

# Ans Grotendorst in gesprek met Fons van Wieringen

We zitten in de mooie, statige kamer van de voorzitter van de Onderwijsraad in Den Haag, waar historie en heden elkaar ontmoeten in de hoge houten lambrisering en de flat screens van computer en televisie. Prof. dr. A.M.L. (Fons) van Wieringen, raadsvoorzitter en hoogleraar onderwijskunde, blikt door het open raam naar buiten. De zon stuwt de temperatuur eindelijk op tot lentewaarden, zet de binnenplaats in een helder, impressionistisch licht. Het is eigenlijk tijd voor een terrasje en een luchtig gesprek. Maar afgesproken is een gedachtewisseling over toezicht en verantwoording in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs. Een serieus onderwerp, in een sfeer van lichtheid.

## ■ Drieluik van 'DO-adviezen'

'Toezicht is goed, vooral bij de burens.' Zo begint het advies Doortastend onderwijstoezicht, dat de Onderwijsraad in 2006 publiceerde. Toezicht, toezien wil zeggen: waken, gadeslaan, oppassen. Minder toezicht is vooral gewenst wanneer je zelf het onderwerp van toezicht bent. In de gaten worden gehouden, op de vingers worden gekeken, daar houden we niet zo van. Klinkt 'toezicht' nog vriendelijk, 'inspectie' is al heel wat strenger. Dan gaat het om een onderzoek, meetinstrumenten, officiële rapporten en - als het moet - straf.

*Fons, de Onderwijsraad heeft in de afgelopen periode de minister regelmatig geadviseerd over toezicht en 'governance'. Kennelijk stond dat hoog op de agenda?*

Het onderwijs kent vanouds extern toezicht via de onderwijsinspectie en in het hoger onderwijs een accreditatieorgaan. Sinds een aantal jaren zijn de verwachtingen van het interne toezicht toegenomen en dat heeft geleid tot een nieuwe doordinking van het gehele toezicht. De raad heeft een aantal vragen gekregen over die thema's, met de bedoeling een schets te geven van de aard en mate van toezicht in de toekomst. Er verandert veel in en om het onderwijs. In onzekere tijden is er, veel meer dan in voorspelbare situaties, behoefte aan houvast. Hoe functioneert het onderwijs? Waar en wanneer spreken we van kwalitatief goed onderwijs? Wie is waar verantwoordelijk voor? Studenten, docenten, bestuurders, werkveld en politici willen dat weten. Er hangt veel samen met die vragen. Toezicht is verbonden met normen en macht. Een toezichthouder heeft de bevoegdheid om met behulp van instrumenten een bestuur te controleren en zo nodig te corrigeren. We hebben



Foto beschikbaar gesteld door de heer Van Wieringen

de met elkaar samenhangende thema's en kwesties ook in samenhang aangepakt, in een 'drieluik' van adviezen (zie kader 1). In de wandeling spreken we van de 'DO-adviezen'. Alle titels beginnen met DO: Degelijk Onderwijsbestuur, Doortastend Onderwijstoezicht, Duurzame Onderwijsrelaties. Je kunt aan de titels al zien dat het niet alleen om extern toezicht gaat. Wat vooral telt is dat onderwijsinstellingen hun zaakjes zelf goed op orde hebben (partnerschap, bekwame opleiders, deugdelijk bestuur). Sluitstuk van de reeks was het advies over governance.

## ■ Governance

*Governance, dat is zo'n actueel rondzingend begrip waarvan niet altijd duidelijk is wat er precies mee wordt bedoeld. Wel dat het belangrijk is en dat je er als instelling enorm de mist mee kunt ingaan wanneer het niet goed geregeld is.*

In het governance-debat speelden eigenlijk twee hoofdvragen. De eerste

vraag komt voort uit de roep om governance die is ontstaan in een tijd dat er van alles uit de hand dreigde te lopen in het bedrijfsleven. De aandacht voor goed bestuur is deels uit het bedrijfsleven komen overwaaien. We kennen allemaal de commissie Tabaksblat, die in 2003 een governance-code voor ondernemingen heeft geformuleerd. In navolging van deze ontwikkelingen zijn ook instellingen in de publieke sector zich met degelijk bestuur gaan bezighouden: woningcorporaties, zorginstellingen, onderwijsinstellingen. Want ook daar spelen natuurlijk zaken die vragen om openheid en verantwoording, zoals de besteding van publieke middelen. Governance is kortweg gezegd: degelijk, professioneel onderwijsbestuur. Intern en extern toezicht vullen elkaar aan, de belangen van de machten moeten met elkaar in evenwicht zijn (balances). Een bestuur moet ervoor zorgen dat alle controlemechanismen (checks) aanwezig zijn, om te voorkomen dat een school ontspoord. Voorbeelden van controlemechanismen zijn: een goed functionerende Raad van Toezicht, een idem dito medezeggenschapsraad, een klachtenprocedure, ruimte voor klokkenluiders indien nodig, interne audits. Daarnaast speelde in het debat als tweede hoofdvraag of het externe toezicht niet vervangen kon worden door een horizontale verantwoording door de instelling. Als de stakeholders in de omgeving van de school tevreden zijn, wat kan extern toezicht daar dan nog aan toevoegen? Volgens de raad was dat echter geen verstandige optie: extern toezicht kan niet vervangen worden door een gesprek, hoe zwaar ook aangezet, van stakeholders.

#### ■ Intern en extern toezicht

*Als docent, opleidingscoördinator of -manager in de dagelijkse werkpriktijk heb je naar mijn idee meer te maken met extern dan met intern toezicht. En dan lang niet altijd in positieve zin...*

Terwijl intern toezicht juist veel betekenis kan hebben, zeker niet alleen in controlerende zin. Ik ben lid van de Raad van Toezicht (RvT) van ROC Mondriaan onderwijsgroep in Den Haag. We hebben een onderwijscommissie gekoppeld aan de RvT. Daarin nemen we wisselende kwesties door die spelen in het onderwijs. Bijvoorbeeld: Kennen onze docenten hun leerlingen nog? Hebben ze contact met hun leefstijl, hun manier van leren, hun vragen, zorgen en interesses? We vragen dan of het college van bestuur een gesprek wil aangaan met groepen docenten; daar nemen we vanuit de onderwijscommissie aan deel. We willen weten of de school zich voldoende bewust is van dit vraagstuk en het bestuur er actieve aandacht aan besteedt. Daar gaat een stimulerende werking vanuit. Opvallend is wel dat een RvT het normaler vindt om uitgebreid stil te staan bij bijvoorbeeld de aankoop van een perceeltje grond dan bij onderwijsgerichte zaken.

**Extern toezicht is in principe kwaliteitsgericht. Zo wordt het niet altijd ervaren. KCE, de Inspectie, de visiterende commissies van het NVAO op bezoek: een bezoeking...**

Overheid en de gebruikers willen de zekerheid van goede controle op kwaliteit door een onafhankelijke instantie. Lange tijd was dat alleen de Inspectie van het Onderwijs. Deze heeft inmiddels gezelschap gekregen van een aantal andere toezichthouders. In het hoger onderwijs de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie), in het mbo tot voor kort het KCE (KwaliteitsCentrum Examinering). 'Toezicht op maat' is en blijft het vertrekpunt. Als de school transparant is in haar verantwoording en de resultaten goed zijn, dan is er geen reden voor nader optreden door de overheid. Er zijn de laatste jaren nogal wat incidenten breed uitgemeten in het nieuws geweest. Protesterende docenten en studenten bij hogeschool Inholland. 'Invallen' van de inspectie bij ROC's in de kwestie van de 850-uren-norm. Opheffing van het KCE, dat als tijdelijke instantie be-

#### Vier adviezen in vogelvlucht

In *Degelijk onderwijsbestuur (2004)* schetst de Onderwijsraad de voorwaarden die de overheid moet scheppen voor degelijk bestuur van onderwijsinstellingen. Degelijk onderwijsbestuur (als begrip naast het grondwettelijke begrip 'deugdelijk onderwijs') is primair een taak van het bevoegd gezag. Elke onderwijsinstelling moet tot een goede vorm van zelfregulering komen op het gebied van bestuur en intern toezicht. Het Rijk heeft een faciliterende rol. Een centraal principe voor goed onderwijsbestuur is een functionele scheiding tussen bestuur en intern toezicht. In het mbo en hbo zijn deze taken doorgaans toebedeeld aan een college van bestuur en een raad van toezicht.

In het advies *Doortastend onderwijstoezicht (2006)* is de rol en functie van het externe toezicht beschreven. Iedereen die betrokken is bij het onderwijs (ouders, studenten, docenten, werkveld, bestuurders en politici) wil inzicht hebben in het functioneren van het onderwijs. Dat inzicht moet gebaseerd zijn op onafhankelijke informatie en samengevat in een hanteerbaar aantal normen. En dan liefst heldere, sobere normen, die goed en makkelijk zijn te handhaven en rijke informatie opleveren.

*Duurzame onderwijsrelaties (2006)* gaat in op de vraag hoe ouders en andere belanghebbenden in de directe omgeving (zoals het regionale bedrijfsleven) samen met de school vruchtbare, duurzame partnerschappen kunnen opbouwen. De raad ziet niets in het wettelijk verankeren van verplichtingen tot overleg en 'publieke verantwoording' aan instellingen met wie de school een relatie onderhoudt. Partnerschap veronderstelt gelijkwaardigheid. De school is dienstbaar aan de studenten en de omgeving, en de omgeving investeert in het onderwijs. Als partijen dit willen formaliseren kunnen ze dit onderling regelen; bijvoorbeeld door het sluiten van een overeenkomst of convenant. Op het moment dat er een goede betrokkenheid is van de omgeving en rekenschap aan die omgeving wordt afgelegd (horizontale verantwoording), betekent dit niet automatisch dat de overheid (verticale verantwoording) meer afstand kan nemen.

In het briefadvies *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen? (2006)* adviseert de Onderwijsraad de minister om het begrip 'governance' te reserveren voor het waarborgen van deskundig en zorgvuldig bestuur in onderwijsinstellingen. Controlemechanismen (checks) moeten de balans tussen de belangen van de machten (balances) waarborgen. Daaronder vallen zowel interne vormen van toezicht, extern toezicht, als horizontale vormen van verantwoording.

doeld was om de kwaliteit van de examinering te verbeteren...

***Dat 'tijdelijke' is in ieder geval goed gelukt...***

...dat alles heeft natuurlijk geen positief beeld achtergelaten van extern toezicht. Het probleem is dat we ontsparingen op 1% van de scholen tegen willen gaan en we daarbij een werkwijze ontwikkelen die we ook toepassen op de andere 99%.

***Het KCE heeft in zijn korte bestaan overigens best invloed gehad op de kwaliteit van de examinering. De kwaliteitsstandaarden zijn breed geaccepteerd en worden overal toegepast. De ROC's hebben ook mee kunnen praten en denken over de formulering ervan. Het is vooral de manier van toezichthouden die is aangevochten. Die werd ervaren als bureaucratisch, ondeskundig, inconsistent en niet zelden ook als onrechtvaardig.***

In het hoger onderwijs en bij de NVAO zelf twijfelt men juist aan de (accreditatie)standaarden. Het wordt al gauw een circuit op zichzelf met eigen werkwijzen en eigen medewerkers, zonder veel doorwerking naar de kwaliteit van het onderwijs. Het is erg pro forma allemaal, een enorme papierwinkel vooral gericht op regelingen, procedures en afspraken. Zo'n accreditatie kun je eigenlijk zien als een 'APK-norm'. Het gaat om een reeks meetpunten die in orde moeten zijn en dan mag je weer een jaar de weg op. De autobranche zelf legt de kwaliteitslat echter veel hoger, die vindt de APK-norm maar minnetjes. Er is een nieuw accreditatiesysteem in de maak, dat zal vanaf 2010 in werking treden. Het is te hopen dat daar ook een soort 'APK-Plus'-waardering uit kan komen. In ieder geval zal de administratieve last voor de opleidingen veel minder zwaar worden, en er zal meer ruimte komen voor echte verbeterprocessen binnen de onderwijsinstellingen.

**■ Professionele toezichthouders**

***Goed toezicht vraagt bekwame toezichthouders. Dat is wat we óók kunnen leren van de 'casus KCE'.***

Daar ben ik het helemaal mee eens. Er is een groeiende aandacht voor de ontwikkeling van de toezichtfunctie, voor kwaliteit van toezichthouders. Bij het Max Goote Kenniscentrum is daar onlangs zelfs een rapport over verschenen: 'Beroepsvorming van toezichthouders'. Dat klinkt misschien een beetje vreemd, want is toezicht houden een beroep? Vormen toezichthouders een beroepsgroep? Het gaat in ieder geval om professioneel handelen en niet om mensen die in hun vrije tijd wat liefhebbers in een

toezichtbaantje. In de zorgsector bestaat al sinds 1993 de Vereniging van Toezichthouders in Zorginstellingen. Het doel is het bekwamen van toezichthouders in de breedste zin van het woord. Zo is er sinds 2002 ook de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties, die gericht is op professionalisering van toezichthouders (leden van raden van commissarissen). In het onderwijs kennen we sinds kort het Platform voor Raden van Toezicht in het hbo en ook een dergelijk platform voor het mbo. Uitswisselen van ervaringen en professionaliseren van het toezicht zijn ook hier belangrijk doelen. Verenigingen en platforms zijn natuurlijk niet de ultieme oplossing. Deze ontwikkeling maakt echter wel duidelijk dat er urgentie wordt gevoeld om aan de kwaliteit van toezichthouders te werken.

***Wat zijn volgens de Onderwijsraad de unieke taken van de Inspectie, die voor het onderwijs toch de belangrijkste externe toezichthouder is?***

Dat zijn informeren, oordelen en handhaven. Informeren is de kern van de taak van de inspectie. Geen andere instantie heeft toegang tot de scholen, kent ze en kan vergelijkenderwijze laten zien waar scholen staan. Door informatie vindt overreding plaats en kunnen scholen hun praktijken verbeteren. Het informeren kan naast de huidige 'klanten', zoals directeuren en de minister, ook nieuwe categorieën aanspreken zoals raden van toezicht, gemeenten en medezeggenschapsraden.

Oordelen: helder toezicht kan alleen aan de hand van duidelijke en niet te veel normen. De raad adviseert om normen te ontwikkelen op enkele kernterrainen, waarover niet te onderhandelen is; bijvoorbeeld over het minimum aan onderwijstijd of het aandeel bevoegde leraren.

Handhaven: om een duidelijk optreden van de Inspectie te bevorderen zou meer variatie moeten komen in het 'sanctierepertoire': van waarschuwing (de gele kaart), ultimatum (een resultaatgerichte overeenkomst om voor een bepaalde datum bepaalde verbeteringen verwezenlijkt te hebben) tot uiteindelijk een schoolbewindvoerder en/of sluiting van de instelling.

***Dus toch ook handhaven, sanctie en straf...***

Uiteindelijk moet dat wel, ja. Bijvoorbeeld als een onderwijsinstelling het heel bont maakt. Bestuurlijke chaos, financiële malversaties, slechte onderwijsresultaten over een langere periode. Niemand zal betwisten dat ingrijpen dan nodig is. En verder moet er vooral eenvoud van toezicht komen. Geen stapeling van toezicht, kwaliteitsprocedures of meer externe toezichthoudende instanties. Instellingen en docenten zitten daar echt niet op te wachten en het onderwijs wordt er ook niet beter van. Laat bestaande toezichtinstanties in het onderwijs eerst maar eens beter samenwerken en onderling informatie uitwisselen.

Mevrouw Annette Roeters, sinds februari 2008 de nieuwe inspecteur-generaal van het Onderwijs, zal zich in deze aanbevelingen zeker herkennen. Als lid van de Onderwijsraad heeft ze in 2006 aan het advies over onderwijstoezicht een belangrijke bijdrage geleverd...

**Referenties**

- Adriaanse, Willeke en Fons van Wieringen (2007): Beroepsvorming van toezichthouders in mbo, hbo en wo. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor BE
- Onderwijsraad (2004): Degelijk onderwijsbestuur. Advies
- Onderwijsraad (2006): Doortastend onderwijstoezicht. Advies
- Onderwijsraad (2006): Duurzame onderwijsrelaties. Advies
- Onderwijsraad (2006): Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen? Briefadvies.
- De publicaties van de Onderwijsraad zijn in te zien en te downloaden via [www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)

**\* Ans Grotendorst** is partner van Kessels & Smit, The Learning Company en vaste gastredacteur van *Onderwijs en gezondheidszorg*