

Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen

**Drie adviezen over onderwijsbestuur: degelijk onderwijsbestuur, doortastend
onderwijstoezicht en duurzame onderwijsrelaties**

Nr. 20060353/877, oktober 2006

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
e-mail: secretariaat@onderwijsraad.nl
070 – 310 00 000 of via de website: www.onderwijsraad.nl

ONS KENMERK
20060353/877

UW KENMERK

CONTACTPERSOON

DOORKIESNUMMER

PLAATS / DATUM

Den Haag, 30 oktober 2006

ONDERWERP

Advies *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?*

Aan de Minister van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw M.J.A. van der Hoeven
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

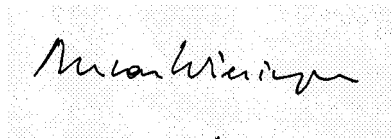
Mevrouw de Minister,

Het doet de raad genoegen u hierbij het advies *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?* aan te bieden.

De raad constateert dat de discussie rond governance meer helderheid behoeft om voor het onderwijsveld van waarde te kunnen zijn. Naar zijn mening vraagt dit om een inperking van onderwerpen die momenteel onder governance worden geschaard.

Dat neemt niet weg dat de raad een aantal suggesties heeft, die kunnen bijdragen aan een betere en meer transparante verdeling en deling van bevoegdheden in en rondom instellingen. De raad heeft zijn suggesties in dit briefadvies neergelegd.

Namens de Onderwijsraad,



Prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris

ONDERWIJS raad

MASSAULAAN 6
2514 JS DEN HAAG
TELEFOON 070 310 00 00
FAX 070 356 14 74
E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL
WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Adviesvraag: hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?	7
1.3	Over dit advies	8
2	Governance in kader	10
2.1	Governance past bij het streven naar meer autonomie van scholen	10
2.2	Governance als sluitstuk van het beleid van deregulering en autonomievergroting	11
2.3	Een geheel van <i>verdeling en deling van bevoegdheden ('checks and balances')</i> dat goed bestuur waarborgt	11
3	Verdeling en deling van bevoegdheden op instellingsniveau	14
3.1	Uitgangspunten	14
3.2	Bestaande verdeling en deling van bevoegdheden	16
3.3	Te overwegen aanvullingen	19
4	Verdeling en deling van bevoegdheden op sector- en landelijk niveau	23
4.1	Uitgangspunten	23
4.2	Bestaande verdeling en deling van bevoegdheden	25
4.3	Twee aandachtspunten bij het bestaande systeem	27
5	Conclusies en aanbevelingen	29
	Afkortingen	33
	Literatuur	34
	Geraadpleegde deskundigen	36

1 Inleiding

De governance discussie wordt inmiddels al weer enkele jaren in het onderwijs gevoerd. Hierbij staat de vraag centraal hoe besturen, toezien en verantwoording afleggen het beste in de verschillende onderwijssectoren vormgegeven kan worden. Is een degelijke bestuurlijke inrichting van scholen een legitiem doel op zich? Hoe moet governance in het onderwijs verder vorm krijgen en zijn de reeds gestelde prioriteiten daarbij de goede prioriteiten? Dit zijn de vragen die de Onderwijsraad in dit advies beantwoordt.

1.1 Aanleiding

Verschuivende ontwikkelingen binnen het onderwijs hebben de aanzet gegeven tot veranderingen in bestuurlijke verhoudingen. Zo hebben schaalvergroting, deregulering, een sterkere bewustwording van de maatschappelijke functie en de wens tot professionalisering van bestuur en management instellingen aangezet tot herziening van hun eigen governance; maar ook ontwikkelingen als het verleggen van financieringsstromen, financiële risicobeheersing, soms onduidelijke wettoepassing en onzekerheid over bestaande toezichtkaders, en verder diverse schandalen hebben hiertoe bijgedragen. Veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen hebben ertoe geleid dat zowel onderwijsinstellingen als het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) de wens hadden en hebben om de verhouding te verhelderen tussen besturen, toezichthouders en belanghebbenden.

De minister van OCW heeft haar governancevisie neergelegd in de *Beleidsnotitie governance* uit 2005 en in de brief *Voortgang good governance in het onderwijs* van juni 2006. Er liggen wetsvoorstellen op dit punt, er vinden pilots horizontale verantwoording en meervoudige publieke verantwoording plaats, en met behulp van een simulatie worden ervaringen opgedaan met de werking van horizontale verantwoording in de praktijk. Daarnaast zijn er in verschillende sectoren branchecodes geformuleerd en wordt er volop gediscussieerd door besturen, toezichthouders en andere onderwijsprofessionals over governance. De vraag is nu: hoe verder?

1.2 Adviesvraag: hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?

De minister van OCW heeft de Onderwijsraad gevraagd haar te adviseren over hoe governance in het onderwijs verder vorm kan krijgen. Meer specifiek is de vraag: welke onderdelen van good governance zijn gemakkelijk in te voeren en welke minder gemakkelijk?¹

In haar voortgangsbrief good governance beschrijft de minister in dat kader de volgende onderdelen van governance:

- ruimte en verantwoordelijkheid voor onderwijsgeevenden;
- de positie van professionals en onderwijsdeelnemers in de medezeggenschap;

¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006.

- de decentralisatie van arbeidsvoorwaarden;
- kwaliteitszorg;
- benchmarking;
- lumpsumbekostiging;
- sturen op resultaten;
- de rol van de brancheorganisaties;
- codes van goed onderwijsbestuur;
- de regulering van topinkomens en financiële reserves;
- de scheiding van bestuur en toezicht; en
- minder interne bureaucratie en regeldruk.

De raad beantwoordt de vraag van de minister onder meer door aan te geven welke onderdelen tot governance in eigenlijke zin kunnen worden gerekend. Aan de hand hiervan spreekt hij een prioritering uit voor de verdere voortgang van governance in het onderwijs. Dat betekent enerzijds een zekere inperking van het door de minister gehanteerde governancebegrip en anderzijds een toevoeging van een paar naar de mening van de raad wezenlijke elementen, met name waar het gaat om bestuurlijke variëteit van het onderwijs. Hierbij staat de raad stil bij de rollen die de minister en andere actoren te vervullen hebben. Vanzelfsprekend houdt de raad rekening met verschillen tussen de onderwijssectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, en hoger onderwijs.

De raad heeft eerder voorgesteld om in plaats van het begrip '(educational) governance' de term 'degelijk onderwijsbestuur' te gebruiken.² De minister heeft dit niet overgenomen. De raad hanteert in dit advies – met tegenzin – in navolging van de minister het begrip governance om misverstanden over de terminologie te voorkomen.

1.3 Over dit advies

Aanpak

De raad heeft voor dit advies zijn drie eerdere raadsadviezen over governance als uitgangspunt genomen. In *Degelijk onderwijsbestuur* (2004) heeft de raad geschetst in welke richting de bestuurlijke verhoudingen zich in het onderwijs zouden moeten ontwikkelen. Aangegeven is welke voorwaarden de overheid moet scheppen voor degelijk bestuur van onderwijsinstellingen, in relatie tot het interne en externe toezicht op instellingen en de daarbij passende verantwoordingsstructuur. In *Doortastend onderwijstoezicht* (2006a) is de rol en functie van het externe toezicht nader beschreven. De raad heeft hierin de grenzen van het toezicht op onderwijsinstellingen verkend, en voor elk van de onderwijssectoren de contouren geschetst van een doelmatige en doeltreffende inrichting van het externe toezicht. Het advies *Duurzame onderwijsrelaties* (2006c) gaat ten slotte in op de vraag in hoeverre ouders en andere belanghebbenden in de directe omgeving samen met de school vruchtbare partnerschappen kunnen opbouwen.

De raad sluit in dit advies tevens aan bij aanbevelingen en overwegingen uit de raadsadviezen *Onderwijsspecifieke medezeggenschap* (2006b), *Waardering voor hoger onderwijs* (2005b), *Variëteit in schaal* (2005a) en *Naar meer evidence-based onderwijs* (2006d). In deze adviezen heeft de raad eerder onderdelen van governance aan de orde gesteld.

² Vergelijk het begrip deugdelijk onderwijs, zie Onderwijsraad, 2004.

Daarnaast heeft de raad gebruikgemaakt van het tot nog toe bekende empirische onderzoek op het terrein van governance in het onderwijs. Dit betreft met name bevindingen van recent onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW. Waar relevant is gebruikgemaakt van reeds opgedane ervaringen in de verschillende onderwijssectoren met governance sinds het verschijnen van het advies *Degelijk onderwijsbestuur*. Ook enkele ervaringen in andere sectoren (zoals gezondheidszorg en volkshuisvesting) en in het onderwijs in andere landen zijn meegenomen.

Ten slotte heeft de raad op 22 september 2006 een expertmeeting gehouden. De raad heeft zijn ideeën over de verdere voortgang van governance voorgelegd aan betrokkenen en experts uit de verschillende onderwijssectoren en aan relatieve buitenstaanders. De opbrengsten van deze discussie zijn verwerkt in dit briefadvies.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een definitie van governance. Deze definitie perkt het begrip governance in en relateert hiermee de reikwijdte en de doelen die met governance worden beoogd.

Hoofdstuk 3 gaat in op het systeem van verdeling en deling van bevoegdheden ('checks and balances') in en rondom de onderwijsinstelling. Het hoofdstuk bespreekt vijf uitgangspunten voor goed bestuur op instellingsniveau. De raad geeft aan welke mechanismen van governance in instellingen al vorm hebben gekregen, hoe die functioneren, en welke aanpassingen hierin overwogen kunnen worden.

Hoofdstuk 4 bespreekt de aanwezige verdeling en deling van bevoegdheden op sector- en landelijk niveau voor zover deze gerelateerd zijn aan de governance van de onderwijsinstellingen. Net als in hoofdstuk 3 gaat de raad ook hier in op uitgangspunten voor het vormgeven van de verdeling en deling van bevoegdheden, de aanwezige verdeling en deling van bevoegdheden, hoe die functioneren en te overwegen aanpassingen.

Hoofdstuk 5 formuleert aanbevelingen. De raad gaat in dit hoofdstuk in op de vraag van de minister door aan te geven welke onderdelen van governance verder ingevoerd kunnen worden.

2 Governance in kader

Governance staat de laatste jaren hoog op de agenda, niet alleen in het onderwijs maar ook in andere overheidssectoren als de gezondheidszorg en de volkshuisvesting. In dit hoofdstuk omschrijft de raad wat hij onder governance verstaat. De raad vat governance primair op als een systeem van verdeling en deling van bevoegdheden ('checks and balances'). Hij betoogt dat een goede bestuurlijke inrichting van onderwijsinstellingen een voorwaarde is voor het functioneren van deze instellingen, en daarmee voor het geboden onderwijs. Daarnaast is de raad van mening dat een goede bestuurlijke inrichting op zichzelf een belangrijk streven is om de doelgerichtheid, doelmatigheid en legitimiteit van het bestuur te waarborgen.

2.1 Governance past bij het streven naar meer autonomie van scholen

De discussie over governance is nauw gerelateerd aan het al veel langer lopende beleidsprogramma van deregulering en autonomievergroting. Een centraal leerstuk in het beleid is de 'autonome school'. De toenmalige Nederlandse Katholieke Schoolraad (NKSr) komt de eer toe al in 1979 een gezaghebbend rapport over de relatief autonome school te hebben opgesteld. De NKSr omschrijft het begrip autonoom met de begrippen eigen verantwoordelijkheid en beleidsruimte. Autonomie van scholen vergt een andere opstelling van de landelijke overheid. Het rapport spreekt van "een toenemende terughoudendheid ten aanzien van het treffen van bindende gedetailleerde regelingen" en bepleit dat de overheid zich moet "gaan bepalen tot het vaststellen en het bewaken van de uitvoering van een samenhangend geheel van richtlijnen, die het kader vormen waarbinnen scholen zich vrij kunnen bewegen. Daardoor zullen de scholen over meer eigen beleidsruimte kunnen beschikken, welke op zich een stimulerend, wellicht uitdagend effect zal hebben."³

In de nota *Minder regels, meer ruimte* uit 1985 stelt het ministerie van OCW: "Het is duidelijk dat een vergroting van de autonomie van onderwijsinstellingen gepaard zal moeten gaan met een "flankerend beleid" gericht op het toerusten van het management van de onderwijsinstellingen voor de nieuwe taken. Versterking van de bestuurskracht van de instellingen is een noodzakelijke stap in het hele proces."⁴ Voor het hoger onderwijs is de nota *Hoger Onderwijs en Autonomie en Kwaliteit* van 1985 (vaak aangeduid als de HOAK-nota) eveneens een mijlpaal. De nota *De school op weg naar 2000* was een vertaling van deze HOAK-nota naar het funderend onderwijs.

Het governancedebat is enerzijds te zien als een impuls voor het twintig jaar geleden opgestarte beleidsprogramma voor deregulering en autonomievergroting en anderzijds als een correctie op dat programma. Het is een impuls omdat autonomievergroting opnieuw wordt bevestigd. Het is een correctie omdat nu meer wordt gekeken naar het geheel van afgestemde bevoegdheden rond de school en hogeschool, naar het geheel – om de taal van de governance verder aan te houden – van verdeling en deling van bevoegdheden ('checks and balances').

³ Nederlandse Katholieke Schoolraad, 1979, p.89.

⁴ Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen, 1985a, p.15.

2.2 Governance als sluitstuk van het beleid van deregulering en autonomievergroting

Deregulering en autonomievergroting hebben de ruimte voor onderwijsinstellingen in de afgelopen jaren op bepaalde terreinen aanzienlijk vergroot. Governance heeft tot doel ervoor te zorgen dat deze ruimte ook op een adequate wijze door de instellingen benut blijft. Daarbij komt dat door de grotere vrijheid op instellingsniveau in met name het funderend onderwijs het bevoegd gezag bevoegdheden heeft gekregen, die niet altijd helemaal aansloten bij de professionaliteit van het bestuur. Dat maakt een verandering in de bestuurlijke inrichting van deze scholen noodzakelijk. Daar waar een dergelijke verandering in de praktijk reeds gestalte heeft gekregen, ontstond het gevaar dat het bevoegd gezag niet zonder meer in een evenwichtige relatie tot andere belanghebbenden zou staan. Maatregelen in het kader van governance beogen de voorwaarden te scheppen voor het weer in evenwicht brengen van taken en verantwoordelijkheden en onderlinge verhoudingen (verdeling en deling van bevoegdheden). In die zin kan governance als vervolg op het beleid van deregulering en autonomievergroting worden gezien.

Governance moet naar de mening van de raad duidelijk onderscheiden worden van beleidsmaatregelen die in het kader van deregulering en autonomievergroting worden genomen, zoals de decentralisatie van arbeidsvoorwaarden of de invoering van de lumpsumfinanciering in het primair onderwijs. Dat betekent echter niet dat de invulling die aan governance wordt gegeven geheel losstaat van het beleid van deregulering en autonomievergroting. Het veranderen van de bestuurlijke inrichting in en rondom scholen vindt plaats binnen de context van dit beleid. Bij de invulling van de verdeling en deling van bevoegdheden is het oogmerk dat dit niet moet leiden tot re-regulering of een (onnodige) beperking van de autonomie. De overheid zal bijvoorbeeld de wijze waarop scholen en belanghebbenden in hun omgeving zich tegenover elkaar verantwoorden, om die reden niet dicht moeten willen regelen. Bevoegdheden om nader te bepalen wie belanghebbenden zijn in het kader van horizontale verantwoording en te kiezen voor de wijze van verantwoording naar deze belanghebbenden, zullen zo veel mogelijk bij de onderwijsinstellingen zelf moeten worden gelegd.

Het is van belang om bij een bespreking van het bestuur van het onderwijs het onderscheid tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijk bestuursvormen in gedachten te houden. Voor het bijzonder onderwijs wordt het bestuur gevormd door privaatrechtelijke stichtingen en verenigingen, voor het openbaar onderwijs treedt de gemeente op als bevoegd gezag. Het gemeentebestuur heeft veelal twee functies: het bestuur van openbare scholen en het voeren van lokaal onderwijsbeleid (zoals onderwijshuisvesting en achterstandsbeleid). In het bestuur van het openbaar onderwijs is een tendens zichtbaar naar een publiekrechtelijke functionele dan wel – in toenemende mate – een privaatrechtelijke functionele (stichtings)bestuursvorm.

2.3 Een geheel van *verdeling en deling van bevoegdheden ('checks and balances')* dat goed bestuur waarborgt

Governance heeft letterlijk betrekking op 'het besturen'. Breed opgevat heeft het betrekking op het waarborgen van de onderlinge samenhang van het sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, en het op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.⁵ Deze omschrijving gaat uit van de wijze

⁵ Ministerie van Economische Zaken, 2004.

waarop op instellingsniveau invulling wordt gegeven aan 'het besturen'. Dit geeft volgens de raad weer waar het primaat moet liggen in de discussie rondom governance: hoe kan men een geheel van verdeling en deling van bevoegdheden tot stand brengen dat goed bestuur waarborgt?

Professioneel bestuurlijk handelen ...

In de kern gaat governance dus over het waarborgen van het professionele handelen van het bestuur. Professioneel handelen kan daarbij worden opgevat als het deskundig en zorgvuldig handelen gericht op de realisering van de specifieke doelstellingen van de onderwijsinstelling, met inachtneming van de wettelijke verplichtingen waaraan de instelling dient te voldoen. Deze normatieve invulling van bestuurlijk handelen wordt ook tot uitdrukking gebracht in de term 'good governance' of, zoals de raad hierover in het verleden gesproken heeft, als 'degelijk onderwijsbestuur'. Onderdeel hiervan vormen algemene principes van behoorlijk bestuur, zoals onder meer vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht en de Wet openbaarheid van bestuur. Te denken valt aan het zorgvuldig voorbereiden en tijdig nemen van besluiten, en het voorkomen dat besluiten voor één of meer belanghebbenden dusdanige nadelige gevolgen hebben dat deze niet meer in verhouding staan tot de doelstellingen die hiermee worden nagestreefd.

... en het creëren van afdoende waarborgen hiervoor

Om waarborgen voor het deskundig en ethisch verantwoord handelen van het bestuur te creëren, is een systeem van verdeling en deling van bevoegdheden wenselijk. In het onderwijs worden deze verdeling en deling van bevoegdheden onder meer gevormd door vormen van intern en extern toezicht en ook spelen relaties met actoren in de omgeving van onderwijsinstellingen een rol. Daarbij gaat het uiteraard om de wijze waarop lokaal invulling wordt gegeven aan de verantwoordelijkheden die de bevoegde organen bezitten en de wijze waarop belanghebbenden bij de instelling worden betrokken. Dit kan bijvoorbeeld vorm krijgen door afspraken of convenanten die door de afzonderlijke onderwijsinstellingen worden overeengekomen, bijvoorbeeld sectorale codes van goed bestuur, maar het betreft evenzeer de wijze waarop het toezicht door de overheid wordt vormgegeven.

Governance heeft betrekking op het creëren en instandhouden van een systeem van verdeling en deling van bevoegdheden dat het professioneel bestuurlijke handelen in onderwijsinstellingen waarborgt. De raad is van mening dat een goede bestuurlijke inrichting en goede bestuurlijke verhoudingen die in overeenstemming zijn met de eisen die aan onderwijsinstellingen worden gesteld een wenselijk en legitiem streven op zichzelf zijn, om de doelgerichtheid, doelmatigheid en legitimiteit van het bestuur te borgen. Dit houdt een inperking in van het governancebeleid tot die onderdelen die direct bijdragen aan (het versterken van) de verdeling en deling van bevoegdheden in en rondom onderwijsinstellingen. Onderdelen uit de voortgangsbrief van de minister die betrekking hebben op governance zijn: het versterken van de medezeggenschap; het sturen op resultaten; het positioneren van de brancheorganisaties; de verdere uitwerking van de codes voor goed bestuur; en de scheiding tussen bestuur en toezicht op instellingsniveau. De raad acht hierbij het vaststellen van de hoogte van beloningen in het onderwijs en de financiële reserves in de eerste plaats de taak van de instellingen, respectievelijk van hun raden van toezicht. De taak voor de minister in deze zou een rapporterende en deels toetsende moeten zijn, waarmee zij rekening houdt bij het al dan niet voorschrijven van een bepaalde code in een algemene maatregel van bestuur. De overige onderdelen genoemd in de brief vallen volgens de raad buiten de reikwijdte van governance.

De verdeling en deling van bevoegdheden vindt allereerst plaats op instellingsniveau door de wijze waarop het interne toezicht en de horizontale verantwoording zijn geregeld.

Door het publieke belang bij het onderwijs speelt ook de overheid, al dan niet via haar toezichthouders, op landelijk niveau een rol. Tot deze verdeling en deling van bevoegdheden kan ook de wijze waarop de sectoren zichzelf georganiseerd hebben, in sector- en brancheorganisaties en hun betrekkingen tot de minister, worden gerekend. In de volgende hoofdstukken worden deze twee niveaus besproken aan de hand van aanwezige verdeling en deling van bevoegdheden en de mate waarin deze voldoen.

3 Verdeling en deling van bevoegdheden op instellingsniveau

De raad bespreekt in dit hoofdstuk vijf uitgangspunten voor het vormgeven van een systeem van verdeling en deling van bevoegdheden op het niveau van de instelling. Hij geeft aan welke verdeling en deling van bevoegdheden in en rondom de instelling al aanwezig is in de verschillende sectoren, hoe die functioneren en welke aanvullingen overwogen kunnen worden.

3.1 Uitgangspunten

Een systeem van verdeling en deling van bevoegdheden in en rondom onderwijsinstellingen dient voldoende waarborgen te bieden voor het deskundige en zorgvuldige handelen van het bestuur. Het is daarbij van belang dat enerzijds de dynamiek van het besturen en leiding geven niet wordt aangetast, en anderzijds recht wordt gedaan aan de onderwijsinstelling als professionele organisatie. Een verdeling en deling van bevoegdheden biedt tegelijkertijd mogelijkheden om het vertrouwen van docenten, leerlingen, studenten, ouders, vervolgscholen, toekomstige werkgevers en andere belanghebbenden te winnen en te behouden. Het afleggen van verantwoording in een bij voorkeur tweezijdig partnerschap draagt bij aan de aanspreekbaarheid van de instelling en vergroot zo haar maatschappelijke draagvlak.

De raad heeft vijf uitgangspunten geformuleerd die volgens hem richtinggevend zijn bij het creëren van een bestuurlijk evenwicht. Deze vijf uitgangspunten stellen het bestuur en het management in staat op een effectieve en efficiënte wijze de doelstellingen van de instelling te realiseren en zich van de legitimiteit onder belanghebbenden bij de instelling te verzekeren:

- de verdeling en deling van bevoegdheden zorgt ervoor dat de onderwijsinstelling gericht is op het primaire proces;
- de invloed van externen op het bestuur van de onderwijsinstelling is afgepast;
- bestuurlijke relaties tussen belanghebbenden in en rond de onderwijsinstelling zijn gebaseerd op wederkerigheid en duurzaamheid;
- het bestuur van een onderwijsinstelling is functioneel gescheiden van het interne toezicht; en
- de bestuurlijke inrichting is uitvoerbaar en hanteerbaar voor bestuur en directie van onderwijsinstellingen.

De geformuleerde uitgangspunten worden hieronder verder uitgewerkt.

De verdeling en deling van bevoegdheden zorgt ervoor dat de onderwijsinstelling gericht is op het primaire proces

De maatregelen die door het bestuur van een onderwijsinstelling worden genomen moeten steeds gericht zijn op (voorwaarden voor) het verbeteren van het onderwijs. Door de toegenomen autonomie van instellingen, de extra uitvoeringslast die dit met zich meebrengt en de daarmee gepaard gaande schaalvergroting, is de afstand tussen bestuur en werkvloer gaandeweg vergroot. De verdeling en deling van bevoegdheden op instellingsniveau heeft als doel de aandacht van het bestuur gericht te laten zijn op het primaire

proces van de onderwijsinstelling en de behoeften die daarover bij verschillende belanghebbenden bestaan.

De onderwijsprofessional neemt een centrale plaats in waar het gaat om de vormgeving van het onderwijsproces. Wanneer nieuwe bestuurlijke verhoudingen ontstaan, met nieuwe taken en posities van het interne en externe toezicht, moet ook de positie van de professional binnen de instelling helder gemarkeerd zijn. In 2007 zal de raad een advies uitbrengen waarin de positie van de professional in de onderwijsinstelling opnieuw wordt doordacht.⁶

De invloed van externen op het bestuur van de onderwijsinstelling is afgepast
Onderwijsinstellingen dienen, zo heeft de raad hiervoor aangegeven, een systeem te creëren waarin belanghebbenden een zekere invloed wordt toebedeeld. Tegelijkertijd dient de invloed van externen op de bestuurlijke processen afgepast te worden. Het bestuur van de school is en blijft het bevoegd gezag en is als zodanig verantwoordelijk voor de besluiten die genomen worden. Een school moet de vrijheid houden om te bepalen hoe ver de invloed kan gaan van andere instanties, zeker van externe partijen. Soms is een school gebaat bij een zekere afsluiting van voor leerlingen onwenselijke externe invloeden.

Een afgepaste invloed van belanghebbenden houdt daarnaast in dat het bestuur – binnen de wettelijke regelingen – bepaalt welke rol de verschillende belanghebbenden in het systeem van verdeling en deling van bevoegdheden toebedeeld krijgen. Aan inspraak van leraren en ouders zal in het primair onderwijs bijvoorbeeld een groter belang worden toegekend dan aan inspraak van wijkorganisaties of lokale ondernemers. In de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) daarentegen zal het bedrijfsleven een belangrijke positie krijgen toebedeeld, terwijl ouders van deelnemers als belanghebbenden een minder grote rol spelen. De invloed van belanghebbenden zal dus naar omvang en vorm verschillen. Daarnaast kunnen er belangentegenstellingen tussen (groepen) belanghebbenden bestaan. De uiteindelijke afweging van de verschillende belangen berust steeds bij het bevoegd gezag.

Bestuurlijke relaties tussen belanghebbenden in en rond de onderwijsinstelling zijn gebaseerd op wederkerigheid en duurzaamheid

Onderwijsinstellingen en belanghebbenden zijn in de eerste plaats partners: daarom is er een wederzijdse verantwoordingsrelatie. Het gaat erom zodanige bestuurlijke relaties tot stand te brengen dat alle belanghebbenden er beter van worden. De school behoort niet het 'slachtoffer' te zijn van allerlei instanties die wat willen, macht hebben en verantwoording eisen. De school gaat samenwerkingsrelaties aan, biedt iets en krijgt ook iets terug. De uitdaging ligt daarbij voor onderwijsinstellingen niet zozeer in het aangaan van een veelheid aan nieuwe relaties of het in het leven roepen van nieuwe instanties, maar meer in het zoeken naar versteviging van vooral bestaande relaties.

De school heeft de taak zich te verantwoorden naar alle belanghebbenden met wie zij een relatie aangaat, maar is niet de enige die zich moet verantwoorden. Om de wederkerigheid te bevorderen moeten aan scholen ook mogelijkheden gegeven worden zoals trekkingsrechten en contractverplichtingen, om de rol van bepaalde externe belanghebbenden te activeren.

⁶ Zie Onderwijsraad, 2006e.

Het bestuur van een onderwijsinstelling dient functioneel gescheiden te zijn van het interne toezicht

Een functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht vormt een centraal principe voor goed bestuur. Dat houdt in dat het interne toezicht een aantal taken en verantwoordelijkheden krijgt toebedeeld die onderscheidend zijn van die van het bestuur en die het mogelijk maken onafhankelijk toezicht op de instelling uit te oefenen. Daarnaast moet de interne toezichthouder de mogelijkheid hebben om over alle relevante informatie (ook die van de Inspectie) over het functioneren van de instelling te beschikken en om deze eventueel buiten het bestuur om te verzamelen.

De bestuurlijke inrichting is uitvoerbaar en hanteerbaar voor bestuur en directie van onderwijsinstellingen

De uitvoeringslast voor het bestuur van een onderwijsinstelling is de afgelopen jaren, onder meer in het funderend onderwijs, steeds verder toegenomen. De raad stelt zich op het standpunt dat ervoor gewaakt moet worden dat deze bestuurslast beheersbaar blijft, mede in het licht van doelstellingen als behoud van bestuurlijke variëteit en het tegengaan van bureaucratie binnen instellingen. De draagkracht van instellingen ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de bestuurlijke last verschilt aanzienlijk tussen de onderwijssectoren, maar voor een deel ook binnen de sectoren. Het principe van uitvoerbaarheid en hanteerbaarheid van bestuur houdt echter in dat, mede met het oog op behoud van bestuurlijke variëteit, de last ook voor relatief kleine besturen in het primair onderwijs te dragen is. In dit licht mag horizontale verantwoording ook niet onnodig geformaliseerd te worden.

3.2 Bestaande verdeling en deling van bevoegdheden

In en rond scholen, roc's (regionale opleidingencentra), hogescholen en universiteiten is al sprake van een verdeling en deling van bevoegdheden, zowel in formele als meer informele zin. Voor een deel is dit van recente datum. De vraag is dan ook gerechtvaardigd of er iets mankeert aan dit bestaande geheel of dat er iets aan toegevoegd moet worden.

Scheiding bestuur en toezicht

Allereerst is er in een deel van de onderwijssectoren al sprake van een functionele scheiding van bestuur en intern toezicht.

Interne toezichthouder

In het hoger onderwijs is onder de huidige wet al in een formele scheiding van bestuur en intern toezicht voorzien, in de vorm van twee gescheiden organen: een college van bestuur en een raad van toezicht. In het voorstel voor de WHOO (Wet op het hoger onderwijs en onderzoek) is eveneens een strikte scheiding tussen bestuur en raad van toezicht als verplichting opgenomen. De raad van toezicht benoemt volgens het ontwerp-WHOO de accountant en rapporteert over de wijze waarop hij toezicht houdt in een afzonderlijk deel van het jaarverslag.

Voor de bve-sector heeft de minister in juni het Wetsvoorstel raden van toezicht ingediend. In het wetsvoorstel worden raden van toezicht en een strikte scheiding van bestuur en intern toezicht verplicht gesteld. Momenteel is in een dergelijke scheiding nog niet wettelijk voorzien, maar hanteren roc's in de praktijk al wel een functionele scheiding van bestuur en intern toezicht.

Voor het primair en voortgezet onderwijs geldt dat er nog geen wettelijke bepaling is die een scheiding van bestuur en intern toezicht regelt. In de praktijk maakt een aantal scholen al wel gebruik van een dergelijke functiescheiding, zij het dat dit – zeker in het

primair onderwijs – nog niet algemeen ingang heeft gevonden. De minister heeft inmiddels aangekondigd het principe van scheiding van bestuur en intern toezicht ook voor het primair en voortgezet onderwijs in de wet te willen verankeren. Deze wetswijziging vormt onderdeel van de introductie van een zorgplicht voor goed bestuur, goed financieel beleid en goede kwaliteit voor instellingen in het primair en voortgezet onderwijs. In de wet zal de mogelijkheid worden gecreëerd om de scheiding tussen bestuur en intern toezicht vorm te geven door een raad van toezicht en een college van bestuur, zonder deze voor te schrijven.

Medezeggenschap en klachtenprocedure

Het onderwijssysteem in Nederland kent daarnaast een aantal voorzieningen waardoor ouders, leerlingen, studenten en onderwijspersoneel in staat zijn om zorgen en klachten te uiten en invloed te hebben op het reilen en zeilen van een onderwijsinstelling. Daarbij gaat het met name om medezeggenschap en klachtenprocedures.

Medezeggenschap

Voor ouders, leerlingen, studenten en docenten bestaan er verschillende medezeggenschapsregelingen. In het primair en voortgezet onderwijs en de bve-sector is momenteel nog de WMO (Wet medezeggenschap onderwijs) van kracht. De Tweede Kamer heeft inmiddels de WMS (Wet medezeggenschap scholen) aangenomen, die in het primair en voortgezet onderwijs zal worden ingevoerd. In de WMS is onder meer geregeld dat leerlingen en ouders in het voortgezet onderwijs ieder een eigen geleding krijgen, met afzonderlijke bevoegdheden die zijn vastgelegd in de wet.

In de bve-sector is de invulling van de medezeggenschap nog onderwerp van overleg. De MBO Raad, de vakorganisaties en de JOB (Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs) zullen een voorzet geven voor het ontwerpen van nieuwe wetgeving.

In het hoger beroepsonderwijs is onder de WHW (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) sprake van een ongedeelde medezeggenschapsraad waarin personeel en studenten zitting hebben. In het wetenschappelijk onderwijs gaat de huidige wet uit van een keuzemodel: het college van bestuur kan kiezen voor het van toepassing verklaren van hetzij de WOR (Wet op de ondernemingsraden) voor het personeel en het parallel instellen van studentenraden, hetzij voor een model van ongedeelde medezeggenschap.

Naast de medezeggenschapsraad zijn er veel andere, deels aanvullende en deels vervangende, medezeggenschapsmechanismen. In het primair en voortgezet onderwijs bestaat naast de medezeggenschapsraad bijvoorbeeld ook vaak een oudercommissie of – in het voortgezet onderwijs – een leerlingenraad. De bevoegdheden van de oudercommissie of ouerraad en de leerlingenraad beperken zich vooral tot het adviseren van de medezeggenschapsraad over wat er leeft onder ouders en leerlingen. Daarnaast wordt op sommige scholen gebruikgemaakt van leerlingenpanels, ouderavonden en enquêtes onder ouders en personeel. In het hoger onderwijs functioneren vaak tot tevredenheid opleidingscommissies, waarin studenten en personeel zitting hebben. Voor universiteiten geldt dat deze wettelijk verplicht zijn voor iedere opleiding een dergelijke commissie in te stellen.

Klachtenprocedures

Verder is er het klachtrecht waarmee de positie van ouders, leerlingen en onderwijspersoneel versterkt wordt. Sinds 1998 is het klachtrecht voor het onderwijs vastgelegd in de wet. Doel van het klachtrecht is om de invloed van ouders, leerlingen, studenten en onderwijspersoneel op school te versterken en de kwaliteit van het onderwijs te verhogen. Scholen voor basis- en voortgezet onderwijs zijn sindsdien wettelijk verplicht om

een onafhankelijke klachtenvoorziening voor ouders, leerlingen en personeel in te richten voor de behandeling van klachten over maatregelen, nalatigheid en gedrag van bevoegd gezag en personeel. De landelijke besturenorganisaties hebben in het verlengde hiervan landelijke klachtencommissies opgericht voor de bij hen aangesloten scholen. Het advies van de klachtencommissie is niet bindend voor het bevoegd gezag.

Voor de bve-sector functioneert op dit moment nog geen landelijke klachtencommissie zoals voor het primair en voortgezet onderwijs. De meeste instellingen hebben zelf, vooruitlopend op de aanstaande wetwijziging waarin het klachtrecht wordt vastgelegd, een onafhankelijke klachtencommissie ingesteld. Leerlingen met klachten over examens en tentamens kunnen deze indienen bij de examencommissie of de commissie van beroep voor de examens. Het hoger onderwijs kent een vergelijkbare klachtenprocedure. Klachten over examens en tentamens kunnen bij de examencommissie van de desbetreffende opleiding en in tweede instantie bij het college van beroep voor de examens van de instelling worden ingediend. Binnen het hoger onderwijs bestaat op dit moment echter geen wettelijke verplichting om een college van beroep voor de examens in te stellen. Anders dan in de bve-sector zijn in het hoger onderwijs ook wettelijk verplichte klachtencommissies actief (zie onder andere artikel 9:28 WHW).

De bovenstaande vormen kunnen getypeerd worden als 'voice': ouders of andere belanghebbenden laten hun stem horen en proberen zo iets te veranderen, bijvoorbeeld door lid te worden van de medezeggenschapsraad. Echter, ouders, leerlingen, studenten en personeel kunnen ook naar een andere school overstappen of thuisonderwijs organiseren. Dit wordt 'exit' genoemd en kan een erg effectieve vorm van 'zeggenschap' zijn.⁷

Overig

Naast medezeggenschap en klachtenprocedures zijn de volgende elementen ook onderdeel van het geheel van verdeling en deling van bevoegdheden in en rondom een onderwijsinstelling.

Geschillenregelingen onderwijspersoneel

Wanneer een personeelslid het niet eens is met de werkgever over de waardering van de functie die hij uitoefent of over de beschrijving van zijn functie in relatie tot de hem opgedragen werkzaamheden, dan kan hij hiertegen bezwaar aantekenen. De werkgever is daartoe bij wet verplicht aangesloten bij een externe landelijke bezwarencommissie functiewaardering, die per denominatie (levensbeschouwing) georganiseerd is. In het openbaar onderwijs adviseert de externe bezwarencommissie de werkgever over het bezwaar dat de werknemer bij de commissie heeft ingediend. In het bijzonder onderwijs toetst de commissie het bezwaar naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid, en doet hierover een bindende uitspraak. Daarnaast zijn in het bijzonder onderwijs de commissies van beroep actief die andere arbeidsgeschillen behandelen.

Civiele procedures bij de rechter

Ouders en andere belanghebbenden kunnen in het geval van gegronde klachten ook een civiele procedure bij de rechter tegen de school aanspannen. Belanghebbenden die een dergelijke procedure starten zijn niet verplicht eerst hun klacht te laten behandelen door een (landelijke) klachtencommissie. In de praktijk worden civiele procedures echter vooral aangespannen wanneer eerdere pogingen om een klacht af te handelen – bijvoorbeeld via bemiddeling ('mediation') of een (landelijke) klachtencommissie – niet tot het gewenste resultaat hebben geleid.

⁷ De termen *voice* en *exit* zijn afkomstig van Hirschman, 1970.

Activering (lokale) media

Belanghebbenden kunnen de lokale media inschakelen om op misstanden bij onderwijsinstellingen te wijzen. Het gaat hierbij, net als bij de civiele procedures bij de rechter, in het algemeen om klachten die in een eerder stadium bij de instelling zelf of bij een landelijke klachtencommissie kenbaar zijn gemaakt, maar naar de mening van de betrokkenen niet of niet afdoende tot veranderingen hebben geleid. Het activeren van de (lokale) media heeft daarbij dan vaak het doel de publieke druk op instellingen te vergroten om de door betrokkenen geconstateerde misstanden aan te pakken.

Schoolgids en jaarverslag

Scholen voor primair onderwijs maken eens in de vier jaar een schoolplan. Dit plan is een document waarin het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs wordt beschreven. Het gaat hier om onderwijskundig beleid, personeelsbeleid en de interne kwaliteitszorg. Het schoolplan dient als stimulans om integraal kwaliteitsbeleid te voeren en vormt de basis voor de dialoog binnen de school over dat beleid. Het schoolplan is tevens een document waarin de school verantwoording aflegt naar de Inspectie van het Onderwijs over het schoolbeleid.

Sinds het schooljaar 1999-2000 is de schoolgids verplicht. De schoolgids is bedoeld om de communicatie tussen school en ouders te stimuleren. Scholen informeren ouders onder meer over de wijze waarop de school omgaat met leerlingen, de manier waarop de onderwijstijd wordt benut, en de ouderbijdrage. Vanaf het schooljaar 2000-2001 zijn scholen voor het basisonderwijs verplicht ook informatie in de gids op te nemen over de resultaten van het onderwijs.

Naast de onderwijsinhoudelijke verantwoording die scholen voor primair onderwijs in de schoolgids afleggen, vindt de financiële verantwoording plaats in het jaarverslag. Het jaarverslag moet uit de volgende onderdelen bestaan: het bestuursverslag, de jaarrekening, en een aantal andere elementen, waaronder in ieder geval de accountantsverklaring. Het jaarverslag is ter inzage van zowel ouders als personeel.

3.3 Te overwegen aanvullingen

Omdat er nog onvoldoende onderzoeken en studies beschikbaar zijn, is het niet mogelijk een omvattend oordeel te geven over het feitelijk functioneren van deze verdeling en deling van bevoegdheden. Niettemin kan op bepaalde onderdelen op grond van ervaring wel getracht worden tot een bepaalde verbetering te komen. In deze paragraaf gaat de raad hierop in.

Professionalisering van het functioneren van de raden van toezicht

De kwaliteit van het interne toezicht verdient de bijzondere aandacht van de betrokken onderwijsinstellingen.⁸ Het functioneren van de raden van toezicht, voor zover hiermee in het onderwijs en andere overheidsectoren inmiddels ervaringen zijn opgedaan, laat nog te wensen over. In de gezondheidszorg blijkt een kwart tot een derde van de instellingen een aantal essentiële zaken niet voor elkaar te hebben.⁹ Het gaat daarbij om bijvoorbeeld het ontbreken van een profielschets raad van toezicht, van periodieke rapportages, van ijkpunten voor het beoordelen van instelling en raad van bestuur en van een auditcommissie en/of een beloningscommissie. De raden van toezicht nemen nog onvoldoende een zelfstandige positie in ten opzichte van het bestuur en zouden meer moeten investeren in een inhoudelijk en resultaatgericht toezicht. In de sector van de volkshuisvesting

⁸ Basoski e.a., 2006.

⁹ Meurs & Schraven, 2006.

worden soortgelijke ervaringen gemeld.¹⁰ Het interne toezicht bij woningcorporaties is sterk gericht op de financiële continuïteit en minder op het bereiken van maatschappelijke doelstellingen. Een duidelijk toezichtkader ontbreekt waardoor taken en verantwoordelijkheden van het interne toezicht niet helder zijn.

Een recente studie naar het functioneren van de raden van toezicht in de bve-sector komt in hoofdlijnen tot vergelijkbare bevindingen. In de bve-governancecode wordt bijvoorbeeld gesteld dat de criteria voor het houden van toezicht expliciet moeten zijn, terwijl minder dan de helft van de raden indicatoren voor het houden van toezicht heeft opgesteld. Verder blijkt dat slechts een derde van de raden van toezicht zaken rondom verantwoording in het reglement heeft geregeld en dat slechts de helft het jaarverslag vaststelt. Daar staat tegenover dat de raden steeds nadrukkelijker hun toezichtrol oppakken en steeds professioneler opereren.¹¹ In universiteiten, waar al langer ervaring met raden van toezicht bestaat, komt de toezichthoudende functie van de raden ook nog onvoldoende uit de verf.¹² Voor een deel wordt dit geweten aan de wettelijke taak van de raden van toezicht onder de WHW om namens de minister toezicht te houden op de naleving van relevante wet- en regelgeving.¹³ Als orgaan van de universiteit adviseert de raad van toezicht onder de WHW het college van bestuur. Tussen deze twee taken bestaat een zekere spanning. In het ingediende voorstel voor de WHOO wordt overigens aan deze bezwaren tegemoetgekomen.

De kwaliteit van de raden van toezicht is ook gediend bij een passende vorm van onderlinge organisatie en ondersteuning. In de verschillende sectoren zijn initiatieven om te komen tot bijvoorbeeld een landelijk platform van raden van toezicht of van aansluiting bij bestaande platforms en organisaties voor toezichthouders en commissarissen zoals het NCD (Nederlands Centrum van Directeuren en Commissarissen). Verdere professionalisering van de leden van de raden van toezicht zou vanuit deze platforms gestalte kunnen krijgen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt in de eerste plaats bij de toezichthouders zelf. De sector- en brancheorganisaties kunnen hierin het voortouw nemen door bepalingen over de professionalisering van de raden van toezicht in de codes voor goed bestuur op te nemen.

Meer vormen van medezeggenschap dan via raden praktiseren

Medio jaren negentig is onderzocht hoe het ervoor staat met de WMO in het primair en voortgezet onderwijs en de bve-sector.¹⁴ Dit in het kader van de evaluatie van deze wet. Uit het onderzoek blijkt dat medezeggenschap in die periode naar behoren functioneerde, maar dat met name de invloed van ouders en leerlingen beperkt was. Ouders en leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs gaven aan dat dit voor een belangrijk deel veroorzaakt werd door een informatie-achterstand ten opzichte van directie en personeel. De raad acht daarom het initiatief van de landelijke ouderorganisaties waardevol om de deskundigheid van ouders te bevorderen door cursussen en ondersteuning.

In de bve-sector bleek bovendien de belangstelling van deelnemers om actief mee te doen aan medezeggenschap gering doordat zij een groot deel van hun tijd buiten de opleidingsinstelling doorbrengen. Een meer recente studie laat zien dat deelnemers in de bve-sector niet of nauwelijks in medezeggenschapsraden participeren.¹⁵ Soms zijn zij nog wel te vinden in school- en leerlingensraden, maar de belangstelling voor deelname aan de

¹⁰ Schilder, Mosch & Hage, 2006.

¹¹ Hooge, Nusink & Van der Sluis, 2006.

¹² De Boer, Goedegebuure & Huisman, 2005.

¹³ Zie ook Onderwijsraad, 2004.

¹⁴ Smit, Van Ojen, Van der Vegt, Brink & Claessen, 1997.

¹⁵ Van Schoonhoven & Konings, 2006.

medezeggenschapsraad is gering. Daardoor hebben de deelnemers feitelijk geen invloed op vorm en inhoud van het onderwijs dat ze krijgen aangeboden, hoewel dat wel door velen wordt gewenst in verband met het ontwikkelen van meer vraaggericht onderwijs. Het is dus van belang om aanvullende sectorspecifieke inspraakmechanismen, anders dan de medezeggenschapsraad, te ontwikkelen.

Recent is ook onderzoek gedaan naar de werking van de Wet modernisering universitaire bestuursorganisatie (mub), waarvan medezeggenschap één van de onderdelen is.¹⁶ Hoewel de interesse voor de verkiezingen van medezeggenschapsraden weer lijkt toe te nemen,¹⁷ zijn de meeste studenten niet bereid zelf te participeren in een raad vanwege de tijdsinspanning die dit vraagt. Over de aard en omvang van medezeggenschap in de beleidsontwikkeling wordt wisselend geoordeeld. De leden van medezeggenschapsorganen zelf zijn van mening dat zij in staat zijn om 'op hoofdlijnen' het beleid te controleren. Voor een ander deel achten leden van medezeggenschapsraden de doorwerking van hun handelen op het beleid gering. Gebrekkige informatie, tijdsgebrek en onvoldoende vaardigheden worden als oorzaken hiervoor genoemd. Personeel en studenten zijn vaak niet op de hoogte van wat er in de medezeggenschap gebeurt, maar vinden wel dat hun belangen voldoende worden behartigd en dat ze voldoende invloed hebben op het onderwijs.

De medezeggenschapsraden hebben duidelijk een functie om de formele inspraak van belanghebbenden op een aantal onderdelen te regelen. Tegelijkertijd schieten de raden tekort als platform voor elk van de deelnemende geledingen ten aanzien van onderwijsinhoudelijke onderwerpen. Het zijn juist deze onderwerpen die de interesse van ouders, leerlingen en studenten hebben en waarop zij meer inspraak zouden willen.¹⁸ Veel scholen voor funderend onderwijs kennen naast de wettelijk verplichte vormen van inspraak ouderraden, leerlingenraden of andere organen, die geen wettelijke positie innemen maar wel gehoord of geraadpleegd worden door het bestuur of de directie. Instellingen voor hoger onderwijs kennen soortgelijke mogelijkheden voor inspraak van studenten. Juist deze medezeggenschapsvormen kunnen verder worden ontwikkeld.¹⁹

Mogelijkheid scheppen voor deelname van externen aan de medezeggenschapsraad

De samenwerkingsrelaties die scholen met hun omgeving onderhouden zijn in de afgelopen decennia sterk gegroeid. Ook heeft samenwerking met de omgeving een steeds inhoudelijker karakter gekregen. Om die reden heeft de raad in zijn advies *Duurzame onderwijsrelaties* voorgesteld de mogelijkheid te scheppen om een aantal maatschappijvertegenwoordigers op te nemen in een adviserende, lokale geleding van de medezeggenschapsraad. Concreet betekent het dat de medezeggenschapsraad de mogelijkheid heeft – met instemming van het bevoegd gezag – vertegenwoordigers uit de lokale gemeenschap op te nemen. Deze externe maatschappijgeleding heeft adviesrecht op een aantal nader in de wet te omschrijven zaken, zoals bijvoorbeeld over het veiligheidsbeleid, de inkrimping of uitbreiding van de werkzaamheden van de school, de samenwerking van de school met instellingen in de omgeving en de buitenschoolse activiteiten. De raad stelt dit nadrukkelijk niet voor als een verplichting, maar als een keuzemogelijkheid.

Bijzondere instellingen kunnen ook in de statuten vastleggen dat bijvoorbeeld een aantal leden van de gezamenlijk medezeggenschapsraad wordt benoemd vanuit externe instanties zoals lokale bedrijven, de wijkvereniging of een kerkgenootschap. Dit is echter geen voorwerp van regeling door de overheid. Ook openbare instellingen hebben – binnen de

¹⁶ De Boer, Goedegebuure & Huisman, 2005.

¹⁷ Basoski e.a., 2006.

¹⁸ Naber, Overdiep & Van Rooijen, 2006; Karsten, De Jong, Ledoux & Sligte, 2006.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld www.ruleyourschool.nl.

wettelijke marges – ruimte om voorzieningen te treffen voor invloed van overige belanghebbenden.²⁰

Klachtenregelingen stroomlijnen

Uit onderzoek naar het functioneren van de klachtenregeling als onderdeel van de kwaliteitswet die geldt voor primair en voortgezet onderwijs, blijkt dat er nog veel te verbeteren valt. Dit geldt onder andere voor de communicatie tussen klager en school, het voorkomen van klachten in het voortraject en de klachtafhandeling door klachtencommissies. De functies die de klachtenregeling volgens de wet zou moeten hebben, komen nog onvoldoende uit de verf. Er worden te weinig klachten tijdig opgelost. Bovendien worden klachten nog te weinig gezien als een kans om het onderwijs te verbeteren. De resultaten van dit onderzoek maken duidelijk dat een andere houding en aanpak nodig is van klagers, scholen, klachtencommissies, besturenorganisaties en overheid.²¹

²⁰ Zie Zoontjes, Delnooz & Vermeulen, 2006.

²¹ Karsten, De Jong, Ledoux & Sligte, 2006.

4 Verdeling en deling van bevoegdheden op sector- en landelijk niveau

De stelling wordt vaak verkondigd dat als gevolg van de verdeling en deling van bevoegdheden rond de school de minister en het departement *minder* hoeven te doen. Dat is waarschijnlijk geen goede positiebepaling. Het gaat er eerder om wat de minister en het departement *anders* zouden moeten doen. In dit hoofdstuk beschrijft de raad vier uitgangspunten en geeft vervolgens aan welke verdeling en deling van bevoegdheden er op sector- en landelijk niveau is. Vervolgens beschrijft de raad hoe die functioneren en welke aanvullingen overwogen kunnen worden.

4.1 Uitgangspunten

Een systeem van verdeling en deling van bevoegdheden op sector- en landelijk niveau waarborgt het deskundige en zorgvuldige handelen van het bestuur van een onderwijsinstelling. Voor een deel gaat het hierbij om de toezicht- en verantwoordingsrelatie tussen instellingsbestuur en de minister, en instituties zoals de Inspectie van het Onderwijs die in dit kader namens de minister optreden. Daarnaast is er sprake van zelfregulering van het onderwijsveld, door de vertegenwoordigende instituties die door individuele instellingen zijn opgericht dan wel waaraan zij zich verbonden hebben. Een voorbeeld hiervan zijn de brancheorganisaties. Ten slotte is de relatie tussen de minister en de vertegenwoordigende instituties van het onderwijsveld hierbij aan de orde. De raad heeft vier uitgangspunten geformuleerd die van belang zijn bij het creëren van een bestuurlijk evenwicht tussen deze actoren en die hieronder verder worden uitgewerkt:

- de minister heeft tot taak het belang van de samenleving bij het onderwijs te waarborgen;
- de minister laat veel ruimte voor bestuurlijke variëteit;
- de minister rapporteert over de functionaliteit van het stelsel; toezicht namens de minister is slagvaardig, transparant en selectief; en
- de minister bevordert transparante en controleerbare relaties met de onderwijsinstellingen.

De minister heeft tot taak het belang van de samenleving bij het onderwijs te waarborgen

De minister handelt met betrekking tot het onderwijs teneinde een of meer van de volgende doelen in samenhang te realiseren: toegankelijkheid, kwaliteit, doelmatigheid, keuzevrijheid en sociale cohesie. Voor een deel kunnen deze algemeen maatschappelijke belangen op gespannen voet staan met de specifieke belangen van individuele onderwijsinstellingen. Individuele instellingen moeten zich ook steeds bewust zijn van de collectieve belangen die zij als onderdeel van het onderwijssysteem vervullen, en een instelling dient de verantwoordelijkheid die hieruit voortvloeit ook op redelijke wijze in haar activiteiten tot uitdrukking te brengen. De minister moet over instrumenten beschikken om dit bij onderwijsinstellingen af te dwingen wanneer het maatschappelijk belang daarom vraagt.

De horizontale verantwoording aan belanghebbenden kan daarom niet in de plaats komen van de inhoudelijke en financiële verantwoording aan de overheid. Daarbij gaat het er

tevens om dat onderwijsinstellingen de wettelijke bepalingen naleven. Zolang het overgrote deel van het (leerplichtig) onderwijs publiek gefinancierd wordt, is een (verticale) verantwoording over de doelmatige en rechtmatige besteding van middelen aan de overheid noodzakelijk.

De minister laat veel ruimte voor bestuurlijke variëteit

Ons onderwijssysteem kent ook internationaal gezien een aantrekkelijke variëteit aan bestuursvormen. Deze verscheidenheid biedt scholen veel ruimte en geeft instanties veel mogelijkheden om relaties met het onderwijs aan te knopen. Het onderwijssysteem kent vele vertakkingen naar uiteenlopende maatschappelijke groepen en sectoren. Deze zullen niet gediend zijn bij een uniforme bestuurlijke opzet. Het is zinvol te onderzoeken of uitbreiding van mogelijke bestuursvormen mogelijk is.

De minister rapporteert over de functionaliteit van het stelsel, toezicht namens de minister is slagvaardig, transparant en selectief

De minister en het departement houden zich bezig met de prestaties van het stelsel. Deze prestaties komen niet alleen tot uitdrukking in de bereikte resultaten, maar ook door middel van proces- en structuurindicatoren. Procesindicatoren volgen een serie gebeurtenissen tijdens de loopbaan van een leerling of student. Dit zijn voor een onderwijsloopbaangericht departement als OCW bij uitstek belangrijke indicatoren. De invoering van het leerlingnummer maakt het makkelijker om deze proces- of loopbaanindicatoren optimaal in te zetten. Een structuurindicator meet elementen van de voorzieningestructuur die het onderwijs mogelijk maken. Een structuurindicator is bijvoorbeeld het aantal leraren in verhouding tot het aantal leerlingen. Structuurindicatoren kunnen geschikt zijn wanneer resultaten moeilijk te meten zijn, of wanneer deze slechts in de toekomst bekend zullen worden.

Proces- en structuurindicatoren verwijzen naar wat omschreven zou kunnen worden als 'productiefactoren'. Productiefactoren – om deze economische term hier aan te houden – zijn factoren waarvan bekend is dat ze samenhangen met het gewenste resultaat, in dit geval de ontwikkeling van leerlingen en studenten. De raad heeft eerder gewezen op onderwijstijd (1.040 uren in het voortgezet onderwijs, en 1.000 respectievelijk 850 uren in de bve-sector) en bevoegdheden van leraren als belangrijke productiefactoren. Hierover is gesproken in termen van 'ononderhandelbare normen'. Onderwijsinstellingen moeten weten wat tot deze onmisbare normen behoort.²²

De Inspectie neemt waar of vastgestelde onmisbare normen in de praktijk worden gerealiseerd. Vervolgens heeft de Inspectie tot taak informatie te geven over de kwaliteit van het onderwijs. Bij geconstateerde tekortkomingen moet de minister – of moeten instanties namens de minister – over mogelijkheden tot interveniëren beschikken. De raad heeft een uitbreiding bepleit van het aantal sanctiemogelijkheden. Dit zou vorm kunnen krijgen door het instellen van een interventieladder, die loopt van het voeren van een indringend gesprek met het bestuur van een instelling, via het geven van een waarschuwing, het stellen van een ultimatum, het opschorten van de bekostiging, het (gedeeltelijk) inhouden van de bekostiging, het uitoefenen van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom, het aanwijzen van een deelbewindvoerder of een schoolbewindvoerder, tot aan beëindiging van de bekostiging van de instelling.

De minister bevordert transparante en controleerbare relaties met de onderwijsinstellingen

Uitgangspunt is dat de overheid slechts dient op te treden wanneer de beoogde verbetering, de verwezenlijking van doelstellingen of het verantwoord handelen niet

²² Onderwijsraad, 2006a.

alleen door burgers, organisaties van burgers of lagere overheden kunnen worden verwezenlijkt. Dat betekent voor het onderwijs dat bevoegdheden zo veel mogelijk bij de school en haar omgevingsrelaties moeten worden gelegd, mits voldoende waarborgen voor het verantwoord handelen van die actoren aanwezig zijn.

In toenemende mate overweegt de wetgever gebruik te maken van open normen, door zorgplichten te formuleren die door de onderwijsinstellingen nader geconcretiseerd moeten worden. Deze open normen vergroten de keuzevrijheid voor de individuele instellingen en leiden waarschijnlijk tot een grotere variëteit aan onderwijs. Het gebruik van zorgplichten nodigt uit om het interne toezicht binnen en de horizontale verantwoording van onderwijsinstellingen sterker aan te zetten, als passend antwoord op de lokale invulling die door de instellingen aan de zorgplichten gegeven wordt.

Dit mag uiteraard niet betekenen dat de relatie tussen de minister en het bevoegd gezag van de instellingen onnodig gebureaucratiseerd wordt. Dit gevaar is zeker aanwezig. Daarop dient te worden toegezien door de regels om aanvragen voor additionele middelen niet 'te zwaar' aan te zetten en de gevraagde verantwoording te beperken tot de informatie die werkelijk nodig is om de rechtmatige besteding te kunnen controleren.

4.2 Bestaande verdeling en deling van bevoegdheden

Op sector- en landelijk niveau bestaat op dit moment in ieder geval de volgende verdeling en deling van bevoegdheden rondom het bestuur van instellingen. We kijken hier met name naar datgene wat per sector landelijk aan de orde is, gericht op het functioneren van de instellingen.

Klachten bij en toezicht door de Inspectie van het Onderwijs

Wat betreft klachten over goed bestuur is aan de Inspectie, met uitzondering van de taak van de vertrouwensinspecteurs, geen expliciete taak bij individuele klachtenbehandeling toebedeeld. Wel heeft de wetgever bepaald, zoals hiervoor al aangegeven, dat iedere school voor primair en voortgezet onderwijs en iedere instelling voor hoger onderwijs een klachtenregeling opstelt. Wanneer de behandeling van een klacht niet volgens de wettelijke regels verloopt, kan de Inspectie in het primair en voortgezet onderwijs de afhandeling door de landelijke klachtencommissie marginaal toetsen. Het oordeel van de Inspectie dat er procedurele fouten gemaakt zijn, kan door de klager worden gebruikt om het bevoegd gezag van de school te verzoeken de klacht opnieuw in behandeling te nemen. In het hoger onderwijs kan de Inspectie in het kader van het naleven van de WHW onderzoek uitvoeren bij de betreffende instelling.

De Inspectie van het Onderwijs heeft op dit moment geen algemene toezicht-bevoegdheden als het gaat om bestuurs- of beleidsaangelegenheden van het bevoegd gezag. De minister heeft aangegeven de Inspectie wel dergelijke bevoegdheden toe te willen kennen; het gaat daarbij om onderzoek naar de mate waarin scholen aan de toekomstige wettelijke vereisten aangaande de bestuurlijke inrichting voldoen. Daarnaast zal de Inspectie op basis van het jaarverslag van instellingen marginaal nagaan of scholen aan de vereisten aangaande de invoering van sectorale codes voor goed bestuur voldoen. In de huidige toetsingskaders voor het primair en voortgezet onderwijs en voor de bve-sector zijn ook al criteria opgenomen in het kader van het kwaliteitsbeleid dat instellingen voeren, die betrekking hebben op goed bestuur. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om de interactie met belanghebbenden in de omgeving van de instelling.

Geschillencommissies medezeggenschap

Medezeggenschaps geschillen kunnen voorgelegd worden aan de geschillencommissie waarbij het bevoegd gezag is aangesloten. De huidige geschillencommissies zijn voornamelijk naar denominatie georganiseerd. Op grond van artikel 18 van de WMO (1992) zijn scholen in het primair en voortgezet onderwijs en bve-instellingen verplicht aangesloten bij een geschillencommissie, die bindende uitspraken kan doen in de verschillende soorten medezeggenschaps geschillen. Tegen die uitspraak kan beroep worden ingesteld bij de burgerlijke rechter (bijzonder onderwijs). Deze toetst marginaal of de uitspraak voldoet aan de goede procesorde. De bestuursrechter toetst de Landelijke Geschillencommissie die in administratief beroep oordeelt over geschillen in het openbaar onderwijs. Hier vindt een meer inhoudelijke heroverweging plaats. Het hoger beroeps-onderwijs is eveneens verplicht bij een geschillencommissie aangesloten op grond van artikel 10.26 van de huidige WHW.

Onder de WMS wordt eveneens in een geschillenprocedure voor het primair en voortgezet bij een landelijke geschillencommissie voorzien. In vergelijking met de WMO kan de geschillencommissie onder de WMS niet alleen procedureel toetsen, maar ook nagaan of het bestuur bij de afweging van de belangen in redelijkheid tot zijn besluit is gekomen. Voor de bve-sector blijft onder de WMO de huidige situatie bestaan, waarbij medezeggenschaps geschillen worden voorgelegd aan de commissies van beroep van de Stichting rechtspraak en geschillenregeling voor confessioneel BVE of van de Stichting geschillencommissies onderwijs.

Landelijke ondersteuning toezichthouders

In het vorige hoofdstuk is reeds gewezen op initiatieven zowel vanuit de branche- en sectororganisaties als vanuit de toezichthouders zelf om te komen tot een vorm van landelijke organisatie en ondersteuning. In zowel de bve-sector als het hoger beroeps-onderwijs is vanuit de raden van toezicht een begin gemaakt met de professionalisering van leden die binnen de afzonderlijke instellingen zitting hebben in de raden van toezicht. In het hoger beroepsonderwijs gaat een nog op te richten platform van toezichthouders de naleving van de code controleren. In het middelbaar beroepsonderwijs bestaat sinds kort een platform van raden van toezicht.

Inmiddels is met de oprichting van de VO-raad in het voortgezet onderwijs eveneens een soort sectororganisatie ontstaan. In het primair onderwijs ontbreekt een dergelijke sectorraad vooralsnog. Wel hebben de grootste besturenorganisaties in juni 2005 gezamenlijk de WvPO (Werkgeversvereniging van het Primair Onderwijs) opgericht. De WvPO kan zich verder verbreden in taakstelling (niet alleen cao-onderhandelingen) en in draagvlak (ook kleinere werkgeversorganisaties erbij betrekken), en zich ontwikkelen tot een brancheorganisatie voor het gehele primair onderwijs. Binnen deze verbanden zijn er initiatieven om te komen tot ondersteuning van toezichthouders.

Codes voor goed bestuur

Zowel het middelbaar als het hoger beroepsonderwijs beschikken over actieve brancheorganisaties. Deze brancheorganisaties hebben een centrale functie vervuld in de totstandkoming van codes voor goed bestuur binnen hun sector. De MBO Raad heeft aan het begin van dit jaar een dergelijke code vastgesteld. Nederlandse hogescholen hebben eerder al in 2005 een branchecode afgesproken. Hiermee hebben zij in eigen kring de regels bepaald voor goed bestuur en toezicht. In de code is vastgelegd op welke wijze zij in een open dialoog met andere belanghebbenden inhoud geven aan onderwijs en onderzoek.

In zowel het ingediende wetsvoorstel WHOO als het wetsvoorstel goed bestuur bve is sprake van een verplichting voor de instellingen om zich aan een code voor goed bestuur

te verbinden. Onderwijsinstellingen in deze sectoren dienen in hun jaarverslag aan te geven op welke wijze zij invulling hebben gegeven aan de code en te beargumenteren op welke onderdelen zij hiervan zijn afgeweken. De minister wijst bij algemene maatregel van bestuur aan welke code(s) door instellingen mogen worden gehanteerd.

Voor het primair onderwijs hebben in 2004 de besturenorganisaties een code goed bestuur opgesteld. In het voortgezet onderwijs wordt momenteel aan een dergelijke code gewerkt, die aan het eind van dit jaar beschikbaar moet komen.

4.3 Twee aandachtspunten bij het bestaande systeem

Zoals al geconstateerd werd op het niveau van onderwijsinstellingen in het vorige hoofdstuk, beschikken we niet over voldoende onderzoeken en studies om een omvattend oordeel over het feitelijk functioneren van deze verdeling en deling van bevoegdheden op landelijk niveau te formuleren. Op twee aandachtspunten wil de raad wel de aandacht vestigen.

Invoering en handhaving van codes voor goed bestuur

Ervaringen met de toepassing van de codes voor goed bestuur binnen instellingen ontbreken voornamelijk. Wel is duidelijk dat de codes voor goed bestuur tussen de verschillende onderwijssectoren onderling verschillen. Dit geldt zowel de mate waarin de verschillende aspecten van goed bestuur in de codes zijn geregeld als de handhaving van de codes door de brancheorganisaties. De code goed bestuur die voor bve-instellingen is ontwikkeld bestrijkt een groot aantal aspecten van governance, en bevat hiervoor concrete bepalingen. Hoewel instellingen de vrijheid hebben om beargumenteerd van de code af te wijken, kan een gedetailleerde code ertoe leiden dat deze eerder ongewijzigd wordt overgenomen. Dit herbergt het gevaar in zich dat de code niet door de instelling zelf 'doorleefd' wordt.²³ De raad acht het juist van belang dat de codes discussie over goed bestuur stimuleren, waarbij alle belanghebbenden in en rondom de instelling worden betrokken. Het is aan de brancheorganisatie om na te gaan in hoeverre de code naar behoren werkt en of dergelijke neveneffecten zich voordoen.

De code voor goed bestuur die in het primair onderwijs is ontwikkeld, wordt nog niet breed ingevoerd door het veld. Daarnaast is de code, voor een deel doordat zij is ontwikkeld met het oog op de invoering van de lumpsumfinanciering, sterk gericht op het doelgerichte en doelmatige bestuur en beheer van scholen. De code besteedt minder aandacht aan aspecten van horizontale verantwoording. In het licht hiervan, en gegeven het voorgenomen wetsvoorstel goed bestuur po/vo, dient deze code geactualiseerd te worden. Deze ontwikkeling ten aanzien van de code goed bestuur voor het primair onderwijs maakt duidelijk, dat de eisen die aan de codes gesteld worden in de loop van de tijd kunnen wijzigen. Het is de verwachting van de raad dat deze dynamiek door de brancheorganisaties wordt onderkend. Het is echter de taak van de minister periodiek te bezien of de codes die zij per algemene maatregel van bestuur heeft aangewezen, nog aan de dan gestelde eisen voldoen.

Creëren van voldoende mogelijkheden voor instellingen om aan de zorgplicht voor goed bestuur te voldoen

Het is aan de onderwijsinstellingen om te bepalen in hoeverre en op welke wijze zij zich sectoraal of bovensectoraal organiseren. De minister kan wel sector- en brancheorganisaties stimuleren, maar deze uiteraard niet afdwingen. Ook de mate waarin sector- en brancheorganisaties bevoegdheden hebben en in hoeverre deze (groepen) onderwijs-

²³ Hooge, Nusink & Van der Sluis, 2006.

instellingen vertegenwoordigen, is aan de onderwijsinstellingen zelf. Het is mede de taak van de minister om op dit punt de ontwikkelingen te volgen. Dat geldt in het bijzonder voor de mogelijkheden van afzonderlijke onderwijsinstellingen om daadwerkelijk inhoud te geven aan de door de overheid geformuleerde zorgplicht voor goed bestuur. De minister dient waarborgen in te bouwen die het mogelijk maken voor onderwijsinstellingen om zich niet bij een van de vertegenwoordigende organisaties in de desbetreffende sector aan te sluiten, en toch aan de wettelijke gestelde zorgplichten te voldoen.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk trekt de raad conclusies en formuleert hij zeven aanbevelingen. De raad geeft daarbij aan welke onderdelen van governance verder ingevoerd zouden kunnen worden. Hij doet dit op basis van het belang van deze onderdelen voor een evenwichtig systeem van verdeling en deling van bevoegdheden.

Perk het doel en de reikwijdte van het governancebeleid in

De raad adviseert de minister om het doel en de reikwijdte van het governancebeleid in te perken. Het begrip governance dient gereserveerd te worden voor het waarborgen van het deskundig en zorgvuldig bestuurlijk handelen in onderwijsinstellingen. Om dit te bereiken dient een systeem van verdeling en deling van bevoegdheden ('checks and balances') tot stand te worden gebracht. Controlemechanismen (*checks*) moeten daarbij de balans tussen de belangen van de machten (*balances*) waarborgen. Daaronder vallen zowel interne vormen van toezicht, extern toezicht, als horizontale vormen van verantwoording. Een systeem van verdeling en deling van bevoegdheden dat goed bestuur waarborgt is een wenselijk en legitiem streven op zichzelf.

Onderdelen uit de voortgangsbrief van de minister die hierbij aansluiten zijn: het versterken van de medezeggenschap; het sturen op resultaten; het positioneren van de brancheorganisaties; de verdere uitwerking van de codes voor goed bestuur; en de scheiding tussen bestuur en toezicht op instellingsniveau. De raad acht hierbij het vaststellen van de hoogte van beloningen voor bestuurders in het onderwijs en van de financiële reserves in de eerste plaats de taak van de instellingen, respectievelijk van hun raden van toezicht. De taak voor de minister in deze zou een rapporterende en deels toetsende moeten zijn, waarmee zij rekening houdt bij het al dan niet voorschrijven van een bepaalde code in een algemene maatregel van bestuur. De overige onderdelen genoemd in de brief vallen volgens de raad buiten de reikwijdte van governance.

Aanbeveling aan de minister

De raad adviseert governance in te perken tot het creëren van een verdeling en deling van bevoegdheden met het doel het deskundig en zorgvuldig bestuurlijk handelen te waarborgen en mede hierdoor oneigenlijk gebruik van bevoegdheden door onderwijsinstellingen tegen te gaan.

Ruimte voor bestuurlijke variëteit

De raad adviseert de minister de mogelijkheden voor bestuurlijke variëteit niet te verminderen en daar waar mogelijk uit te breiden. Het huidige onderwijsbestel wordt gekenmerkt door een variatie aan bestuursvormen. De raad constateert dat het gevaar bestaat dat deze variatie sterk ingeperkt zou kunnen worden door de eisen van goed bestuur die aan de instellingen worden gesteld – met name in de richting van de stichtingsvorm en een raad-van-toezichtmodel. De keuze voor een bepaalde bestuursvorm dient evenwel op grond van overwegingen van vrijheid van inrichting (bijzonder onderwijs) en decentralisatie (openbaar onderwijs) aan de instellingen en gemeentebesturen te blijven. De minister wordt geadviseerd de wetgeving rond goed bestuur te toetsen op de criteria van vrijheid van inrichting en decentralisatie.

De raad adviseert de minister om daar waar mogelijk uitbreiding van mogelijke bestuursvormen in het onderwijs te onderzoeken. De raad wijst in dat verband op de discussie rond bijvoorbeeld maatschappelijke ondernemingen, lerencoöperaties en scholencoöperaties die ook voor onderwijsinstellingen interessant zouden kunnen zijn. In dat kader zou de minister ook kunnen onderzoeken of andere vormen zoals de maatschap een waardevolle aanvulling op de huidige bestuursvormen in het onderwijs kunnen zijn.

Aanbeveling aan de minister

De raad adviseert de mogelijkheden voor bestuurlijke variëteit niet te verminderen, waar mogelijk te verruimen en de wetgeving rond goed bestuur steeds op criteria van vrijheid van inrichting en decentralisatie te toetsen.

De raad adviseert de mogelijkheid van nieuwe bestuursvormen voor het onderwijs te onderzoeken.

Mogelijkheid om externen in de medezeggenschapsraad op te nemen

De raad adviseert de mogelijkheid te creëren om een aantal maatschappijvertegenwoordigers op te nemen in een adviserende, lokale geleding van de medezeggenschapsraad. Concreet betekent dit dat de medezeggenschapsraad – met instemming van het bevoegd gezag – tevens vertegenwoordigers uit de lokale gemeenschap een plaats kan geven. Deze externe maatschappijgeleding heeft adviesrecht op een aantal nader in de wet te omschrijven zaken, bijvoorbeeld het veiligheidsbeleid, de inkrimping of uitbreiding van de werkzaamheden van de school, de samenwerking van de school met instellingen in de omgeving en de buitenschoolse activiteiten.

Bijzondere instellingen kunnen ook binnen bestuurlijk verband vastleggen in de statuten dat bijvoorbeeld een aantal leden van de gezamenlijk medezeggenschapsraad wordt benoemd vanuit externe instanties zoals lokale bedrijven, de wijkvereniging of een kerkgenootschap. Dit is echter geen voorwerp van regeling door de overheid. Ook openbare instellingen hebben – binnen de wettelijke marges – ruimte om voorzieningen te treffen voor invloed van overige belanghebbenden.

Aanbeveling aan de minister

De raad adviseert het voor onderwijsinstellingen mogelijk te maken om externen een formele plaats in de medezeggenschap te laten vervullen.

Een dergelijke mogelijkheid vergt een aanpassing van de WMS en zou op termijn een interessante keuzemogelijkheid zijn om de verbreding in horizontale verantwoording in het primair en voortgezet onderwijs vorm te geven. Voor de bve-sector en het hoger onderwijs, waar de beroepsvelden een meer prominente rol spelen dan in het funderend onderwijs, zou een externe geleding in de medezeggenschap een waardevolle aanvulling kunnen betekenen – naast de inbreng van beroeps- en bedrijfsleven in de opleidingsgewijze adviescommissies. Ook hier geldt dat dit een wetswijziging vergt, waarin de bevoegdheden van deze geleding ('maatschappijgeleding') worden vastgelegd in de sectorwet.

Extern toezicht op ononderhandelbare normen

De raad adviseert de minister na te gaan wat de ijkpunten zijn waarop het extern toezicht gestoeld wordt. In *Doortastend onderwijstoezicht*²⁴ heeft de raad eerder aangegeven dat er factoren zijn waarvan bekend is dat deze samenhangen met de ontwikkeling van leerlingen en studenten. De raad heeft eerder gewezen op onderwijstijd (1.040 uren in het

²⁴ Onderwijsraad, 2006a.

voortgezet onderwijs, en 1.000 respectievelijk 850 uren in de bve-sector) en bevoegdheden van leraren als belangrijke productiefactoren. Onderwijsinstellingen moeten weten wat tot deze onmisbare normen behoort.²⁵ Deze normstelling geldt voor alle bekostigde onderwijs. Een door de overheid opgelegde leerplicht geeft in ieder geval een door de overheid gegarandeerd recht op minimale basiskwaliteit. De onderwijsinstelling zal op een of andere wijze inzichtelijk moeten maken hoe zij resultaten op deze elementaire zaken bereikt.

Aanbeveling aan de minister

De raad adviseert voor het primair en voortgezet onderwijs en de bve-sector de 'ononderhandelbare' normen vast te stellen volgens welke de Inspectie in ieder geval toezicht dient te houden bij onderwijsinstellingen.

De raad erkent daarbij dat het definitief vaststellen van dergelijke normen de nodige tijd vraagt en dat het van belang is dat er onder betrokkenen draagvlak voor de handhaving van deze normen moet bestaan. Het vaststellen van de normen heeft naar mening van de raad hoge prioriteit.

Het waarborgen van mogelijkheden voor onderwijsinstellingen om aan de zorgplicht voor goed bestuur te kunnen voldoen

De raad adviseert de minister waarborgen in te bouwen, zodat onderwijsinstellingen steeds aan hun zorgplicht voor goed bestuur kunnen blijven voldoen. Het is aan de onderwijsinstellingen in hoeverre en op welke wijze zij zich sectoraal of bovensectoraal organiseren. De minister kan wel sector- en brancheorganisaties stimuleren, maar deze niet afdwingen en dient zich dus in de positionering van de sector- en brancheorganisaties terughoudend op te stellen.

Het is wel de taak van de minister om te blijven volgen hoe het veld hiermee omgaat. Hetzelfde geldt voor de mate waarin onderwijsinstellingen in staat zijn om de door de overheid geformuleerde zorgplichten daadwerkelijk inhoud te geven. De minister dient waarborgen in te bouwen, die het mogelijk maken voor onderwijsinstellingen om zich niet bij een van de vertegenwoordigende organisaties in de desbetreffende sector aan te sluiten en toch aan de wettelijke gestelde zorgplichten te voldoen.

Aanbeveling aan de minister

De raad adviseert de ontwikkeling van de codes goed bestuur in de verschillende onderwijssectoren goed te monitoren. Verder dienen bij voorkeur meerdere codes voor goed bestuur binnen elke onderwijssector door de minister bij algemene maatregel van bestuur te worden aangewezen, waarbij het aantal codes dat wordt aangewezen anderzijds beperkt wordt. Op deze wijze kan recht worden gedaan aan de vrijheid van inrichting, zonder dat dit ten koste gaat van transparantie.

De raad adviseert waarborgen in te bouwen om ervoor te zorgen dat onderwijsinstellingen die zich niet aan een sector- of brancheorganisatie willen verbinden, wel aan de gestelde zorgplichten voor goed bestuur kunnen voldoen.

Scheiding tussen bestuur en intern toezicht vastleggen

In zijn advies *Degelijk onderwijsbestuur* heeft de raad een functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht als een centraal principe voor goed bestuur aangemerkt. De wijze waarop deze functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht vorm kan krijgen verschilt per onderwijssector. In het primair en voortgezet onderwijs ligt het primaat hiervoor bij

²⁵ Onderwijsraad, 2006a.

het bevoegd gezag. In het bijzonder onderwijs is functiescheiding daarbij een zaak die vooral in statuten en in andere eigen regelingen tot uitdrukking komt; in het openbaar onderwijs gaat het om gemeentelijke regelingen of – voor zover het om de stichting voor openbaar onderwijs gaat – statuten. In de bve-sector en het hoger onderwijs zijn de toezichthoudende en bestuurlijke taken in principe wettelijk gesplitst en aan twee organen toebedeeld, namelijk aan een college of raad van bestuur en aan een raad van toezicht.

Voor het primair en voortgezet onderwijs heeft de minister aangekondigd het principe van scheiding van bestuur en toezicht in de wet te verankeren. Deze wetswijziging vormt onderdeel van de introductie van een zorgplicht voor goed bestuur, goed financieel beleid en goede kwaliteit voor instellingen in het primair en voortgezet onderwijs. In de wet zal de mogelijkheid worden gecreëerd om de scheiding tussen bestuur en intern toezicht vorm te geven met een raad van toezicht en een (college van) bestuur²⁶, zonder deze vormgeving voor te schrijven.

Aanbeveling aan de minister

De raad adviseert de scheiding tussen bestuur en intern toezicht wettelijk vast te leggen voor het primair en voortgezet onderwijs, maar de vormgeving hiervan niet voor te schrijven.

De raad beveelt de minister aan deze aanbeveling over te nemen in het Wetsvoorstel goed bestuur po/vo, dat zij aan het eind van 2006 naar de Tweede Kamer zal sturen.

Geef het interne toezicht ook als expliciete taak het toezicht houden op de horizontale verantwoording van de instelling

Er zijn verschillende modellen denkbaar om de horizontale verantwoording van onderwijsinstellingen te regelen. Een eerste model is om hiervoor geen regelingen te treffen, maar het aan het veld en de belanghebbenden over te laten. Een tweede model is om horizontale verantwoording expliciet in de wet vast te leggen als zorgplicht, waarbij onderwijsinstellingen in hun jaarverslag moeten aangeven op welke wijze zij hieraan invulling hebben gegeven. Het externe toezicht toetst of dit op een adequate wijze gerealiseerd is. Een derde model vormt een aanscherping hiervan en formuleert daar bovenop een beperkt aantal inhoudelijke opbrengsten van wat de zorgplichten moeten realiseren. In alle drie gevallen ziet het intern toezicht toe op de invulling hiervan. Het ligt dan ook voor de hand om het toezicht houden op horizontale verantwoording als expliciete taak voor het interne toezicht in de wet op te nemen.

Aanbeveling aan de minister

De raad adviseert om het toezicht houden op de horizontale verantwoording van de instelling als expliciete taak aan de taakstelling van het interne toezicht toe te voegen. Dit zou in de verschillende sectorwetten verankerd moeten worden.

De raad beveelt aan in de omschrijving van taken en bevoegdheden van het interne toezicht binnen het funderend onderwijs bovenstaande bepaling op te nemen in het Wetsvoorstel goed bestuur po/vo, dat de minister aan het eind van dit jaar bij de Tweede Kamer wil indienen. De raad stelt voor een dergelijke bepaling ook op te nemen in het Wetsvoorstel goed bestuur bve en het wetsvoorstel WHOO, die inmiddels naar de Tweede Kamer zijn gestuurd.

²⁶ Andermaal wil de raad er terzijde op wijzen dat in het funderend onderwijs een bescheiden terminologie wordt gehanteerd die dicht bij de ouders staat: dus gewoon 'directie'.

Afkortingen

bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
hbo	hoger beroepsonderwijs
HOAK	Hoger onderwijs en autonomie en kwaliteit
JOB	Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
mub	modernisering universitaire bestuursorganisatie
NCD	Nederlands Centrum van Directeuren en Commissarissen
NKSR	Nederlandse Katholieke Schoolraad
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
po	primair onderwijs
roc	regionaal opleidingscentrum
vo	voortgezet onderwijs
WHOO	Wet op het hoger onderwijs en onderzoek
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WMO	Wet medezeggenschap onderwijs
WMS	Wet medezeggenschap scholen
WOR	Wet op de ondernemingsraden
WvPO	Werkgeversvereniging van het Primair Onderwijs

Literatuur

- Basoski, I., Schulz, M., Camps, T., Vermeulen, M., Nieuwland, L. & Wiegers, M. (2006). *Educational governance in perspectief: Onderzoek naar de stand van zaken in Nederland, in het buitenland en in andere sectoren*. Utrecht: Berenschot.
- Boer, H. de, Goedegebuure, L. & Huisman, J. (2005). *Gezonde spanning: Beleidsevaluatie van de MUB (Eindrapport)*. Enschede: CHEPS, Universiteit Twente.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hooge, E., Nusink, F. & Sluis, M. van der (2006). *Zicht op intern toezicht*. Amsterdam: Max Goote kenniscentrum.
- Karsten, S., Jong, U. de, Ledoux, G. & Sligte, H. (2006). *De positie van ouders en leerlingen in het governancebeleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm instituut.
- Meurs, P. & Schraven, T. (2006). *Naar stimulerend en slim toezicht*. Maarssen: Elsevier gezondheidszorg.
- Ministerie van Economische Zaken (2004). *Eindrapport 'Public governance en maatschappelijk ondernemerschap'*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen (1985a). *Notitie "Minder regels, meer ruimte"*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen.
- Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen (1985b). *Hoger onderwijs, autonomie en kwaliteit*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen.
- Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen (1988). *De school op weg naar 2000: een besturingsfilosofie voor de negentiger jaren*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005). *Beleidsnotitie governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*. Geraadpleegd op 29 september 2006 via de website van het ministerie van OCW, <http://www.minocw.nl/documenten/brief2k-2005-doc-27761a.pdf#search=%22beleidsnotitie%20governance%22>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). Brief minister van OCW aan de Tweede Kamer. Voortgang good governance in onderwijs. Kenmerk P&O/OCWV/2006/26686.
- Naber, B., Overdiep, I. & Rooijen, E. van (2006). *Governance: tussen bewijzen en vertrouwen. Onderzoek naar kwaliteitszorg en maatschappelijke verantwoording onder PO- en VO-scholen in opdracht van het ministerie van OCW*. Den Haag: B&A Groep.
- Nederlandse Katholieke Schoolraad (1979). *Bouwen aan de relatief autonome school. Discussienota*.
- Onderwijsraad (2004). *Degelijk onderwijsbestuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005a). *Variëteit in schaal*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005b). *Waardering voor hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006a). *Doortastend onderwijstoezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006b). *Onderwijsspecifieke medezeggenschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006c). *Duurzame onderwijsrelaties*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006d). *Naar meer evidence-based onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006e). *Werkprogramma 2007*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Schoonhoven, R. van & Konings, D. (2006). *Tussen wil en wet: Naar volwaardige medezeggenschap in het beroepsonderwijs?* Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.

- Schilder, A., Mosch, R.H.J. & Hage, M. (2006). *Advies toezicht op woningcorporaties*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- Smit, F., Ojen, Q. van, Vegt, A. van der, Brink, M. & Claessen, J. (1997). *Werking van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992*. Nijmegen/Ubbergen: ITS/Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Zoontjes, P.J.J., Delnooz, H. & Vermeulen, B.P. (2006). *Governance in het openbaar onderwijs: over de mogelijkheden van scheiding van bestuur en toezicht en van delegatie van bevoegdheden in het vermogensrechtelijk verzelfstandigd openbaar onderwijs in PO en VO*. Tilburg: Centrum voor wetgevingsvraagstukken, Schoordijk instituut.

Geraadpleegde deskundigen

Bij de totstandkoming van dit advies is gesproken met de volgende deskundigen

De heer H.A.J. van Asseldonk, lid college van bestuur SCO Lucas, Den Haag

De heer prof.dr. T. Camps, bestuursvoorzitter Berenschot, Utrecht

De heer ir. H.W.J. Elbers, directeur VSNU, Den Haag

Mevrouw mr. J. Eshuis, senior beleidsmedewerker VOS/ABB, Woerden

Mevrouw dr. E.H. Hooge, lector Corporate Governance, Avans Hogeschool Breda, Breda

De heer dr. G. de Jager, plaatsvervangend directeur HBO-raad, Den Haag

De heer mr. H. Strietman, algemeen directeur Besturenraad, Voorburg

De heer drs. J.A.C.F. Tuytel, voorzitter college van bestuur Hogeschool Rotterdam,
Rotterdam

Mevrouw A.M. Vliegthart, voorzitter MBO Raad, De Bilt

Mevrouw mr. R.G.K. Voss, hoofdinspecteur beroepsonderwijs en volwasseneneducatie,
Inspectie van het onderwijs, Utrecht

De heer prof.dr. F.A. van Vught, lid van de Group of Social Policy Analysis (GSPA) van de
Europese Commissie, Brussel