

## Om te beginnen...

'Kwaliteit van het onderwijs', daar gaat het ons altijd al om. Om dat te benadrukken, is het het thema van 2013 en was het dat dus ook van het jaarcongres 19 april jl. Met alleen de statutaire verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor toezichthouders verbetert de onderwijskwaliteit niet. Maar dat gebeurt ook niet met meer wet- en regelgeving. Het gaat ons als toezichthouders om het scheppen van de juiste bestuurlijke voorwaarden, gepaard gaand met de juiste vaardigheden. Dat heeft het jaarcongres ons nogmaals geleerd ([www.vtoi.nl/nieuws/verslag-dag-van-het-toezicht-2013](http://www.vtoi.nl/nieuws/verslag-dag-van-het-toezicht-2013)).

Onlangs verscheen de Kamerbrief van de minister 'Versterking bestuurskracht onderwijs'. In deze VTOI Nieuws een samenvatting ervan. Pieter Hettema gaat er in zijn voorzitterscolumn op in. Ook Pim Breebaart geeft een reactie. Na raadpleging van de leden en discussie in de ALV van 10 juni, komt de VTOI met een reactie. Verder in dit nummer een artikel over 'zwakke scholen' en de rol van het externe en interne toezicht daarbij. Ook is er aandacht voor het inspectieonderzoek naar de kwaliteit van bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs.

Kortom, veel leesplezier!

*De Redactiecommissie*

## Kwaliteit van het onderwijs en de interne toezichthouder Het voorkomen van (zeer) zwakke scholen in het voortgezet onderwijs



**Hoe vaak komt het voor dat een school voor voortgezet onderwijs als (zeer) zwak wordt bestempeld door de Inspectie van het Onderwijs? Wat moet de interne toezichthouder in dat geval doen? En nog belangrijker: hoe kun je voorkomen dat een school op het 'beklaagdenbankje' terecht komt? Wat is daarbij de rol van de interne toezichthouder?**

In vergelijking met het primair onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs kent het voortgezet onderwijs een relatief hoog percentage (zeer) zwakke scholen. In 2012 beoordeelde de inspectie 0,9% van de scholen voor voortgezet onderwijs als zeer zwak (30 afdelingen) en 9,4% als 'zwak' (310 afdelingen).

Lees verder op pag 3

Alhoewel de kwalificatie (zeer) zwakke school anders doet vermoeden, is in de meeste gevallen niet de gehele school zwak; doorgaans betreft het een enkele afdeling die onder de inspectie blijft. Naar verhouding treffen we in het praktijkonderwijs en het vwo de meeste zeer zwakke afdelingen aan. Het vwo kent relatief de meeste zwakke afdelingen (zie Tabel 1).

PERCENTAGE (ZEER) ZWAKKE SCHOLEN NAAR AFDELING OP 1 SEPTEMBER 2012		
AFDELING	ZEER ZWAK	ZWAK
Praktijkonderwijs	1,9	1,9
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	0,6	3,6
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	0,6	11,0
Gemengde/theoretische leerweg vmbo	0,9	11,6
Havo	0,8	6,8
Vwo (atheneum, gymnasium)	1,6	12,6

Tabel 1

Uit onderzoek van de inspectie (2013a en b) blijkt dat in de hogere schoolsoorten, dat wil zeggen vanaf de gemengde/theoretische leerweg in het vmbo, kleine afdelingen vaker (zeer) zwak zijn dan grote. Een verklaring hiervoor is dat de hoogste afdeling in de school vaak relatief veel leerlingen bevat met een (te) laag basisschooladvies. Gegeven de leerlingenkrimp is dit een belangrijk aandachtspunt, ook voor de interne toezichthouder.

Hoe de inspectie tot het oordeel (zeer) zwak komt, is verderop in deze editie van VTOI Nieuws beschreven. Hieronder gaan we met name in op de rol van de toezichthouder, zowel in de situatie dat een school als (zeer) zwak wordt bestempeld en in het voorkomen van zo'n beoordeling.

### Intensivering van het toezicht

Op het moment dat de inspectie een school als (zeer) zwak kwalificeert, intensiveert de inspectie het toezicht. Zou dat ook

moeten gelden voor het interne toezicht? In het recente advies *Publieke belangen dienen* stelt de Onderwijsraad (2013) dat de interne toezichthouder juridisch gezien (eind)verantwoordelijk is in die situaties waarin het bestuur tekortschiet. Dat is het geval wanneer niet voldaan wordt aan de minimeisen van onderwijskwaliteit en een afdeling van een school (zeer) zwak wordt verklaard. De interne toezichthouder doet er op dat moment goed aan een aantal vragen te beantwoorden (zie kader hieronder), alvorens te besluiten of en op welke wijze het eigen toezicht aanpassing behoeft. Om de eigen onafhankelijkheid te accentueren is het verstandig deze vragen eerst in eigen kring als raad aan de orde te stellen.

### Verhouding extern – intern toezicht

Bij dat bestuurlijk handelen en het toezicht erop komt ook de vraag: Wat is nu vervolgens de positie van de raad van toezicht ten opzichte van de beoordeling door de externe toezichthouder? Volgens Minderman (2012) is dit afhankelijk van de visie op toezicht van de raad. In theorie schetst hij twee uitersten:

- De raad van toezicht ziet voor zichzelf een aanvullende rol en monitort de bevindingen van de inspectie. Wanneer er sprake is van een negatief oordeel treedt de raad op als klankbord voor het bestuur bij de zoektocht naar verbeteringen en oplossingen. Bij deze vorm van subsidiair toezicht laat de raad het toezicht in feite aan de overheid en richt zij zich op de aspecten die buiten het extern toezicht vallen, zoals bedrijfsvoering en interne systemen.
- De raad van toezicht hanteert de normen van de overheid minimaal als de zijne en vertaalt die in samenspraak met het bestuur naar organisatie-eigen kwaliteitsnormen en houdt vervolgens actief toezicht op de naleving ervan. Minderman: 'In deze variant absorbeert de raad van toezicht de normering van de overheid en maakt die deel uit van zijn eigen normering van integraal toezicht.' Deze absorptievariant treffen we in meer of mindere mate in de diverse governancecodes aan.

### ALS DE ONDERWIJSKWALITEIT ACHTERBLIJFT: VRAGEN VOOR DE INTERN TOEZICHTHOUDER

- Hebben wij als raad signalen genegeerd die erop hadden kunnen duiden dat deze school (zeer) zwak zou worden?
- Ontvangen wij over de te realiseren en de gerealiseerde kwaliteit van onderwijs voldoende informatie vanuit de organisatie?
- Beschikken wij over documenten van de onderwijsinspectie, zoals jaarlijkse opbrengstenoverzichten, waaruit we een en ander hadden kunnen afleiden?
- Kunnen wij beoordelen of het bestuur op het gebied van onderwijskwaliteit en andere terreinen in control is?
- Zijn wij voldoende deskundig om betekenisvol toezicht te houden op de onderwijskwaliteit?
- Hebben wij afspraken met het bestuur gemaakt ten aanzien van ijkpunten betreffende de kwaliteit van onderwijs?
- Verantwoordt het bestuur zich volgens ons op betrouwbare wijze over de geleverde onderwijskwaliteit en de verbetering ervan?
- Hebben wij zicht op de kwaliteit van de professionele relatie tussen het bestuur en de verantwoordelijke schoolleider?
- In hoeverre hebben wij zicht op de kwaliteit van de docenten?
- Hebben wij zicht op de tevredenheid van de leerlingen?
- Verwachten wij dat het bestuur in staat zal zijn de noodzakelijke verbeteringen uit te voeren?

Het zal duidelijk zijn dat het merendeel van de vragen ook in de raad aan de orde kunnen komen zonder dat er sprake is van een negatieve inspectiebeoordeling.

### Mogelijke acties

Ervan uitgaande dat de raad voldoende vertrouwen heeft in het bestuur, kan de raad verschillende acties ondernemen. In de eerste plaats kan het de afstand tussen raad en bestuur tijdelijk verkleinen door - met behoud van de toezichthoudende positie - intensiever met het bestuur te spreken over de analyse naar het ontstaan van het kwaliteitsprobleem, de voortgang van het verbeterplan en de maatregelen die genomen worden om vergelijkbare problemen bij andere afdelingen of scholen te voorkomen. Van Hattum & Jansen (2012) beschreven situaties waarbij onder deze omstandigheden bestuurders en schoolleiders vooral hun best deden uit elkaars vaarwater te blijven en elkaar juist niet opzochten. In sommige situaties belemmerde dit de voortgang van het verbeterproces. Hetzelfde kan gebeuren wanneer bestuur en toezicht te veel afstand houden.

Vanuit de premisse dat toezicht op bestuurlijk handelen betrekking heeft op de hele bestuurlijke keten in de onderwijsinstelling, is het wenselijk dat de raad zich ook verstaat met de directeur van de betreffende school. Uiteraard wordt het bestuur daarvan op de hoogte gebracht. Het is belangrijk dat de raad ook uit de eerste hand verneemt hoe het zover heeft kunnen komen en hoe het verbeterproces verloopt. Bovendien vergroot dit het urgentiebesef op directieniveau. Uit eigen onderzoek onder zeer zwakke scholen komt naar voren dat in circa 40% van de gevallen dit gelukkig al gebeurt. Meestal wordt de betreffende schoolleider/schoolleiding voorafgaand aan een vergadering van de raad uitgenodigd, in een enkel geval bezoekt een delegatie van de raad de betreffende school of spreekt de raad er met de (G)MR over.

In de brief over de bestuurskracht (zie elders in dit nummer) opperen de bewindspersonen van OCW de mogelijkheid van een onderzoeksrecht voor interne toezichthouders. We zien nu al dat raden van toezicht die (zeer) zwakke afdelingen binnen hun scholen hebben, bij wijze van contra-expertise onafhankelijk van het bestuur onderzoeken waardoor de tekortkomingen ontstaan zijn. Bij zorgvuldige opdrachtformulering en communicatie kan dit meerwaarde hebben voor bestuur en raad van toezicht.

### Een intern toezichthouder kijkt ook vooruit!

Een school wordt (zeer) zwak op basis van in het verleden behaalde resultaten. Anders gezegd: de inspectie houdt toezicht door in de achteruitkijkspiegel te kijken. De intern toezichthouder kan niet volstaan met terugkijken of de bestuurder zijn werk goed gedaan heeft. Het gaat erom dat de intern toezichthouder de extern toezichthouder aanvult zodat ze complementair zijn (Steur, 2013). Van toezichthouders wordt verwacht dat zij ook vooruitkijken en het bestuur adviseren. Heemskerck et al (2013) spreken in dit verband van anticiperend toezicht. Ook de raad van toezicht moet hoge eisen stellen aan de te behalen

onderwijsresultaten. Daarmee wordt de kans vergroot dat het gras voor de voeten van de inspectie wordt weg gemaaid en een negatief oordeel wordt voorkomen.

### Borging van de rol van de intern toezichthouder

Een goede toezichthouder zoekt telkens een passende positie en schakelt, afhankelijk van de context, voortdurend. Daarbij heeft de toezichthouder te maken met diverse dilemma's, zoals (1) proactieve versus controlerende opstelling, (2) betrokkenheid versus distantie, (3) loyaliteit versus countervailing power en (4) informele versus formele informatievergaring. Nu de governance in meer technische zin - wat betreft statuten en reglementen - redelijk op orde is, staan raden van toezicht voor de uitdaging het intern toezicht naar een hoger plan te tillen. Daarbij kan een toezichtplan met eigen ijkpunten en beoordelingscriteria of een informatieprotocol waarmee de raad haar eigen informatievoorziening regelt en daarmee zicht krijgt en houdt op de kwaliteit van het primaire proces, een hulpmiddel zijn. Ter stimulering enkele DO's :

- Zorg ervoor dat minimaal een van de intern toezichthouders gedegen expertise op het gebied van onderwijs en kwaliteit heeft.
- Maak met het bestuur specifieke afspraken over de ambitie met betrekking tot de opbrengsten van het onderwijs op afdelingsniveau.
- Spreek met het bestuur af dat de raad altijd alle bevindingen van de inspectie ontvangt.
- Voer als raad zelf de regie op de informatievoorziening en laat het bestuur een toezichtinformatiesysteem ontsluiten dat optimaal aansluit op de managementinformatie en de planning-&controlcyclus.
- Werk aan uw deskundigheid als toezichthouder in/op een *onderwijsorganisatie* en verdiep u in de indicatoren die de externe toezichthouder hanteert.

Als de interne toezichthouder toekomstig ingrijpen van het extern toezicht wil helpen te voorkomen, zal de raad zich op het niveau van de vier opbrengstindicatoren jaarlijks per afdeling moeten laten informeren over de niveaus van inspectiebeoordeling (zie het artikel over de werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs elders in dit nummer). Dit is niet het aggregatieniveau waarop de raad doorgaans geïnformeerd wordt, maar deze mate van gedetailleerdheid is noodzakelijk om zicht op de kwaliteitsrisico's te hebben.