak daarvoor wordt deels gezocht in de aandacht die in de periode voor het uitbrengen van dit advies uitging naar de toegenomen taken en verantwoordelijkheden van bestuurders en managers. Daarmee is de bestaande natuurlijke spanning tussen management en beroepsbeoefenaars toegenomen.

In het advies gaat het om het verdiepen van de interacties tussen de bestuurders/managers en de professionele beroepsbeoefenaar (leraren) ten gunste van de kwaliteit van onderwijs. Het gaat dan zowel om landelijke organisatie als ook om organisatorisch-bestuurlijke rolverrijking. Meer dan in andere adviezen gaat de raad in op de rol die bestuurders binnen de eigen organisatie vervullen.

Duidelijk wordt via het bespreken van meerdere scenario's dat het uiteindelijk gaat om het komen tot een inhoudelijke en organisatorisch-bestuurlijke rolverrijking van de leraar. Voorbeelden uit de scenario's hebben betrekking op een overeenkomst of coproductie om verhoudingen opnieuw vorm te geven. Maar hoe dit de rol en taak van de bestuurder concreet zou wijzigen en op welke wijze de bestuurder meer in interactie met docenten moeten werken bij het vormgeven van het onderwijs, blijft een vraag.

Kiezen voor kwalitatief sterke leraren

Dit advies richt zich op verzoek van de staatssecretaris op de aanpak van het lerarentekort. Vanwege de focus op de sturingsmogelijkheden en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid, lerarenopleidingen en de scholen is dit advies meegenomen in dit acquis. De raad beantwoordde de volgende vraag: Wat zijn de sturingsmogelijkheden om te zorgen voor voldoende én goede leraren op de langere termijn? Uit dit advies wordt onder meer duidelijk dat de onderwijsorganisatie nog stappen heeft te zetten als werkgever. Ook is het advies een opstapje naar het rapport over de strategische positie van de schoolleider. In dit advies wordt aangegeven dat de rol van de schoolleider in de verantwoordelijkheden voor de werkcontext voor leraren onderbelicht is gebleven. Van schoolleiders wordt hier in bestuurlijke zin meer verwacht.

Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs

Tegen de achtergrond van aanhoudende signalen van leraren dat hun werkdruk te hoog is en hun zeggenschap te gering, heeft de Tweede Kamer de raad gevraagd te adviseren. De raad formuleerde daartoe de volgende vraag: Hoe kan de professionele ruimte van leraren optimaal worden gecreëerd, benut en verantwoord? De raad stelt voorbij een patstelling te willen adviseren door actoren conceptuele kaders te bieden die helpen om verder te bouwen en nieuw beleid te vormen. De raad richt zich hiermee op actoren die van invloed zijn op de professionele ruimte van de leraar (overheid, bevoegd gezag, schooldirecteur, teamleider en de leraar). Met deze insteek geeft de raad aan oog te hebben voor interactie en dialoog in het veld. In die context wordt gesteld dat bestaand beleid dat de positie van de positie van leraren moet versterken, gebaseerd is op een te beperkte opvatting van die positie. Veelal gaat het om de individuele leraar en om verticale sturing.

De raad vindt dat er een ander perspectief nodig is op het begrip professionele ruimte, waarbij 'enkelvoudige' beleidsvorming en -implementatie vervuld worden voor integrale beleidsvorming en -implementatie. De raad introduceert hiertoe de term 'handelingsvermogen'. Handelingsvermogen ontstaat als mensen hun werk zelf mede vorm kunnen geven doordat drie dimensies op elkaar zijn afgestemd: competenties, structuur en cultuur. Handelingsvermogen gaat dus niet alleen over wat leraren zelf moeten meebrengen en doen, maar ook over de condities waaronder ze werken (structuur en cultuur).

Schoolbestuurders en schooldirecteuren hebben hier logischerwijs een rol in en zouden moeten komen tot een structuur en cultuur die afgeleid is van 'professional governance'. Daarmee gaat de raad nadrukkelijk in op interne sturing van en door de bestuurders en schooldirecteuren. Dit wordt ook duidelijk in het kader dat opgenomen is om aan te geven dat de overheid op gepaste afstand dient te blijven. De raad benoemt ook zaken die helpend kunnen zijn; zoals bijvoorbeeld het voorkomen van te veel verticale sturing en uitsluitend te focussen op kerntaken en het stimuleren van teamontwikkeling.

Een krachtige rol voor de schoolleider

Het ministerie van OCW heeft de raad gevraagd om een advies dat antwoord geeft op de vraag: Hoe kunnen schoolleiders een krachtigere rol vervullen in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs? De raad formuleerde, rekening houdend met de positie en rol van schoolleiders, de vraag als volgt: Hoe kan het schoolleiderschap in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs worden versterkt?

In dit adviesrapport presenteert de raad een heldere analyse op basis van onderwijskundig onderzoek naar de waarde van schoolleiders voor de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. De raad stelt ook vast dat schoolleiders als beroepsgroep in het kwaliteitsbeleid van de overheid van de laatste decennia nauwelijks aandacht hebben gekregen. Hoewel de aandacht voor professionalisering recentelijk wel is toegenomen. In die lijn past ook de gedachte in het advies dat het meer om leiderschap dan management gaat. De raad vestigt in dit advies nadrukkelijk aandacht op de veranderde positie van schoolleiders in de onderwijsorganisatie en het opereren van schoolleiders in de bredere maatschappelijke omgeving van hun school en de onderwijsorganisatie. De raad benoemt netwerkvorming waar scholen onderdeel van uitmaken, als oplossing voor maatschappelijke vraagstukken. Daaruit volgt ook dat schoolleiders (en niet alleen de bestuurders) buiten de eigen school en onderwijsorganisatie samenwerken met andere partijen. Zo wordt heel concreet dat als gevolg van decentralisatie in het sociale domein, de school een vindplaats is voor jeugdhulpverlening en veiligheid. Daarmee wordt de brede taak van het onderwijs gekoppeld aan verwachtingen van de taakinvulling van schoolleiders. Evenals in het advies *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs (2016)*, wordt hier uitgegaan van het concept handelingsvermogen. Vanuit dit concept wordt vastgesteld dat het zowel gaat om een verbetering van het strategisch denken en handelen, als om een verbetering van de organisatiestructuur die daar gelegenheid toe moet bieden. De raad geeft aan dat het versterken van schoolleiderschap vraagt om inspanningen van schoolleiders zelf, besturen en het ministerie van OCW. De verwachting van de raad is ook dat door het schoolniveau, organisatieniveau en landelijk niveau te betrekken de onderlinge verbinding tussen die niveaus beter zal worden.

De raad noemt drie adviezen voor elk van de sectoren – primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs – om te komen tot een verdere professionalisering en een betere positionering van schoolleiders. In die adviezen lezen we nadrukkelijk de drie niveaus terug. Het gaat om: (1) versterk het schoolleiderschap vanuit een gemeenschappelijk beroepsbeeld, (2) realiseer een integraal systeem voor leiderschapontwikkeling en (3) bied schoolleiders gelegenheid om hun strategische rol vorm te geven.

De raad stelt in het advies vast dat een deel van de besturen zich nog sterk richt op beheersing en controle, waarbij de schoolleiders geacht worden resultaatgericht te zijn, te sturen op opbrengsten en daarover verantwoording afleggen. De raad geeft aan dat eigentijds schoolleiderschap alleen kan gedijen bij een goede balans tussen beheersing en controle enerzijds en de voor het onderwijs zo belangrijke ruimte voor ontwikkeling anderzijds. De raad maakt de kanttekening dat wanneer schoolleiders ruimte krijgen zij die wel moeten benutten ('handelingsbrutaal' durven zijn) om te voorkomen dat er een vicieuze cirkel ontstaat, waarbij de schoolleider de geboden ruimte niet benut en de bestuurder terugvalt op het zelf maken van beleid, beheersen en controleren. Verderop in het advies gaat de raad dieper in op de formele positie van schoolleiders binnen de onderwijsorganisatie en pleit de raad voor een herwaardering van beide rollen binnen de wettelijke kaders. Wel stelt de raad verankering van een meer strategische rol van schoolleiders in codes voor goed bestuur voor.

Op stelselniveau zien we dat de raad redeneert vanuit het idee dat een beroepsstandaard zou moeten bijdragen aan het beter profileren van de beroepsgroep en helpt de regie te nemen over de eigen ontwikkeling en de beroepspraktijk. Daartoe wordt geadviseerd om eerst te starten met een sector overstijgende en breed geformuleerde standaard. Vervolgstappen kunnen sectoraal zijn en worden geplaats in het kader van kwaliteitsverbetering. Uit het advies en de reflectie op reeds bestaande standaarden wordt duidelijk dat de raad gericht is op het doorbreken van de bestaande structuur van belangenbehartiging. Daarbij merkt de raad op dat vertegenwoordiging door de sectorraden niet wenselijk is omdat deze raden ook de besturen, de werkgevers van de schoolleiders, vertegenwoordigen.

De raad concludeert dat de overheid tot dan toe voor schoolleiders weinig concrete maatregelen heeft genomen ter bevordering van hun kwaliteit. Uitgangspunt is het idee dat de beroepsgroep zelf verantwoordelijk is voor het onderhoud en de ontwikkeling van de eigen professionaliteit. De raad stelt de vraag of het bestaande opleidingsaanbod volstaat gezien de meer strategische ambities. Volgens de raad is er meer samenhang en een goede kennisinfrastructuur noodzakelijk om te komen tot een stevige verankering in onderwijsorganisaties én het stelsel.

Hoewel de raad schijft vertrouwen te hebben in het zelfregulerend vermogen van de beroepsgroep, wijst zij op stelselverantwoordelijkheid van de overheid om zorg te dragen voor de condities om onderwijskwaliteit te realiseren. De raad stelt zich op de positie dat de overheid te veel langs de zijlijn staat en acht een samenhangend schoolleidersbeleid nodig waar arbeidsmarkt, kwaliteit van leraren en de lerarenopleidingen deel van uitmaken.

Tot slot spreekt de raad uit dat als gevolg van het feit dat het vernieuwde toezicht de schoolleider juist op de achtergrond kan raken en dat dit niet in het belang van onderwijskwaliteit is. Reden daarvoor is het feit dat de bestuurder (bevoegd gezag) het eerste aanspreekpunt van de inspectie is. De raad pleit voor meer zichtbaarheid en betrokkenheid van schoolleiders in het vernieuwde toezicht vanwege de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een sterke kwaliteitscultuur en een goed systeem van kwaliteitszorg.

Tekstbox 5.5: Bouwsteen organisatie

Organisatie; bouwsteen 5 (b5)

1. De raad toont zich bewust van de implicaties van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen binnen de school en zet in op de versterking van de professionele positie van de leraren. De onderliggende gedachte is dat er een gelijke tred moet zijn in de ontwikkeling van betrokken actoren om een gelijk speelveld tot stand te brengen. Daarbij gaat de raad uit van een wisselwerking binnen de organisatie. Het gaat om cultuur, structuur en competenties. Waakzaamheid ten aanzien van te veel verticale sturing en autonomiebehoud is noodzakelijk
2. De raad doet een beroep op de onderwijsorganisaties en wijst op de verantwoordelijkheden van goed werkgeverschap in het streven naar kwalitatief goede leraren. Daarmee is duidelijk dat betrokken partijen verantwoordelijkheid dienen te nemen en zich professioneel te ontwikkelen.
3. In het stelsel dient de beroepsgroep van leraren beter in stelling gebracht te worden.
4. Wat betreft de positie van de schoolleiders zien we in de gedachten over sturen en besturen dat de raad de brede verantwoordelijkheid van schoolleiders benoemt en verbindt met de decentralisaties.
5. De raad analyseert de positie van schoolleiders vanuit hun strategische positie in het stelsel en stelt vast dat een eigenstandige vertegenwoordiging (dus niet via de sectorraden) noodzakelijk is.
6. Uit dit punt van vertegenwoordiging blijkt dat niet meer uitgegaan wordt van parallelle belangen. Daaruit blijkt een wijziging ten opzichte van een uitgangspunt in voorgaande bouwsteen Toezicht.
7. De raad benoemt de relevante positie van de schoolleider in het complexe geheel van netwerken rond scholen.

Brede onderwijsontwikkeling

In deze lijn bespreken we vijf adviezen die zijn toegespitst op brede onderwijsontwikkeling. Het advies dat de raad op eigen initiatief schreef is cursief weergegeven in Tabel 5.6.

Tabel 5.6: Brede onderwijsontwikkeling

Titel van het advies	Analyselijn	Jaartal
Sturen van vernieuwende onderwijspraktijken	Brede onderwijsontwikkeling	2007
Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen	Brede onderwijsontwikkeling	2008
Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs	Brede onderwijsontwikkeling	2010
<i>Een onderwijsprogramma met maatschappelijke voorhoedes</i>	Brede onderwijsontwikkeling	2010
Samen ten dienste van de school	Brede onderwijsontwikkeling	2019

Sturen van vernieuwende onderwijspraktijken

In hoeverre komen vernieuwingen in onderwijspraktijken tot stand dankzij of ondanks het Rijk? Onderwijs heeft drie functies: kwalificatie, selectie en socialisatie. De raad beschrijft hoe de druk op scholen steeds groter wordt om voor alle drie de functies betere resultaten te leveren, terwijl vele problemen zoals schoolverlaten en motivatieproblemen geworteld zijn in alle drie de functies. Keuzes voor onderwijsvernieuwingen grijpen aan op de verhouding tussen deze drie functies. Vanuit een inhoudelijk perspectief kan gekozen worden voor taakverbreding waarbij socialisatie meer in beeld komt of voor taakconcentratie waarbij de focus meer komt te liggen op kwalificatie en selectie.

Vanuit een organisatorisch perspectief kunnen vernieuwingen verdeeld worden in praktijken die uitgevoerd worden door de school zelf en praktijken die uitgevoerd worden door externe organisaties. Welke combinatie van aan de ene kant taakverbreding- of concentratie en aan de andere kant interne of externe uitvoering van de vernieuwing wordt gekozen ligt bij de school. De raad meent dat alle vier de mogelijke combinaties kunnen zorgen voor vernieuwende praktijken. Wel meent de raad dat alhoewel het belang van de drie functies van onderwijs fluctueren kan over tijd, er altijd een zeker inhoudelijk basisniveau noodzakelijk is. Om vanuit het Rijk de vernieuwende praktijken van scholen te kunnen sturen en stimuleren, zonder de autonomie van scholen in te perken en daarbij een minimumkwaliteit van de drie functies te garanderen, doet de raad een viertal aanbevelingen.

Ten eerste meent de raad dat de verscheidenheid van vernieuwende praktijken wenselijk is, maar dat wel minimale kwaliteitseisen van belang zijn. De minister blijft een verantwoordelijkheid voor het stelsel houden en moet duidelijk maken wat onder kwaliteit wordt verstaan, zodat een basisniveau gegarandeerd blijft. Ten tweede meent de raad dat het Rijk de socialisatiefunctie meer kan stimuleren door specifieke innovatiegelden hiervoor te oormerken. Vernieuwingen op het gebied van taakconcentratie vinden uit zichzelf plaats en behoeven slechts facilitering, terwijl vernieuwingen op het gebied van taakverbreding om extra stimulans vragen. Ten derde stelt de raad dat vooral proceskenmerken bepalend zijn voor het toekennen van innovatiegelden. Niet het proces maar de prestatie zou leidend moeten zijn en mogelijke sectororganisaties zouden hierop toe kunnen zien. Tot slot zou het Rijk volgens de raad empirische gegevens moeten verzamelen over wat wel en niet werkt, met als richtpunt de drie functies van het onderwijs.

Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen

In dit advies gaat de raad in op de vraag van de minister om te adviseren over het vraagstuk van de stapeling van maatschappelijke verwachtingen in de richting van scholen. De raad formuleert deze vraag als volgt: Hoe kunnen scholen verstandig en selectief omgaan met verwachtingen en taken die vanuit de samenleving op hen afkomen, zonder dat dit ten koste gaat van de twee basisfuncties (kwalificeren en socialiseren) van de school? Het advies is gericht aan de minister en aan de scholen.

Concreet gaat het om een afwegingskader waar bestuurders, schoolleiding en leraren kunnen nagaan of zij kunnen ingaan op bepaalde maatschappelijke verwachtingen. De raad stelt vast dat er altijd al druk op scholen is geweest om hun taken uit te breiden. Wel wordt geconcludeerd dat sinds de jaren 90, dankzij de vergroting van autonomie, economische en maatschappelijke ontwikkelingen zoals individualisering, secularisering en de opkomst van de multiculturele samenleving, de druk steeds groter wordt op scholen om bepaalde taken op zich te nemen.

De raad constateert dat om om te gaan met deze druk autonome scholen voldoende beleidsvoerend vermogen nodig hebben om een eigen positie te kunnen kiezen. De maatschappelijke verantwoordelijkheid van scholen is immers niet duidelijk begrensd en vereist een eigen invulling en afbakening. Dit vraagt volgens de raad om bestuurlijke visie en vermogen. Tegelijkertijd signaleert de raad dat in het kiezen van positie besturen en schoolleiders gehinderd kunnen worden door taken die vanuit het Rijk opgelegd of gestimuleerd worden zoals het Passend Onderwijs en de maatschappelijke stage. Hierdoor kan spanning optreden tussen de visie van de school op haar maatschappelijke taken en wat door het Rijk wordt opgelegd. Vanuit de instellingen ontstaat de vraag naar duidelijkheid van de overheid over de grenzen van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de school. Experts vullen hierbij aan dat besturen niet alleen door het Rijk maar ook door de aanwezigheid van andere scholen met het oog op concurrentie worden geleid. De functiebreedte is afhankelijk van de andere lokale aanbieders en de vraag naar scholen met een bepaalde visie op maatschappelijke taken. Voor scholen met een bepaald onderwijsconcept is dit makkelijker aan te geven.

De raad beveelt aan dat scholen keuzes maken over functies afgestemd op de eigen visie, de schoolomgeving en de competenties binnen de school om de taken op te pakken. Hierbij is het van belang dat vooral schoolleiders als poortwachters optreden en alert zijn op het mogelijke verlies aan focus. De hoeveelheid problemen die het onderwijs aankan is beperkt en de schoolleiding moet hier de school beschermen voor een te groot takenpakket. De overheid past hier terughoudendheid en dient scholen de ruimte te geven zelf keuzes te maken en op basis van deze afwegingen beperkingen te stellen aan de maatschappelijke verwachtingen. De lokale context en complexe problemen zijn geholpen met maatwerk vanuit de school en landelijk beleid voor de hele sector moet voorzichtig worden aangepakt.

Een onderwijsprogramma met maatschappelijke voorhoedes

In dit op eigen initiatief geschreven advies gaat de raad in op de mogelijke inzet van maatschappelijke voorhoedes in het onderwijs. Deze voorhoedes kunnen een rolmodel zijn en ondersteuning bieden bij uitgebreid onderwijs. Nu hebben de voorhoedes al vaak een positie in besturen of zijn zij lid van de RvT, maar de actieve betrokkenheid bij het onderwijsprogramma kan tot een verrijking leiden. De raad stelt vast dat de betrokkenheid van de maatschappelijke voorhoedes is afgenomen door onder andere schaalvergroting. Hierdoor is het aantal besturen teruggelopen en daarmee ook de contacten die deze besturen meebrachten. Het maatschappelijk draagvlak en de contacten via besturen met de maatschappelijke voorhoedes zijn hierdoor sterk teruggelopen. De raad adviseert geen gedwongen formats op te leggen maar wel een programma op te zetten zodat voor scholen en voorhoedes er duidelijkheid ontstaat waar ze uit kunnen kiezen en waar ze aan kunnen meedoen. Om dit in goede banen te laten lopen adviseert de raad de minister contacten te laten leggen met vertegenwoordigers van de maatschappelijke voorhoedes en deze vervolgens in contact te brengen met het onderwijsveld zelf. Dan kan op lokaal en regionaal niveau dit verder worden ingevuld.

Ontwikkeling en ondersteuning van het onderwijs

De raad gaat in op de vraag van de Tweede Kamer hoe onderwijsondersteuning- en ontwikkeling op een zodanige wijze kunnen worden geregeld dat er met scholen een bijdrage kan worden geleverd aan onderwijskwaliteit. De raad stelt vast dat de overheid niet langer als enige invulling geeft aan de

ontwikkeling van het onderwijs, maar dat zij dit samen doet met marktaanbieders en het veld zelf. Hierbij stelt de raad vast dat de markt voor onderwijsondersteuning niet altijd optimaal werkt, omdat zij bijvoorbeeld reageert op de korte-termijn en snelle resultaten wil leveren, terwijl soms duurzame ontwikkeling wenselijk is. Hiervoor zal de overheid zich hard moeten maken en dit marktfalen proberen te voorkomen

De raad stelt dat een balans zal moeten worden gezocht tussen aansturing vanuit het onderwijsveld, aansturing vanuit de overheid, en aansturing vanuit de markt. Daarbij zal steeds een afweging moeten worden gemaakt waar in bepaalde situaties en afhankelijk van het gestelde doel het accent zal moeten liggen. In dit advies loopt de raad de verschillende perspectieven langs om gerichte aanbevelingen te doen. Illustratief is de aanbeveling dat het onderwijsveld van ondersteuners ook mogen verwachten dat zij verantwoording afleggen, gezien het feit dat ook zij een verantwoordelijkheid hebben voor goed onderwijs. Daarmee wordt het onderwijsveld aangespoord om de ondersteuners niet alleen als een commerciële partij te beschouwen. Het gaat daarmee om een gemeenschappelijk gedragen verantwoordelijkheid.

De raad stelt vast dat de overheid een rol blijft houden in het bepalen welke zwaartepunten er zijn voor onderwijsontwikkeling en hierin kan sturen door het toekennen van middelen. Dit stimuleert inhoudelijk hoogstaand en doelmatig beleid. Daarmee ziet de raad dit als een aspect van de stelselverantwoordelijkheid. Tot slot meent de raad dat de overheid ook de verantwoordelijkheid heeft om als marktmeester voorwaarden te scheppen waarbij er een evenwichtige situatie ontstaat voor de betrokken spelers.

Intern levert de vraag naar ontwikkeling en verbetering een aantal vaststellingen. Ten eerste stelt de raad vast dat voor ontwikkeling het nodig is dat een lerende organisatie wordt gestimuleerd en beschrijft de raad dat veel bestuurders en schoolleiders het lastig vinden om dit vorm te geven. Hiernaast signaleert de raad dat vooral grotere schoolbesturen niet extern op zoek gaan naar experts in kwaliteitsverbetering maar vooral zoeken naar train-de-trainer activiteiten om zo intern de ontwikkeling van onderwijs vorm te kunnen geven in de toekomst. Marktpartijen stellen vragen bij de capaciteiten van besturen om zelf te formuleren wat de concrete ondersteuningsvraag is, waarbij geschat wordt dat slechts 20% daadwerkelijk deze capaciteit heeft. Andersom beklagen schoolbesturen zich vaak over een gebrek aan transparantie op de markt, waardoor voor hen niet duidelijk is welk product zij precies inkopen. De raad meent dat wanneer scholen hun ervaringen met aanbieders systematiseren het systeem duidelijker en beter zou kunnen functioneren.

Vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid is het belangrijk dat er keuzes worden gemaakt over de zwaartepunten van onderwijsontwikkeling. Zonder duidelijke keuzes komt de continuïteit van de ontwikkeling en daarmee de kwaliteit van onderwijs in gevaar. De overheid moet hierbij duidelijk maken welke kwaliteit zij van het onderwijs verwacht en welke doelen gerealiseerd moeten worden, bijvoorbeeld via eindtermen. De overheid moet dit kunnen garanderen en kunnen sturen op onderwijsontwikkelingen die het behalen van deze doelen naderbij brengen.

Tegelijkertijd moet de overheid hierbij terughoudend zijn. Van scholen wordt grote professionaliteit verwacht bij het maken van keuzes in een systeem van marktwerking, wat impliceert dat zij hier visie op ontwikkelen (centraal/decentraal). Als de overheid gaat investeren in eigen beleidslijnen dan kan zij eisen opleggen die niet stroken met deze visies. De snelle wisseling van prioriteiten maakt het voor scholen lastig de eigen visie te laten aansluiten bij de prioriteiten van de overheid. Als er zwaartepunten moeten worden vastgesteld zullen deze op de middellange termijn gericht moeten zijn, om zowel voor de markt als het veld duidelijkheid te bieden.

Advies Samen ten dienste van de school

In dit advies aan de regering gaat de raad in op de vraag hoe educatieve dienstverlening kan bijdragen aan duurzame kwaliteit en innovatie. De raad formuleert de vraag vervolgens als volgt: Hoe kan educatieve dienstverlening aan scholen bijdragen aan duurzame kwaliteit en innovatie in de onderwijspraktijk en welke rollen en verantwoordelijkheden hebben overheid, scholen en andere partijen hierbij?

Na de omslag naar vraaggestuurde dienstverlening is de overheid op afstand komen te staan bij de educatieve dienstverlening en ontvangen onderwijsorganisaties als deel van het lumpsum ook middelen voor de inkoop van de diensten van bijvoorbeeld toetsontwikkelaars, adviseurs, trainers en onderzoekers. Vanuit scholen bezien is de relatie met dienstverleners gecompliceerd. Voor sommige diensten is een hele grote diversiteit ontstaan, waardoor er veel keuze is maar ook weinig zicht op het totale aanbod. Andere diensten zoals de inkoop van leermiddelen en methode-ontwikkeling zijn juist sterk geconcentreerd in de handen van enkele partijen. Voor schoolbesturen ontstaat de vraag in hoeverre zij zelf diensten en producten aanbieden of externe actoren betrekken. Grote schoolbesturen zijn vaak professioneler geworden en proberen zelf ondersteuning en dienstverlening te ontwikkelen en aan te bieden. Besturen proberen onderlinge samenwerking te stimuleren en zo minder afhankelijk te worden van externe dienstverleners. Tegelijkertijd blijven de externe partijen belangrijk door de frisse blik van buiten, deskundigheid en flexibele inzet.

De overheid heeft enerzijds de verantwoordelijkheid om scholen zodanig toe te rusten dat zij hun kerntaken goed kunnen uitvoeren. Anderzijds is zij ook marktmeester en moet zij een evenwichtige situatie creëren voor de spelers. Dit is ingewikkeld, gezien zij beperkt zicht heeft op de doelmatigheid van de financiering van educatieve dienstverlening. De lumpsum zorgt voor onduidelijkheid over de besteding van gelden aan dienstverlening en maakt het moeilijk inzichtelijk hoe doelmatig de scholen dienstverlening inkopen. Hiernaast is het lastig voor de overheid zelf dienstverlening te bekostigen, omdat zij daarmee de markt verstoort. Als zij kiest voor bepaalde toetsontwikkeling maakt zij het onbewust lastig voor andere partijen toe te treden tot de markt en beperkt daarbij de mogelijkheden van scholen om te kiezen.

De huidige situatie van het openstellen van de markt van educatieve dienstverlening kent vier probleemgebieden: monopolievorming, versnippering van het aanbod en bekostiging, kortetermijndenken en slechte vraagarticulatie door scholen. De versnippering betekent dat scholen weinig inzicht hebben in de aangeboden diensten en dat het geld voor ontwikkeling verdeeld wordt over heel veel aanbieders die niet de middelen hebben voor kwalitatief goede ontwikkeling. Het gebrekkige inzicht in de markt zorgt ervoor dat besturen meegaan met trends en hypes, waardoor ontwikkeling weinig duurzaam is. Het aanbod is vaak niet voldoende afgestemd op de wensen van een bestuur en besturen vinden het moeilijk deze vragen te formuleren, waardoor het lastig is passende ondersteuning in te kopen.

De raad constateert een risico op 'sturingsoverload' omdat scholen tegengestelde beleidsboodschappen krijgen. De raad bepleit om een dergelijke 'overload' te voorkomen door richting 'New Public Governance' op te schuiven. De reden hiervoor is dat deze benadering bij uitstek geschikt is voor het adresseren van de huidige complexe beleidsvraagstukken, waarbij de inbreng van belanghebbenden nadrukkelijk is gewenst, maar de overheid wel op hoofdlijnen wil kunnen bijsturen. Concreet denkt de raad dan ook dat co-creatie waarbij onderwijsinstellingen en aanbieders gezamenlijk vraag en aanbod samenstellen kan zorgen voor duurzame onderwijskwaliteit. Co-creatie zorgt voor eigenaarschap over de te ontwikkelen dienst en bevordert kennisdeling. De voordelen zijn dat co-creatie zorgt voor meer invloed op de dienst waardoor deze beter aansluit, het articuleren van vragen wordt ondersteund door externen waardoor er heldere vragen naar voren komen, co-creatie gunstige condities biedt voor innovaties en implementatie en scholen minder afhankelijk worden van centraal aanbod van ondersteuning omdat zij zelf ook expertise ontwikkelen. De raad meent dat de

overheid, met het oog op 'New Public Governance', netwerken van co-creatie kan faciliteren waarbij de capaciteit in het veld wordt gekoppeld aan die van commerciële partijen. Voor co-creatie is het van belang dat de schoolleiding een lerende cultuur stimuleert, waarbij een reflecterende en lerende houding van belang zijn en er een duidelijke visie is waarvoor educatieve dienstverlening noodzakelijk is. Hier rijst wel de vraag welk startpunt logisch is. Immers: voor co-creatie is het beter mogelijk om de vraag te articuleren, maar daarvoor is eerst wel een goede visie nodig om dit te kunnen gaan doen.

Tekstbox 5.6: Bouwsteen brede onderwijsontwikkeling

Brede onderwijsontwikkeling; bouwsteen 6 (b6)

1. De raad acht beleidsvoerend vermogen en autonomie van scholen noodzakelijk, zodat zij zelf accenten kunnen leggen in innovatiekeuzen, maar ook in de formulering van de maatschappelijke opdracht.
2. De raad benadrukt de minimumeisen die er zijn ten aanzien van de drie centrale functies (kwalificatie, selectie en socialisatie) en dat deze drie functies onderling gerelateerd zijn (zie bouwsteen legalistisch).
3. De raad bepleit in het bereiken van innovatie dat de overheid een accent legt op een verbreding in de focus van de besturen door zich te laten richten op de socialisatiefunctie.
4. De overheid moet volgens de raad empirisch inzicht genereren in wat wel en niet werkt.
5. De raad bepleit dat schoolleiders gepositioneerd moeten worden als poortwachters en degene die kunnen waken voor een verlies van focus. Scholen moeten realistisch zijn; er zijn grenzen aan de mogelijkheden om in te gaan op maatschappelijke verwachtingen. Dit betekent voor de raad ook dat de lokale context van de school het logische aangrijpingspunt is om hier beslissingen over te nemen.
6. De raad acht lokale verankering die verder strekt dan de bestuurlijke lijnen wenselijk en stelt dat het onderwijs er niet alleen voor moet staan. Daarmee gaat het om maatschappelijke inbedding en het bieden van rolmodellen aan leerlingen.
7. In adviezen over de ontwikkeling van het onderwijs en educatieve dienstverlening blijkt de raad de dynamiek in het stelsel en daarmee tussen de betrokken actoren afkomstig uit het onderwijsveld, vanuit de markt en de overheid meer nadrukkelijk in beeld te brengen, waarbij vastgesteld wordt dat de afstemming niet optimaal is. Uitgangspunt van de raad is het stimuleren van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en begrip van elkaars positie om beter te kunnen handelen als 'netwerk'. De raad doet aanbevelingen om het stelsel beter in balans te brengen en juist de afstemming te verbeteren. Dit doet de raad door nadere ontwikkeling en professionalisering aan te bevelen.
8. Vanwege de verschillende logica's (markt, staat en onderwijsveld) en de daaruit vloeiende werkwijzen van betrokkenen bestaan problemen in de afstemming. De raad ziet co-creatie als een passende oplossing voor afstemmingsvraagstukken op het terrein van educatieve dienstverlening.
9. De raad ziet de overheid als marktmeester en als de aangewezen partij om uitgaande van stelselverantwoordelijkheid, verantwoordelijkheid te nemen voor de keuze om enkele zwaartepunten te bepalen.
10. De overheid wordt gepositioneerd als de partij die co-creatienetwerken faciliteert en behoedzaam is in haar deelname.
11. De raad wijst op mogelijke marktverstoring bij het toekennen van subsidies door de overheid aan educatieve dienstverleners. Dit roept de vraag op in hoeverre de overheid zwaartepunten kan aanwijzen als marktmeester (zie punt 9).

Opbrengsten

In deze lijn bespreken we drie adviezen die zijn toegespitst op opbrengsten. Het advies dat de raad op eigen initiatief schreef is cursief weergegeven in Tabel 5.7.

Tabel 5.7: Opbrengsten

Titel van het advies	Analyselijn	Jaartal
Partners in onderwijsopbrengst	Opbrengsten	2008
<i>Geregelde ruimte</i>	Opbrengsten	2012
Kwaliteit in het hoger onderwijs	Opbrengsten	2015

Partners in onderwijsopbrengst

In reactie op de vraag van de minister hoe het primair en voortgezet onderwijs opbrengstgericht kunnen worden heeft de raad dit advies uitgebracht. Achtergrond voor het adviesverzoek zijn (inter)nationale zorgen over het imago van de kwaliteit van het onderwijs. Hoewel de raad vaststelt dat er weinig harde bewijzen zijn voor een algehele kwaliteitsdaling, is de raad van mening dat de lat hoger kan. De hoofdvraag die de raad formuleert luidt: Op welke wijze kunnen scholen in het primair en voortgezet onderwijs en de overheid ervoor zorgen dat het onderwijs opbrengstgericht wordt, en welke nieuwe balans past daarbij in de regels met betrekking tot het onderwijsproduct en het onderwijsproces aangaande de leraren, de school en de overheid?

Onderwijsopbrengsten (het 'wat') zijn gedefinieerd als: de realisering van datgene wat in kerndoelen, standaarden en examenprogramma's is omschreven, zowel in cognitieve zin als wat betreft de ontwikkeling van sociale vaardigheden. Hierbij wordt aanvullend opgemerkt dat het voornamelijk om cognitieve opbrengsten gaat, aangezien de sociale opbrengsten in de praktijk lastiger meetbaar zijn. De raad stelt dat het belangrijk is om in het onderwijs het 'wat' (de opbrengsten) beter vast te leggen. De raad pleitte eerder al voor 'leerstandaarden'. Een productieve omgang hiermee vraagt wel van scholen dat hen geleerd moet worden hoe ze de geregistreerde schoolprestaties van leerlingen kunnen gebruiken.

Dit advies gaat in de kern over de grenzen van autonomie en de verantwoordelijkheid voor kwaliteit. Het advies is opgesteld tegen de achtergrond van autonomievergroting van schoolbesturen. Het idee is dat de overheid minder voorschrijft hoe schoolbesturen en scholen het onderwijs inrichten en dat zij daarin vrije keuzen kunnen maken. Maar parallel aan de toenemende autonomie wordt het 'wat' in de loop der jaren juist steeds meer gecentraliseerd. Zo bestaan er tot 1993 geen landelijke afspraken over wat een basisschool moet doen aan de verschillende vakken. Onder andere om meer eenheid te brengen worden kerndoelen ingevoerd. Vanaf 2005 is er meer aandacht voor (internationale) rankings en benchmarks en worden ook expliciet vragen geformuleerd over de invloed van autonomie. In 2008 adviseert de commissie-Meijerink over wat leerlingen zouden moeten weten en kunnen. De commissie doet concrete aanbevelingen, maar doet ook de uitspraak dat zij vindt dat er grenzen zijn aan de autonomie van scholen. De raad beschrijft reacties op de adviezen en bespreekt vervolgens rapporten van de inspectie, de strategische agenda's PO en Vo, de Kwaliteitsagenda VO en het rapport van de commissie-Dijsselbloem. Uit deze documenten blijkt een duidelijke focus op het verbeteren van opbrengsten.

De commissie-Dijsselbloem maakt een onderscheid tussen het 'wat' (de onderwijsopbrengst) en het 'hoe' (het onderwijsproces). Wat betreft het 'hoe' is het de vraag wie daar dan over zal gaan in de onderwijsorganisatie. Op basis van een nadere beschrijving van de wijze waarop het vernieuwde toezicht (WOT, 2002) en het risico-gerichte toezicht aansluiting vonden bij nieuwe bestuurlijke verhoudingen, concludeert de raad vervolgens dat elke tijd een eigen balans laat zien tussen het 'wat' en het 'hoe'. De raad stelt wel dat het 'wat' beter moet worden vastgelegd. Achterliggende

reden is dat partijen dan verantwoordelijk kunnen worden gehouden. Wat betreft het 'hoe' is het de vraag of andere partijen of de overheid daar scholen beperken in hun vrijheid.

Meer autonomie voor scholen en minder zeggenschap voor de centrale overheid betekenen niet dat gemeenten en besturen de verantwoordingslast mogen vervangen of verzwaren. Bij elke regel die zij invoeren zouden ze een empirische of plausibele doel-middelrelatie moeten aangeven. In het advies werkt de raad verdere verantwoordelijkheid van betrokkenen uit. In beschrijvingen van de partners binnen de onderwijsorganisatie spreekt de raad een duidelijk beeld uit over hetgeen van hen verwacht zou mogen worden. Besturen worden nadrukkelijk aangespoord om meer en beter kennis te nemen van leeropbrengsten op de scholen die zij besturen. Schoolleiders worden gewezen op verantwoordelijkheden om een opbrengstgerichtklimaat te scheppen. De raad grijpt wat betreft leraren terug op het advies *Leraarschap is eigenaarschap* (2007) en beschrijft in de context van opbrengstgerichtheid dat leraren het gevoel hebben dat ze minder zeggenschap hebben over hun eigen professioneel handelen. De raad benoemt deze 'botsing' tussen sturing en autonomie en verwijst is die context naar Hanson en het 'oerconflict' van de school. De raad vult dit model aan door te stellen dat de partijen ook afhankelijk zijn van elkaar.

De raad analyseert de voorschriften over het 'wat' en het 'hoe' en geeft aan dat er in de wet weinig geregeld is over de onderwijsopbrengsten of het te behalen niveau. In zestien wetten die van toepassing zijn op het primair en voortgezet onderwijs gaat het vooral over de beschikbaarheid van het onderwijs en de verantwoordelijkheden van de regering met betrekking tot toezicht en bekostiging. Ook zijn er via wetten over onderwijspersoneel. De wetten en voorschriften die betrekking hebben op de kwaliteit of bekwaamheid van het personeel hebben een directe link met de onderwijsopbrengsten.

De raad neemt in eerste aanleg het gedachtegoed van de commissie-Dijsselbloem als startpunt en beveelt de minister aan verder invulling te geven aan de scheiding tussen 'wat' de opbrengst van het onderwijs is en 'hoe' deze gerealiseerd wordt. Opbrengst en proces zijn verschillende zaken en de bevoegdheden daarover liggen bij verschillende instanties. Het is belangrijk dat dit onderscheid helder is. De raad concludeert echter ook dat het onderscheid tussen 'wat' en 'hoe' niet zo scherp is als het gaat om regelgeving/overheidsbemoeienis en hij noemt enkele concrete situaties waar de overheid dwingend moet kunnen sturen en ingrijpen. Ook wordt de kanttekening gemaakt dat autonomie voor scholen en minder zeggenschap voor de centrale overheid niet betekenen dat gemeenten en besturen zelf de verantwoordingslast mogen vervangen of verzwaren. Bij elke regel die zij invoeren zouden ze een empirische of plausibele doel-middelrelatie moeten aangeven. Daarmee doet de raad ook direct beroep op de besturen zelf en spreekt ook al uit dat het lastig zal zijn om de besturen op het spoor te krijgen van het terugdringen van regelgeving.

Geregelde ruimte

In dit rapport verkent de raad op eigen initiatief de spanning tussen normstelling ten behoeve van kwaliteit en het behoud van variëteit in het onderwijsstelsel. De raad formuleert daartoe aanvankelijk de volgende vraag: In hoeverre leidt het huidige beleid zoals dat is neergelegd in de actieplannen tot duurzame kwaliteitsverbetering van het onderwijs? In de kern valt dit rapport terug op spanning tussen de stelselverantwoordelijkheid van de overheid en de vrijheid van onderwijs van de scholen, die van belang is om een maatwerk aan de lokale omstandigheden te kunnen leveren. De raad beschrijft hoe in het Nederlandse bestel invloed verdeeld is over meerdere actoren en beargumenteert dat dit systeem goed past bij een netwerksamenleving waarin complexe problemen zonder eenduidige oplossingen zijn, waarbij sturing vooral een kwestie van afstemming en niet optimalisering is

Met de decentralisaties van de vorige eeuw zijn twee ontwikkelingen ingezet die op gespannen voet staan met elkaar. Bestuurlijk is de invloed van de instellingen gegroeid, maar inhoudelijk is die ingeperkt door normstelling en centrale toetsing, waarbij meer toezicht is geïntroduceerd. Deze

tegengestelde ontwikkelingen zorgen enerzijds voor meer autonomie, maar tegelijkertijd beperken ze inhoudelijk de keuzes van scholen. Hier komt wederom de spanning tussen normstelling en autonomie naar voren. Teveel centrale sturing en standaardisering kan zorgen voor een gebrek aan diversiteit en maatwerk. Scholen zijn juist bij uitstek de plek waar maatwerk plaatsvindt.

De raad geeft aan dat onderwijs een 'essentially contested' concept is. Er zijn verschillende valide interpretaties mogelijk van goed onderwijs. Iedereen is het erover eens dat goed onderwijs van groot belang is, maar wat dit precies inhoudt en hoe het te realiseren is, is onduidelijk en afhankelijk van de interpretatie. De raad formuleert de kernfunctie van het onderwijs als het overbrengen van kennis, vaardigheden en levenservaring naar de nieuwe generatie, die aan de samenleving vervolgens een eigen en eigentijdse invulling moet kunnen geven. Of het onderwijs daarin naar behoren slaagt, moet zowel worden afgelezen aan de directe leeropbrengsten voor individuen als aan het maatschappelijk rendement op de langere termijn.

De raad schetst het beeld van scholen als 'loosely coupled' systems, waarbij de verschillende onderdelen van de organisatie niet per se met elkaar in lijn zijn. Dit betekent dat deterministisch vastleggen op landelijk niveau vrijwel onmogelijk is, omdat dit nooit kan dekken wat in elke situatie moet gebeuren. Het gevaar is dat als regels niet lijken te werken er meer regels worden opgelegd en er beleidsaccumulatie ontstaat, waardoor er te veel regels komen en de bestuurlijke drukte groeit. Wederom benadrukt de raad dat de overheid verantwoordelijkheid heeft voor het stelsel, maar dat de sector het meest gebaat is bij zekere zelfregulering. De raad gaat hierbij uit van zekere bodemeisen voor de drie functies van het onderwijs: kwalificatie, allocatie en socialisatie. Het bewaken van zekere minimumnormen is de rol van de overheid (zie bijvoorbeeld *Onderwijs en Maatschappelijke verwachtingen*), waarbij de overheid de variëteit en het zelfregulerende vermogen van de sector niet moet aantasten.

De raad gaat in op de huidige beweging van de overheid om het accent bij het beoordelen en toezichhouden op meetbare opbrengstkenmerken te leggen. De politiek lijkt zich te fixeren op belangrijke rankings, terwijl het onderwijs zelf bezig is en zou moeten zijn met een veel bredere benadering van kwaliteit. De raad stelt dat dit slechts een deel van de kwaliteit omvat en grijpt ook terug op de aspecten kwalificatie, selectie/allocatie en socialisatie. Meer concreet benoemt de raad dat vele andere input-, proces- en contextfactoren ook van belang zijn in de vormgeving van het leerproces. Wat kwaliteit echt is, is niet te vatten in indicatoren en de discussie over onderwijskwaliteit heeft vele valide interpretaties die zich allen richten op andere aspecten. Het huidige beleid roept drie vragen op waarover de raad adviseert: In hoeverre is een definitie van kwaliteit gebaseerd op smalle indicatoren voldoende om goed onderwijs te garanderen? Hoe kan een consistente lijn worden ingezet waarbij centrale verantwoordelijkheid en lokale variëteit gewaarborgd blijven? Hoeveel ruimte hebben professionals nog om hun beroep te beoefenen en hoeveel verantwoording moeten zij afleggen?

Om zowel normstelling als variëteit te garanderen, doet de raad drie aanbevelingen, in eerste instantie gericht aan de minister, maar waarbij zij ook het veld oproept om zelf te laten zien hoe zij duurzame verbetering realiseren. Ten eerste adviseert hij een beleidstoets te ontwikkelen voor de minister om hiermee te zorgen dat maatregelen consistent en consequent zijn en de lange termijn bevorderen. Een smalle focus op prestatie meting beperkt een bredere ontwikkeling en kan zorgen voor een afrekencultuur in plaats van een verantwoordingscultuur door scholen. De perverse effecten die kunnen optreden als van prestatie meting zijn o.a. teruglopende variëteit, negatieve publiciteit en de prestatieparadox.

Ten tweede meent de raad dat het vruchtbaar zou zijn om in cruciale gebieden normen te stellen die betekenisvol en haalbaar zijn. Dit kan gaan om vakinhouden en prestaties, examinering en bevoegdheidseisen van docenten. Hierbij is wel terughoudendheid geboden. Men moet uitgaan van

de vrijheid van scholen en de eigen organisatie en zich daarbij afvragen welke disciplinerende maatregelen moeten worden aangebracht om het stelsel goed te laten functioneren. Binnen deze grenzen kunnen instellingen kiezen voor een eigen aanpak en wordt optimaal gebruik gemaakt van het lerend vermogen van instellingen.

Tot slot meent de raad dat er vooral veel ruimte voor de professionals moet zijn om eigen invulling te geven aan het beroep. De geregelde ruimte moet als een helder kader functioneren waarbinnen leraren en schoolleiders de kans hebben om eigen invulling te geven aan het onderwijs op basis van hun professionaliteit. Hierbij is het volgens de raad van belang om deze professionaliteit te vergroten, in te zetten op 'capacity building', onder andere door het versterken van de verantwoordelijkheid over zowel de normen als de eigen visie op onderwijs. De raad benoemt de relevantie van de bestuurder en schoolleider in het omvormen van de organisatie tot een lerende organisatie. In feite moet er een professionele leergemeenschap ontstaan. Vanuit de gedachte dat de organisaties dan in staat zullen zijn verantwoordelijkheid te nemen voor structurele verbeteringen. Omdat professionals een belangrijke rol spelen om zover te kunnen komen stelt de raad ook dat de overheid een goede relatie met de professionals dient te onderhouden en zelfs moet versterken. De oplossing is volgens de raad om te komen tot meer horizontale verhoudingen.

Kwaliteit in het hoger onderwijs

Op verzoek van de minister geeft de raad in dit advies antwoord op de vraag: Op welke manier kan de kwaliteit in het hoger onderwijs op verantwoorde wijze verbeterd en gewaarborgd worden? Deze vraag raakt aan de constituerende elementen van het kwaliteitsbeleid: het doel, het instrumentarium en de verdeling van verantwoordelijkheid en beleefd eigenaarschap. Het advies kijkt terug op ingestelde instrumenten en werkwijzen en constateert mogelijkheden voor verbeteringen. Ook concludeert de raad dat er geen 'one size fits all' benadering mogelijk is als het gaat om een effectieve kwaliteitscultuur. Wel benoemt de raad zeven aspecten die noodzakelijk zijn om te komen tot een goede kwaliteitscultuur.

Analyserend stelt de raad dat het huidige kwaliteitsbeleid in drie opzichten uit balans is. Het gaat dan om de doelstellingen (het waartoe), het instrumentarium (het hoe) en de zeggenschap (het wie). Er ligt naar verhouding veel nadruk op landelijke standaarden over onderwijskwaliteit, op kwantitatieve beleidsinstrumenten en op bepaalde betrokkenen. Het is nodig om te komen tot meer evenwicht qua doelen, instrumenten en zeggenschap. In deze analyse gaat de raad nadrukkelijk in op de implicaties van beleid en gehanteerde sturingsinstrumenten op stelsel- en instellingsniveau.

De raad onderstreept dat er relatief veel belang wordt gehecht aan externe verantwoording en dat er binnen de instellingen stuurmanskunst nodig is om te komen tot een balans tussen publiek rekenschap, de rol van instellingsbesturen en de zeggenschap van docenten en studenten. Ook hier benoemt de raad dat onderwijskwaliteit geen eenduidig begrip is om vervolgens de implicaties daarvan te benoemen. De raad stelt dat een gedeelde verantwoordelijkheid betekent dat betrokkenen elkaars inzet moeten verdragen. Maar bij onenigheid zijn er in zo'n stelsel al snel spanningen. De raad expliciteert perverse effecten van centrale sturing en benoemt dat daardoor vervreemding bij docenten kan ontstaan. Daarmee pleit de raad voor meer ruimte voor het formuleren van eigen instellings- of afdelingsstandaarden.

De raad gaat hier ook in op consequenties van het beschouwen van studenten als klanten. De raad wijst erop dat studenten hun rol als mede-eigenaar van het onderwijs verliezen. Al met al is de focus te sterk op verantwoorden, waardoor de toegevoegde waarde die kwaliteitszorg zou kunnen hebben veel te beperkt is in de praktijk. Expliciet wordt genoemd dat beheersingslogica te dominant is in de bestaande instrumenten waardoor experimenteren en leren geremd worden.

De raad beschrijft hoe externe kwaliteitszorg effecten kan hebben op de interne sturing en verhoudingen binnen instellingen. Dit blijkt uit de beleidsassumpties dat instellingsbesturen en onderwijsleiders zicht hebben op de kwaliteit van het onderwijs en daar effectief op kunnen sturen. De praktijk is dat standaarden, indicatoren en afspraken intern vertaald worden in nadere regels, systemen en streefcijfers, waarmee de interne sturing gebaseerd is op het voldoen aan externe standaarden en afspraken. De raad beschrijft het probleem zelf zeer duidelijk als: 'De gedachte dat het bestuur er is om het onderwijsproces te controleren en aan te sturen vanuit veelal door de overheid aangereikte standaarden en ambities, is onderdeel van de retoriek van beheersing. Het past niet bij het aansturen van professionals, noch bij wat een kwaliteitscultuur maakt. Die veronderstelde verantwoordelijkheid kan bovendien leiden tot onwenselijke centralisatie binnen instellingen, met als gevolg verplaatsing van verantwoordelijkheid en uitholling van het beleefde eigenaarschap van de gemeenschap van studenten en docenten op opleidingsniveau'. De raad stelt dat de oplossing niet ligt in het vergroten van individuele vrijheid maar dat het zou moeten gaan om een kwaliteitscultuur op opleidingsniveau, gedragen door de gemeenschap van docenten en studenten. Goed onderwijs is volgens de raad uiteindelijk een gevolg van een interactie tussen docenten en studenten, waarbij andere actoren slechts een beperkte invloed hebben. Daarmee vraagt een verdere verbetering van het hoger onderwijs om een heldere verdeling van rollen en verantwoordelijkheden. In feite gaat het dan om wederzijds respect voor elkaars rollen en verantwoordelijkheden.

In dit advies wordt heel gedetailleerd ingegaan op de rol en verantwoordelijkheid van bestuurders en leden van de RvT ten aanzien van de kwaliteit van onderwijs. Gepleit wordt voor het nemen van verantwoordelijkheid voor het samenspel binnen de instelling waarbinnen kwaliteit tot stand komt binnen de gemeenschap, juist omdat zij vooral invloed hebben op kenmerken als de organisatiestructuur, het leiderschap en het hrm-beleid. Maar ook hier zien we tegelijkertijd een pleidooi voor enige afstand juist vanwege de expertise van de docenten zelf. Daarmee wordt de bestaande spanning binnen het stelsel, en die bestuurders ervaren, helder.

De aanbevelingen richten zich voornamelijk op de kwaliteitscultuur. Daarmee zijn zij gedeeltelijk te lezen als een governance-tool en aan de andere kant ook als een uiting van besef van contingentie, beperkte stuurbaarheid en losse koppelingen. De aanbevelingen zijn gericht op de drie verschillende niveaus.

Ten eerste is het de rol van opleidingen om een sterke kwaliteitscultuur te ontwikkelen. De opleiding is de plek waar de verantwoordelijkheid voor onderwijs ligt en de kwaliteitscultuur is essentieel bij het bewerkstelligen van goed onderwijs. Belangrijk voor een kwaliteitscultuur is volgens de raad een breed gedragen onderwijsvisie, die de basis kan vormen voor doelstellingen en verbeteringen. Om dit als opleiding te realiseren is een sterke betrokkenheid van studenten, het idee van een gemeenschap, leiderschap op opleidingsniveau en een lerende cultuur noodzakelijk.

Ten tweede moet op het niveau van de instelling het bestuur zich duidelijk richten op rekenschap voor de kwaliteit, maar het eigenaarschap beleggen bij de opleidingen. Hiervoor kunnen zij de kwaliteitscultuur en het hrm-beleid wel ondersteunen, maar niet verstoren met eigen kwaliteitszorginstrumenten. Hier past het gebruik van vele kwantitatieve indicatoren dus niet in, die het werk belemmeren en waar professionals strategisch mee omgaan.

Tot slot is het vanuit de overheid van belang dat zij de voorwaarden schept voor kwaliteitsverbetering. Hierbij adviseert de raad om afspraken te maken over kwaliteit en niet langer een instellingstoets te voeren. De instellingstoets was te veel een instrument dat zich richtte op het in control zijn van het bestuur, waarbij er een verhaal moest zijn of streefcijfers gehaald werden of niet. Het onderwijs werd hierdoor verplaatst naar een verkeerde laag en centralisatie kon optreden. Accreditaties kunnen wel blijven bestaan, maar moeten opleidingen meer ruimte bieden voor de eigen visie op onderwijs.

Tekstbox 5.7: bouwsteen opbrengsten

Opbrengsten; bouwsteen 7 (b7)

1. De raad stelt dat elke tijd een eigen balans laat zien tussen het 'wat' (de opbrengsten) en het 'hoe' (het proces) en stelt vervolgens dat het 'wat' beter moet worden vastgesteld, zodat het afleggen van verantwoording eenvoudiger wordt. De oplossing voor de onduidelijkheid over het 'wat' en het 'hoe' wordt in aanleg gezocht in heldere definities, maar gaande weg wordt duidelijk dat het onderscheid niet zo scherp is als het gaat om regelgeving en overheidsbemoediging, omdat de overheid dwingend in moet kunnen grijpen.
2. Vanuit het idee van autonomievergroting waarschuwt de raad voor het invullen van de ruimte door andere partijen en ook de besturen zelf. Er mag volgens de raad geen vervanging of verzwaring ontstaan. Bij elke regel die zij invoeren zouden ze een empirische of plausibele doel-middelrelatie moeten aangeven.
3. Wat betreft het 'hoe' doet de raad uitspraken over de betrokken partijen en de verantwoordelijkheden die zij hebben om de prestaties te verhogen. De raad besteedt daar ook aandacht aan het 'oerconflict'.
4. De raad gaat in zijn analyse in op de bestaande spanning tussen stelselverantwoordelijkheid van de overheid en de vrijheid van onderwijs (van de besturen), maar bepleit dat dit gedecentraliseerde systeem waarin meerdere actoren invloed hebben, ruimte biedt voor maatwerk en past bij het ontstaan van een netwerksamenleving.
5. De bestaande spanning in het systeem heeft te maken met het feit dat de invloed van de instellingen is toegenomen, maar dat die inhoudelijk wel is ingeperkt. De raad benoemt de mogelijke gevolgen van te veel sturing en standaardisering; te weinig maatwerk en een gebrek aan diversiteit.
6. De raad houdt een pleidooi voor maatwerk, brede opvatting van kwaliteit en waarschuwt voor fixatie op rankings en een regelreflex. Punt is dat nadere regelgeving geen oplossing biedt. De sector is juist gebaat bij zelfregulering. Zolang er voldaan wordt aan minimumeisen ten aanzien van kwalificatie, allocatie en socialisatie, moet die ruimte er zijn.
7. In de aanbevelingen blijkt de raad in te zetten op een beleidstoets om te komen tot consistent en consequent beleid. Inzet is het voorkomen van teruglopende variëteit, regeldruk, negatieve publiciteit en de prestatieparadox.
8. De raad vraagt om het stellen van betekenisvolle normen voor cruciale gebieden.
9. De raad zet in op 'capacity building'. Opdat er ruimte ontstaat voor professionals en zij op inhoudelijke wijze verantwoording kunnen afleggen (in plaats van in de sfeer van een afrekencultuur).
10. De raad concludeert dat er geen 'one size fits all' benadering mogelijk is als het gaat om een effectieve kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs.
11. De raad bepleit een evenwicht in het kwaliteitsbeleid tussen de doelstellingen (het waartoe), het instrumentarium (het hoe) en de zeggenschap (het wie). Deze balans ontbreekt momenteel vanwege de nadruk op landelijke standaarden over onderwijskwaliteit, op kwantitatieve beleidsinstrumenten en op bepaalde betrokkenen. Om tot verbeteringen te komen bepleit de raad juist instellings- of afdelingsstandaarden. Daartoe doet de raad ook de suggestie om te komen tot een kwaliteitscultuur op opleidingsniveau, gedragen door de gemeenschap van docenten en studenten. Wat betreft de bestuurder wordt gepleit voor het nemen van verantwoordelijkheid voor het samenspel waarbinnen kwaliteit tot stand komt; organisatiestructuur, het leiderschap en het hrm-beleid.
12. De raad wijst een instellingstoets voor de toekomst af omdat het teveel een instrument is dat zich richt op het 'in control' zijn van het bestuur, met de daaruit voortvloeiende gevolgen zoals controle en beheersmaatregelen die de inhoudelijk ontwikkeling remmen.

Decentralisatie

In deze lijn bespreken we vier adviezen die zijn toegespitst op decentralisatie. Het advies dat de raad op eigen initiatief schreef is cursief weergegeven in Tabel 5.8.

Tabel 5.8: Decentralisatie

Titel	Analyselijn	Jaartal
Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan	Decentralisatie	2014
Passend onderwijs	Decentralisatie	2016
Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd	Decentralisatie	2017
<i>Passend onderwijs opnieuw onder de aandacht</i>	Decentralisatie	2018

Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan

In dit advies aan de minister gaat de raad in op de vraag hoe de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg bevorderd kan worden om meer maatwerk te bieden bij de ondersteuning van jongeren met complexe problemen. Met de invoering van passend onderwijs en de transitie van de jeugdzorg, hebben schoolbesturen een zorgplicht voor leerlingen en zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor jeugdzorg. Om samenwerking te stimuleren, bestaat de verplichting voor samenwerkingsverbanden en gemeenten elkaar in een op overeenstemming gericht overleg (OOGO) te spreken.

Op papier bieden passend onderwijs en de transitie jeugdzorg mogelijkheden voor passende ondersteuning binnen beide domeinen. In de praktijk blijkt dit sterk afhankelijk te zijn van de kwaliteit van de samenwerking en de samenhang in de aanpak. Dit blijkt in de praktijk ingewikkeld als gevolg van geringe overlap in de samenwerkingsverbanden en jeugdzorgregio's. De raad signaleert dat door de complexiteit en de nog nieuwe wetgeving de samenwerking teveel gericht is op het proces. Het gaat te veel om het bestuurlijk correct regelen en te weinig om een inhoudelijke aanpak. De veranderende context zorgt voor onduidelijkheid en zowel besturen als gemeenten zijn terughoudend geworden in wat zij rekenen tot het domein van onderwijs en jeugdzorg. Dit werkt afschuiven in de hand. Vooral op het grensgebied tussen zorg en onderwijs. De raad meent dat de inhoudelijke aanpak gebaseerd zou kunnen zijn op het idee van een ononderbroken schoolloopbaan en doet drie aanbevelingen om deze inhoudelijke samenwerking te bevorderen

Ten eerste adviseert de raad om de samenwerking tussen jeugdhulp en scholen meer concreet en inhoudelijk te maken dan het huidige OOGO. Bestuurders hebben hier een belangrijke rol als bestuurders van zowel het samenwerkingsverband als de onderwijsorganisaties en kunnen als initiator van het lokale overleg optreden. Zij moeten behoeften uit het onderwijs kenbaar maken en de onderwijsinhoudelijke regie van de ondersteuning naar zich toetrekken. Gemeenten zouden verantwoordelijk moeten zijn voor de regie van het proces. Hiernaast moet gezorgd worden dat jeugdhulp beter ingebed wordt in de ondersteuningsstructuur van de school, waarbij docenten gemakkelijk een beroep kunnen doen op jeugdhulpverlening. Voorwaarde is wel dat de signalering van problemen op scholen op orde is.

Ten tweede adviseert de raad om de zorgplicht voor het funderend onderwijs op te rekken naar het middelbaar beroepsonderwijs en de mogelijkheden voor jeugdhulpverlening na het achttiende jaar beter te bekijken. Ten derde beveelt de raad aan om gezamenlijke professionalisering van jeugdhulpverlening en onderwijs te bewerkstelligen, om zo cultuurverschillen en negatieve wederzijdse beeldvorming te overkomen.

Advies passend onderwijs

In dit briefadvies aan de staatssecretaris gaat de raad in op een aantal aandachtspunten naar aanleiding van de invoering van passend onderwijs twee jaar eerder. Ten eerste moet de overheid over voldoende informatie beschikken om aan haar stelselverantwoordelijkheid te nemen. Het passend onderwijs heeft gezorgd dat er geen eenduidige indicatie meer is welke ondersteuning wordt geboden en de oprichting van de samenwerkingsverbanden heeft ervoor gezorgd dat de overheid zelf nog moeilijk kan sturen op kwaliteit. Het gebrek aan informatie bemoeilijkt de mogelijkheid om in te grijpen als het misgaat en de raad adviseert om benodigde informatie op het niveau van leerlingen te verzamelen om de stelselverantwoordelijkheid te kunnen waarmaken.

Ten tweede moet de overheid waken voor een balans tussen regels en ruimte. De ruimte die samenwerkingsverbanden hebben moet niet leiden tot grote verschillen en ongelijkheid in onderwijskansen van leerlingen, afhankelijk van het samenwerkingsverband. Samenwerkingsverbanden worden geconfronteerd met verschillende verwachtingen vanuit scholen en ouders over hoe omgegaan wordt met de toewijzing van gelden door het verdwijnen van de oude harde criteria. Om duidelijkheid te scheppen kunnen samenwerkingsverbanden teruggrijpen op oude criteria, maar daarmee ontstaat juist de onwenselijke situatie dat er geen maatwerk geleverd kan worden. Hierbij is het zoeken naar een goede balans tussen regels en ruimte voor eigen invulling door de samenwerkingsverbanden.

Ten derde wijst de raad erop dat er meer variatie in het ondersteuningsaanbod noodzakelijk is. Er is nu geen regie op de specialisaties van instellingen, waardoor een onevenwichtig aanbod kan ontstaan dat niet dekkend is in de regio. De samenwerkingsverbanden zouden meer een regierol moeten nemen, maar worden geconfronteerd met de dubbele petten van de bestuurders. Bestuurders zouden het belang van het samenwerkingsverband voor dat van de onderwijsorganisatie moeten laten gaan en zich bewust moeten zijn van hun maatschappelijke opdracht tot een dekkend stelsel van passend onderwijs.

Ten vierde adviseert de raad om de afstand tussen het bestuur en onderwijspraktijk te verkleinen om het draagvlak en de betrokkenheid bij passend onderwijs te vergroten. Bestuurlijk overleg over passend onderwijs is veelvuldig aanwezig, maar leraren, leerlingen en ouders zijn grotendeels 'buiten het proces naar passend onderwijs gehouden'. De raad is van mening dat bij bestuurders en schoolleiders de taak ligt om het gat tussen de bestuurlijke werkelijkheid en de praktijk van het passend onderwijs te verkleinen en de betrokkenheid te vergroten.

Tot slot wijst de raad erop dat de professionaliteit van leraren in het begeleiden van leerlingen in het passend onderwijs de bepalende factor is voor het slagen van het passend onderwijs. Leerkrachten moeten beter opgeleid worden om om te gaan met differentiërende behoeften.

Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd

In dit advies aan de minister gaat de raad in op de veranderende verhoudingen tussen gemeenten en onderwijs ten gevolge van decentralisaties in het sociale domein en de invoering van passend onderwijs. De toegenomen verantwoordelijkheid en inspanning van gemeenten op het raakvlak van jeugdhulp, onderwijs en arbeidsmarkt staan op gespannen voet met de beperkte rol van de gemeenten rondom het onderwijs en zorgen voor drie vraagstukken over de rol gemeentebesturen.

Een eerste vraagstuk is dat besturen geconfronteerd worden met een gemeente die zich afzijdig houdt bij hulpvragen of juist zeer actief grip probeert te krijgen op een vraagstuk dat ten dele bij het onderwijs ligt.

In het onderwijs is, in tegenstelling tot andere beleidsdomeinen, geen grootschalige territoriale decentralisatie ingezet. Daarmee ligt de verantwoordelijkheid voor onderwijs bij het Rijk of bij de schoolbesturen. Formeel hebben gemeenten nauwelijks een rol in het onderwijs en de ontwikkeling

dat gemeenten zich gaan bemoeien met dit domein brengt risico's mee. Zoals van ongewenste inperking van de autonomie van schoolbesturen, versnippering in het beleid en een toename van verschillen tussen scholen.

Een tweede vraagstuk heeft te maken met de toegenomen afhankelijkheid tussen gemeenten en besturen van onderwijsorganisaties om tot een integrale aanpak te kunnen komen. Sociale vraagstukken vragen om een integrale aanpak en scholen en gemeenten hebben elkaar als partners nodig. Dit vraagt om meer samenwerking en afstemming bijvoorbeeld bij de aanpak van laaggeletterdheid, leerplicht, toeleiding naar de arbeidsmarkt en jeugdhulp en ook om meer vaste vormen van overleg, om te zorgen dat mensen elkaar leren kennen, begrijpen en vertrouwen zodat er een duurzame samenwerking kan ontstaan. Maar verkokering, territoriale differentiatie en zwakke samenwerking belemmeren dit juist.

Een derde vraagstuk gaat over bestaande verschillen in bestuurskracht en de wisselende samenstellingen waarin overleg gevoerd wordt. Grote schoolbesturen hebben zoveel verschillende gemeenten als partner dat het onmogelijk is om alle gemeenten te spreken, net als het voor grote gemeenten onmogelijk is om alle besturen te spreken. Dit zorgt voor gecompliceerde regelingen waarbij leerlingen op een school met dezelfde zorgvraag compleet andere voorzieningen toegewezen krijgen. Deze incongruentie tussen bestuursgebieden en gemeenten en bestaande verschillen in bestuurskracht zorgen voor onduidelijkheid en bestuurlijke drukte voor zowel de scholen als de gemeenten. Vooral voor kleinere gemeenten en instellingen levert dit problemen op.

De raad adviseert het Rijk om een beraad te organiseren dat uitspraken kan doen over een hernieuwde inrichting van het decentraal onderwijsbeleid. Op die manier kan meer duidelijk worden over de wat de rol is van de gemeente vis-a-vis het onderwijs en welke taken de verschillende actoren hebben. Voor dit beraad heeft de Raad een drietal vraagstukken geformuleerd die aandacht behoeven en doet de raad een handreiking met daarin tien principes voor decentraal onderwijsbeleid. De raad draagt ook een zevental agendapunten aan. Hierbij is onder andere opvallend dat de raad adviseert te praten over de bestuurlijke inrichting rondom de thema's jeugdzorg, onderwijs en arbeidsmarkt, zoals geproblematiseerd in *Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan*. Ook gaat de raad in op het stroomlijnen van de verschillende regio's wat betreft samenwerkingsverband en jeugdzorg. Centraal hierin staat dat er (1) geen kansenongelijkheid moet ontstaan als gevolg van variëteit tussen regio's en (2) dat de bestuurlijke drukte beperkt moet worden, zodat schoolbesturen maar bij een beperkt aantal verbanden en overleggen hoeft aan te schuiven. Ook dit vraagstuk werd eerder geproblematiseerd in *Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan*.

Verder adviseert de raad om te praten over meer regionale zeggenschap bij het aanbod van scholen. Bestuurders hebben hier een centrale rol, maar gemeenten hebben bijvoorbeeld voor het openbaar onderwijs een verantwoordelijkheid. Ook kan de lokale of regionale overheid een partner zijn voor het afstemmen van regionale arbeidsvraagstukken met opleidingen. Scholen zijn belangrijke voorzieningen in gemeenten en schoolbesturen zijn van gemeenten afhankelijk bij het organiseren van ondersteunende voorzieningen. Voor beide partijen is meer systematisch overleg mogelijk bevorderlijk. Ook kan het beraad zich buigen over de vraag of gemeenten een rol mogen spelen in het kwaliteitsbeleid in de school door bijvoorbeeld geormerkte subsidies aan te bieden. Hierbij is het uitgangspunt van de raad dat normstelling alleen aan het Rijk is en dat schoolbesturen eindverantwoordelijk zijn. Om rolonzuiverheid tegen te gaan zouden lokale overheden zich niet mogen mengen in de inhoud en kwaliteit van het geboden onderwijs.

Hiernaast is het goed om duidelijke afspraken te maken over huisvesting, omdat nu zowel het bestuur als de gemeenten perverse prikkels ervaren om al dan niet over te gaan tot renovatie of nieuwbouw. Tot slot adviseert de raad in discussie te gaan over een herwaardering van het bestuurlijk toezicht op openbaar onderwijs. Gemeenten zijn formeel verantwoordelijk als

toezichthouder, maar in de praktijk staat de lokale overheid op grote afstand. De aard van het openbaar onderwijs vraagt om een zekere relatie met de gemeente. De gemeente blijft in zekere zin verantwoordelijk voor het voortbestaan van openbaar onderwijs en moet die verantwoordelijkheid ook kunnen waarmaken.

Advies passend onderwijs opnieuw onder de aandacht

In dit tussentijdse briefadvies over passend onderwijs adviseert de raad op basis van beleidsvoornemens van de minister over vraagstukken rond passend onderwijs. Ten eerste wijst de raad, in lijn met voorgaand advies, op de ontwikkeling van een dekkend ondersteuningsaanbod per samenwerkingsverband. Voor complexe vragen wordt door scholen een te beperkt aanbod ontwikkeld. De raad pleit voor een verhoogde inzet voor de ontwikkeling van ondersteuning voor complexe vragen.

Ten tweede stipt de raad nogmaals het gevaar aan dat variatie tussen samenwerkingsverbanden niet tot kansengelijkheid bij leerlingen met een extra vraag mag leiden. Dit doet zich al voor bij onderwijsorganisaties die deel uitmaken van meerdere samenwerkingsverbanden en waar waarbij leerlingen met eenzelfde problematiek andere vormen van ondersteuning krijgen. De raad adviseert de minister om dit in kaart te brengen, te monitoren en na te gaan in hoeverre dit leidt tot kansengelijkheid.

Tot slot gaat de raad in op de governancestructuur van de samenwerkingsverbanden. Hier blijkt een spanning te bestaan omdat bestuurders een dubbele pet hebben. Zij zijn zowel bestuurder van het samenwerkingsverband als van een onderwijsorganisatie. Dit kan zorgen voor conflicterende belangen, waarbij het samenwerkingsverband gebaat is bij andere beslissingen dan scholen. De raad wijst hierbij op de vraag of samenwerkingsverbanden een zelfstandige opdracht hebben die zich laat onderscheiden van de opdracht van de onderwijsorganisatie. Indien dit het geval is, zou onafhankelijk toezicht wenselijk zijn. Als de opdracht niet eenduidig te scheiden is, dan zou dat het betekenen dat het intern toezicht op het samenwerkingsverband ook indirect van invloed is op onderwijsorganisaties. Dit wordt als onwenselijk gezien.

Decentralisatie; bouwsteen 8 (b8)

1. De raad ziet in het concept van een ononderbroken schoolloopbaan mogelijkheden voor een inhoudelijke aanpak van complexe vragen op het raakvlak van onderwijs en jeugdzorg. Dit concept kan de inhoudelijke samenwerking richting geven.
2. De raad geeft adviezen over het functioneren van de netwerken en stelt dat gemeenten de regie zouden moeten nemen. Ook hier lijkt er sprake van afstemmingsproblemen.
3. De raad signaleert dat door de complexiteit en de nog nieuwe wetgeving de samenwerking teveel gericht is op het proces en het bestuurlijk correct regelen en te weinig op een inhoudelijke aanpak. Geadviseerd wordt om die afstand tussen de bestuurlijke werkelijkheid en de praktijk van passend onderwijs en jeugdzorg te verkleinen.
4. De raad gaat uit van de noodzaak van het leveren van maatwerk, maar maakt de kanttekening dat dit in de praktijk betekent dat het zoeken is naar een goede balans tussen regels en ruimte voor eigen invulling in de samenwerkingsverbanden.
5. De raad analyseert verschillende uitdagingen in de afstemming tussen schoolbesturen en de gemeenten als gevolg van de toegenomen verantwoordelijkheid en inspanning van gemeenten op het raakvlak van jeugdhulp, onderwijs en arbeidsmarkt. De raad adviseert het Rijk om een beraad te organiseren dat uitspraken kan doen over een hernieuwde inrichting van decentraal onderwijsbeleid.
6. De raad adviseert in gesprek te gaan over een herwaardering van het bestuurlijk toezicht op openbaar onderwijs. De raad geeft aan dat de aard van het openbaar onderwijs vraagt om een zekere relatie met de gemeente. De gemeente blijft in zekere zin verantwoordelijk voor het voortbestaan van openbaar onderwijs en moet die verantwoordelijkheid ook kunnen waarmaken.
7. De raad gaat uit van het idee dat variatie tussen samenwerkingsverbanden niet tot kansenongelijkheid bij leerlingen met een extra vraag mag leiden. De minister moet in kaart laten brengen in welke mate zich dit voor doet.
8. De raad kaart op basis van governanceprincipes en de noodzaak van het voorkomen van dubbele petten, de rol van bestuurders in de samenwerkingsverbanden aan. In meer algemene zin stelt de raad dat bestuurders het belang van het samenwerkingsverband voor dat van de eigen onderwijsorganisatie moeten laten gaan. Zij moeten tonen bewust te zijn van hun brede maatschappelijke opdracht.



Voor info en contact:
m.honingh@fm.ru.nl

