

Eindrapport simulatie 'Verantwoord onderwijs'

Resultaten van het ex ante toetsen van horizontale
verantwoording in een beleidssimulatie

Tilburg, 16 november 2006

Mr. drs. Juliette Vermaas
Drs. Lonneke Nieuwland
Drs. Rob Pranger

Uitgever: IVA
Warandelaan 2, Postbus 90153, 5000 LE Tilburg
Telefoonnummer: 013-4668466, telefax: 013-4668477
Website: www.iva.nl

© 2006 IVA

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of worden openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het IVA.

Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning bij artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Voorwoord

Het goed-bestuurmodel is gebaseerd op diverse veronderstellingen omtrent het effect van intern en extern toezicht en de rol die verantwoordingsinformatie speelt in horizontale en verticale richting. Hoe het goed-bestuurbeleid in de praktijk van het onderwijs concreet gaat uitwerken, is echter nog niet geheel helder. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft IVA Beleidsonderzoek en advies daarom gevraagd een simulatie te ontwikkelen die antwoord moet geven op de haalbaarheid, het realiteitsgehalte en de effectiviteit van (deels nog impliciete) veronderstellingen rond goed-bestuur. Tevens past een simulatie bij de lerende aanpak die centraal staat in de *Beleidsnotitie Governance* en die vooral gericht is op de aspecten horizontale verantwoording en (verticaal) toezicht.

In de periode april tot en met september 2006 heeft het projectteam van het IVA in nauwe samenwerking met het projectteam Goed-bestuur van het ministerie gewerkt aan de ontwikkeling van de simulatie. In september/oktober 2006 is de beleidssimulatie 'Verantwoord Onderwijs' twee keer gespeeld met in totaal 80 deelnemers uit het onderwijsveld.

In dit eindrapport wordt verslag gedaan van de resultaten van de beleidssimulatie. Het eindrapport bestaat uit twee delen: een basisrapport (deel B) en een soort 'oplegnotitie' (deel A). Deel A begint met een kort inleidend hoofdstuk over de onderzoeksvraag en de opzet van de simulatie. In het tweede hoofdstuk volgt een samenvatting van de belangrijkste resultaten van de simulatie op basis van de ervaringen van de deelnemers en waarnemingen van de observanten, een beschouwing van de onderzoekers en een aantal aanbevelingen van de deelnemers ten aanzien van de verdere invulling en uitwerking van horizontale verantwoording. In het derde hoofdstuk wordt ingegaan op de (wetenschappelijke) meerwaarde van het inzetten van een simulatie als instrument om beleid ex ante te toetsen. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van de ervaringen/meningen van de deelnemers en die van experts die tijdens een expertmeeting hun oordeel over de validiteit van het gebruikte instrument hebben gegeven.

Deel B vormt de basis waarop de conclusies in deel A zijn gebaseerd. In deel B wordt dieper ingegaan op het project, de simulatie, de observaties van de observanten en de ervaringen van de deelnemers. Waar mogelijk en wenselijk wordt in dit deel gebruik gemaakt van voorbeelden van spelmateriaal, foto's en citaten om een indruk te geven van het verloop van de simulatie. Opgemerkt wordt dat alle resultaten die in dit deel worden weergegeven gebaseerd zijn op de

ervaringen en (soms impliciete) veronderstellingen van de deelnemers, tenzij nadrukkelijk wordt aangegeven dat het gaat om een observatie van de observanten.

In dit eindrapport wordt gebruik gemaakt van verschillende bronnen. De onderstaande tabel laat zien welke bronnen dit zijn en waarop hun uitspraken zijn gebaseerd.

Bron	Basis uitspraken	Plaats in rapport
Deelnemers	Oordeel over horizontale verantwoording en het instrument simulatie gebaseerd op hun eigen ervaring/observatie in de simulatie en hun reactie op de waarneming van de observanten gepresenteerd in de eindevaluatie	Hoofdstuk 2 (§ 2.2 en 2.4) Hoofdstuk 3 (§ 3.2) Hoofdstuk 6, 7 en 8
Observanten	Waarneming van de observanten zonder waardeoordeel (gepresenteerd in de eindevaluatie)	Hoofdstuk 2 (§ 2.2) Hoofdstuk 6, 7 en 8
Spelleiding/ onderzoekers	Beschouwing over horizontale verantwoording (op een hoger abstractieniveau) gebaseerd op de resultaten van de twee spelruns (het oordeel van de deelnemers en de waarneming van de observanten)	Hoofdstuk 2 (§ 2.3)
Experts	Oordeel over de wetenschappelijke validatie van de simulatie gebaseerd op het oordeel van de deelnemers en de waarneming van de observanten	Hoofdstuk 3 (§ 3.3)

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 1

Deel A: Belangrijkste resultaten 3

1. Hoofdpunten doel en ontwikkeling beleidssimulatie 5
2. Beschouwing en aanbevelingen horizontale verantwoording 9
 - 2.1. Inleiding 9
 - 2.2. Samenvatting van de opmerkingen bij horizontale verantwoording 9
 - 2.3. Beschouwingen van de onderzoekers 11
 - 2.4. Aanbevelingen horizontale verantwoording door deelnemers 13
3. Oordeel over het instrument simulatie en wetenschappelijke validatie van de simulatie 15
 - 3.1. Inleiding 15
 - 3.2. Oordeel over het instrument simulatie 15
 - 3.3. Validiteit van de resultaten van de simulatie 16

Deel B: Opbrengsten van de simulatie 'Verantwoord onderwijs' 19

4. Aanleiding en opzet van het onderzoek 21
 - 4.1. Aanleiding: Beleidsnotitie Governance 21
 - 4.2. Doelstelling van de simulatie 22
 - 4.3. Waarom een beleidssimulatie? 23
 - 4.4. Werkwijze 25
5. Opzet van de simulatie 27
 - 5.1. Inleiding 27
 - 5.2. Scenario 28
 - 5.3. Opbouw van de simulatie 30

6. Hoe krijgt horizontale verantwoording vorm? 39

6.1. Inleiding 39

6.2. Structuur en inhoud van het overleg met belanghebbenden 39

6.3. Wijze van communiceren 41

7. Wat betekent horizontale verantwoording voor de betrokken partijen? 43

7.1. Inleiding 43

7.2. Positie van de onderwijsinstelling (intern) 43

7.3. Positie van de belanghebbenden 44

8. Waardering horizontale verantwoording en effecten op maatschappelijke vraagstukken en onderwijsprestaties 47

8.1. Inleiding 47

8.2. Waardering horizontale verantwoording door deelnemers 47

8.3. Effecten op maatschappelijke vraagstukken 48

8.4. Effecten op onderwijsprestaties 49

Bijlagen

Schematic horizontale verantwoording 51

Overzicht scores spelrun 29 september 2006 55

Deelnemers Expertmeeting 67

Managementsamenvatting

In opdracht van het ministerie van OCW heeft IVA Beleidsonderzoek en advies een beleidssimulatie gemaakt over horizontale verantwoording in het onderwijs. De simulatie 'Verantwoord onderwijs' is in september/oktober 2006 twee keer gespeeld met in totaal 80 deelnemers uit het onderwijsveld.¹

Oordeel van de deelnemers

De resultaten van de simulatie die in dit rapport beschreven worden, laten zien dat het oordeel van de deelnemers over horizontale verantwoording varieert van afwachtend, voorzichtig positief tot zeer positief. Bijna alle deelnemers verwachten dat horizontale verantwoording bijdraagt aan het beter en/of sneller oplossen van maatschappelijke problemen. Horizontale verantwoording stelt de betrokken partijen in staat problemen sneller te signaleren en beter te analyseren. Omdat de partijen elkaar kennen, hebben zij meer begrip voor eenieders positie en standpunten. Als het gaat om de dialoog met belanghebbenden vinden de deelnemers dat er nu ook al veel overleg met de omgeving plaatsvindt, maar dat veel overleg nu nog vrijblijvend is, de 'verplichting' om je te verantwoorden ontbreekt nog. Om horizontale verantwoording te realiseren moeten zowel onderwijsinstellingen als belanghebbenden zich kwetsbaar durven opstellen; dit vraagt vertrouwen van alle betrokken partijen. Met betrekking tot de verwachte effecten op onderwijsprestaties merken de deelnemers op dat horizontale verantwoording ten goede kan komen aan de onderwijsprestaties.

De conclusie van de deelnemers op basis van hun ervaringen tijdens de simulatie is dat het ministerie met horizontale verantwoording op de goede weg zit. Wel vragen de deelnemers aandacht voor een aantal mitsen en maren om horizontale verantwoording tot een succes te maken. De simulatie roept vooral veel vragen op over de invulling van horizontale verantwoording en de consequenties hiervan voor de positie van de onderwijsinstelling en de belanghebbenden.

- Binnen de onderwijsinstelling bestaat onduidelijkheid over de rollen en verantwoordelijkheden van raad van toezicht, bestuur en managementteam. Vooral de positie van de raad van toezicht roept vragen op. Daarnaast spreken deelnemers hun zorg

¹ Aan de simulaties deden mee: leerlingen, ouders, managementteams en besturen uit primair onderwijs, voortgezet onderwijs en bve, raden van toezicht, gemeente, werkgevers, jeugdzorg, cwi en politie.

uit voor het ondersneeuwen van schoolse problematiek door niet-schoolse problematiek. Ook stellen de deelnemers dat er een risico van bureaucratisering is, door de aanzuigende kracht van scholen om alles zelf te (willen) doen. De deelnemers vragen zich tevens af hoe transparant een onderwijsinstelling in het licht van horizontale verantwoording moet zijn. Daarnaast blijkt dat de verschillen tussen de sectoren groot zijn; vooral de deelnemers in de rol van het primair onderwijs oordelen kritisch over horizontale verantwoording.

- De positie van de belanghebbenden in de bestuurlijke verhoudingen in en rond de onderwijsinstellingen roept onder meer de volgende vragen op:
 - > Wat houdt de regierol van de gemeente in?
 - > De betrokkenheid van ouders en leerlingen kost veel tijd en energie (en levert nog weinig op), mag dit van ouders en leerlingen gevraagd worden?
 - > Wie positioneert (en ondersteunt) de belanghebbenden ten opzichte van de onderwijsinstelling en ten opzichte van elkaar?

Beschouwing

De simulaties maken (opnieuw) duidelijk dat onderwijs mensenwerk is en dat ruimte voor eigen invulling en maatwerk noodzakelijk is. Tevens blijkt uit de reacties van de deelnemers op horizontale verantwoording dat er sprake is van veel impliciete veronderstellingen die niet altijd stroken met de uitgangspunten van horizontale verantwoording. Hier moet bij de uitwerking van horizontale verantwoording voldoende oog voor zijn. Vormvrijheid van horizontale verantwoording (al dan niet binnen grenzen) betekent dat een groot deel van de vragen van de deelnemers in de praktijk beantwoord zal moeten worden en er (bijvoorbeeld door verschillen in context) meerdere antwoorden mogelijk zijn. Toch blijkt uit de reacties van de deelnemers dat het te eenvoudig is om te concluderen dat de onduidelijkheden in de praktijk vanzelf wel opgelost zullen worden. Om weerstand bij de invoering van horizontale verantwoording te voorkomen, verdient het zeker aanbeveling om uitgebreid aandacht te besteden aan deze onbeantwoorde vragen en de hieruit volgende onzekerheden bij de betrokken partijen. De partijen verwachten van het ministerie duidelijke richtlijnen omtrent de grenzen van het speelveld en ieders rechten en plichten daarin. Ook is behoefte aan ondersteuning bij het eigen maken van de competenties die onderwijsinstellingen en belanghebbenden nodig hebben om de horizontale verantwoording samen op goede wijze vorm en inhoud te geven.

Tot slot roept de simulatie nog de volgende, meer beschouwende vragen op:

- Hoe wordt voorkomen dat door horizontale verantwoording een verschuiving plaatsvindt van een landelijk incidentgestuurd beleid naar een lokaal incidentgestuurd beleid?
- Hoe verhoudt horizontale verantwoording zich tot medezeggenschap?
- Veronderstelt horizontale verantwoording ook het samen met belanghebbenden zoeken naar oplossingen, met andere woorden, veronderstelt het interactieve beleidsontwikkeling?
- Kunnen verschillen in de invulling van horizontale verantwoording leiden tot verschillen in onderwijsprestaties, en zo ja, hoe verhoudt zich dat tot de zorgplicht van de overheid voor kwalitatief goed onderwijs?

Deel A: Belangrijkste resultaten

Hoofdstuk 1

Hoofdpunten doel en ontwikkeling beleidssimulatie

Doel van de simulatie

Het goed-bestuurbeleid kent diverse pijlers. Eén van de belangrijkste pijlers is die van de horizontale verantwoording: de instelling bevroegt de belanghebbenden in de omgeving op hun opvattingen over en wensen ten aanzien van de prestaties van de instelling. Vervolgens legt de instelling aan de belanghebbenden verantwoording af over de mate waarin ze die wensen heeft vervuld. De gedachte achter horizontale verantwoording is dat tegelijkertijd met het vergroten van de beleidsruimte voor instellingen, de diverse belanghebbenden directer bij de instellingen betrokken moeten worden en reële invloed moeten hebben op de strategie en het beleid. De beleidssimulatie richt zich primair op deze horizontale verantwoording. Centrale vraag is hoe in de praktijk het bieden van ruimte en het afleggen van verantwoording door de instelling aan alle betrokkenen gaat werken. Met andere woorden, wat is de realiteitswaarde van de in de beleidsnotitie beschreven of geïmpliceerde gedragingen van de belanghebbenden en wat zijn de effecten van deze gedragingen? Zoals gezegd, ligt de focus van de simulatie op het uittesten van horizontale verantwoording: hoe krijgt het vorm, hoe wordt het gewaardeerd en wat is het effect op het oplossen van maatschappelijke vraagstukken?

Meerwaarde van de simulatie

Omdat goed-bestuur en horizontale verantwoording nog niet in het onderwijs zijn ingevuld en voor de meeste Nederlandse onderwijsinstellingen nog vrij abstracte begrippen zijn, is het niet mogelijk om de effecten van horizontale verantwoording te meten via de gangbare onderzoeksmethoden. Het afnemen van interviews of een vragenlijst leidt in dit geval vooral tot 'praten over' mogelijke gedragingen in plaats van het zichtbaar maken van deze gedragingen. Een instrument dat zich wel goed leent voor het ex ante toetsen van nog in te voeren beleid is een beleidssimulatie. Een beleidssimulatie maakt het mogelijk om de veronderstellingen rond goed-bestuur op gecontroleerde wijze te toetsen en zo te 'experimenteren' met het invoeren van goed-bestuur in het onderwijs. Dat heeft voor de opdrachtgever als voordeel dat er in kleine, overzichtelijke experimentele situaties (die tegelijkertijd een hoog realiteitsgehalte hebben) kan worden gezien wat mogelijkheden en onmogelijkheden zijn van het goed-bestuurbeleid en welke condities daartoe een bijdrage leveren. Het voordeel voor de deelnemers is dat er eveneens binnen een experimentele situatie ervaren kan worden wat het goed-bestuurbeleid betekent en op

welke manier dat bestaande relaties en werkwijzen binnen en rond de onderwijsinstelling doet veranderen. In feite creëert een beleidssimulatie een wederzijds leerproces. Daarmee wordt aangesloten bij de keuze uit de beleidsnotitie om via de lerende aanpak ervaring op te doen met horizontale verantwoording door de onderwijsinstelling en met beïnvloeding van de onderwijsinstelling door interne en externe belanghebbenden. Een belangrijk uitgangspunt voor het ministerie is tevens het hoge realiteitsgehalte van een beleidssimulatie; deelnemers spelen geen 'rol', maar spelen zichzelf en nemen hun eigen ervaringen en verwachtingen mee. Tegelijkertijd is een simulatie een vereenvoudiging van de werkelijkheid, waardoor het mogelijk is om te focussen op het specifieke probleem, in dit geval de horizontale verantwoording.

Opzet van de simulatie

De simulatie 'Verantwoord Onderwijs' speelt zich af in de fictieve gemeente Opdijk. Om recht te doen aan de realiteit is de (cijfermatige) context van deze gemeente gebaseerd op de feitelijke gegevens van de gemeente Venray. Ook de diverse gebeurtenissen (events) waar de spelers tijdens de simulatie mee geconfronteerd worden zijn gebaseerd op werkelijke gebeurtenissen in het Nederlandse onderwijs.

De deelnemers aan de simulatie zijn verdeeld over de volgende rollen:

- Drie onderwijsinstellingen: Stichting PO² (primair onderwijs), Sint Antonis Lyceum (voortgezet onderwijs) en ROC De Dijk, met ieder een
 - o Raad van Toezicht: 2 leden;
 - o Bestuur: 2 leden;
 - o Managementteam: 1 directeur, 2 leraren/docenten.
- Forum Onderwijsdeelnemers: 2 leerlingen vo, 2 leerlingen roc.
- Forum Ouders: 1 ouder po, 1 ouder vo, 1 ouder roc.
- Platform Werkgevers: 3 werkgevers.
- Jeugdinterventieteam: 1 politie, 1 jeugdzorg, 1 CWI.
- Gemeente Opdijk: 1 wethouder, 1 ambtenaar Onderwijs- en Jeugdbeleid, 1 ambtenaar maatschappelijke vraagstukken.

De onderwijsinstellingen, met als eindverantwoordelijke de Besturen, hebben de opdracht om voor Opdijk een goed onderwijsproces te realiseren. Hiertoe moeten zij de overlegcyclus met belanghebbenden op goede wijze opzetten en inhoud geven. Tevens moeten ze proactief omgaan met de ontwikkelingen in Opdijk. De invulling en uitkomsten van de overlegcyclus, alsmede de door de instellingen gemaakte beleidskeuzes, moeten aan het eind van het schooljaar verantwoord worden in de wettelijk verplichte verantwoordingsnotitie. Van alle belanghebbenden wordt verwacht dat ze vanuit hun specifieke functie kritisch meedenken (en doen) over de door hen gewenste ontwikkelingen in het onderwijs in Opdijk. Hiertoe hebben ze recht op informatie van de onderwijsinstellingen. Tevens wordt de invulling van de horizontale verantwoording beoordeeld door de Raden van Toezicht en de Onderwijsinspectie.

De deelnemers spelen in de simulatie twee schooljaren, te weten schooljaar 2010/2011 en schooljaar 2012/2013. Per schooljaar worden de volgende stappen gezet om de hierboven geformuleerde opdracht uit te voeren:

1. interne strategiebepaling (september);
2. reguliere overlegcyclus (oktober);
3. afhandelen events lopend schooljaar (november/mei);
4. opstellen verantwoordingsnotitie (juni);
5. presentatie notitie en beoordeling door Raad van Toezicht, belanghebbenden en inspectie.

Aan het eind van de twee schooljaren krijgen de deelnemers de gelegenheid om op basis van hun ervaringen met horizontale verantwoording tijdens de simulatie hun oordeel over horizontale verantwoording uit te spreken en tevens aan te geven welke mogelijke knelpunten ze hebben ervaren.

Hoofdstuk 2

Beschouwing en aanbevelingen horizontale verantwoording

2.1. Inleiding

De twee simulaties zijn begeleid door de spelleiding (onderzoekers van het IVA) en geobserveerd door vier observanten. Tijdens de plenaire discussie aan het eind van de simulatie (de eindevaluatie) kregen de deelnemers de gelegenheid hun mening over horizontale verantwoording te geven en te reageren op de observaties van de observanten. In dit hoofdstuk staan de beschouwingen en aanbevelingen van de deelnemers uit de twee plenaire discussies centraal. Tevens worden enkele beschouwende opmerkingen door de onderzoekers gedaan op basis van de resultaten van de simulaties. Het hoofdstuk begint met een samenvatting van de belangrijkste opmerkingen over horizontale verantwoording van de deelnemers (paragraaf 2.2). Deze samenvatting is gebaseerd op het uitgebreide overzicht van de observaties en opmerkingen van deelnemers in deel B van dit rapport (hoofdstukken 6, 7 en 8). Vervolgens wordt ingegaan op de beschouwingen van de onderzoekers (paragraaf 2.3). Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen die door de deelnemers zijn geformuleerd ten behoeve van de verdere invulling en uitwerking van horizontale verantwoording (paragraaf 2.4).

2.2. Samenvatting van de opmerkingen bij horizontale verantwoording

Waardering van horizontale verantwoording en de effecten op maatschappelijke vraagstukken en onderwijsprestaties

Het oordeel van de deelnemers over horizontale verantwoording varieert van afwachtend, voorzichtig positief tot zeer positief. Bijna alle deelnemers verwachten dat horizontale verantwoording bijdraagt aan het beter en/of sneller oplossen van maatschappelijke problemen. Horizontale verantwoording stelt de betrokken partijen in staat problemen sneller te signaleren en beter te analyseren. Omdat de partijen elkaar kennen, hebben zij meer begrip voor eenieders positie en standpunten. Op basis van hun ervaringen tijdens de simulatie stellen de deelnemers vast dat het ministerie met horizontale verantwoording op de goede weg zit, maar dat ze wel oog moeten hebben voor een aantal mitsen en maren om horizontale verantwoording tot een succes te maken.

Deelnemers in de rol van het primair onderwijs oordelen het meest kritisch over horizontale verantwoording. Dit is niet verwonderlijk, gezien het feit dat het verschil tussen het in de simulatie geschetste scenario en de werkelijkheid voor het po het grootst is. Als het gaat om de dialoog met belanghebbenden vinden de deelnemers dat er nu ook al veel overleg met de omgeving plaatsvindt, maar dat veel overleg nu nog vrijblijvend is, de 'verplichting' om je te verantwoorden ontbreekt nog. Om horizontale verantwoording te realiseren moeten zowel onderwijsinstellingen als belanghebbenden zich kwetsbaar durven opstellen; dit vraagt vertrouwen van alle betrokken partijen.

Met betrekking tot de verwachte effecten op onderwijsprestaties merken de deelnemers op dat horizontale verantwoording ten goede kan komen aan de onderwijsprestaties. Zij spreken echter vooral hun zorg uit voor het ondersneeuwen van schoolse problematiek door niet-schoolse problematiek. De deelnemers ervaren een risico van bureaucrativering, met name door de aanzuigende kracht van scholen om alles zelf op te lossen. Dit roept de vraag op wie probleemeigenaar is en hoe ver de verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling daarin reikt. Andere vragen zijn: hoe maak je ook belanghebbenden probleemeigenaar en wie stelt prioriteiten in maatschappelijke vraagstukken?

Invulling van horizontale verantwoording (structuur, inhoud en wijze van communiceren)

In de simulatie is er weinig dialoog tussen onderwijsinstellingen en belanghebbenden tijdens het beleidsproces van de instelling. Er is 'vooraan' (bij de inventarisatie van wensen) en 'achteraan' (bij de verantwoording) contact met belanghebbenden, maar deze worden niet of nauwelijks betrokken bij de prioritering van de vraagstukken in Opdijk en bij de daarop volgende planvorming. Intern hebben de onderwijsinstellingen moeite met de afstemming/verbinding tussen formeel en informeel overleg en tussen incidenten en beleid. De onderwijsinstellingen geven weinig sturing aan het overleg met de belanghebbenden en het is onduidelijk wat de status is van de input van belanghebbenden in het overleg met onderwijsinstellingen: meepraten of meebeslissen? In dat kader wordt de vraag gesteld hoe transparant een onderwijsinstelling in het licht van horizontale verantwoording moet zijn. Ook in de eindverantwoording is het voor belanghebbenden niet duidelijk op welke wijze de onderwijsinstelling vervolg geeft aan het reguliere (en informele) overleg. Wat opvalt is dat de taal van de onderwijsinstellingen vaak niet overeenkomt met de taal van de belanghebbenden. Tevens vragen de observanten en de deelnemers zich af hoe groot het risico op windowdressing en sociaal wenselijk gedrag is.

Horizontale verantwoording en de positie van de betrokken partijen

Binnen de onderwijsinstelling bestaat onduidelijkheid over de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In de verhouding tussen het bestuur en het managementteam/de directie bestaat er vooral onduidelijkheid over de rolverdeling: wie moet 'in control' zijn en hoe geef je dat vorm? In de verhouding tussen de raad van toezicht en het bestuur is er vooral sprake van onduidelijkheid over de invulling van het toezicht en de positie van de raad van toezicht ten aanzien van het bestuur. Ook zijn er vragen over de onafhankelijke positie van de raad en de rol van de raad van toezicht in informele netwerken.

De positie van de belanghebbenden in de bestuurlijke verhoudingen in en rond de onderwijsinstellingen roept de volgende vragen op:

- Wat houdt de regierol van de gemeente in?
- De betrokkenheid van ouders en leerlingen kost veel tijd en energie (en levert nog weinig op), mag dit van ouders en leerlingen gevraagd worden?
- Wie positioneert (en ondersteunt) de belanghebbenden ten opzichte van de onderwijsinstelling en ten opzichte van elkaar?
- Hoe zit het met de representativiteit van de belanghebbenden?
- Hoe kunnen de betrokken partijen het nakomen van gemaakte afspraken afdwingen?

2.3. Beschouwingen van de onderzoekers

Op basis van de resultaten van de twee spelruns, hebben de onderzoekers een aantal zaken geconstateerd die meer beschouwend van aard zijn. In deze paragraaf worden de belangrijkste beschouwingen weergegeven.

- Het eerste wat opvalt is dat het verloop van beide simulaties verschillend was. Dit komt primair doordat de deelnemers hun eigen rol als wethouder, bestuurder, manager of werkgever in de simulatie hebben ingevuld conform hun eigen normen, waarden en ervaringen. De simulaties maken dan ook (opnieuw) duidelijk dat onderwijs mensenwerk is en dat ruimte voor eigen invulling en maatwerk noodzakelijk is. Hierbij moet worden opgemerkt dat de rolvastheid van de deelnemers in de simulatie groot is, mede als gevolg van het feit dat de problematiek in de simulatie, zowel met betrekking tot de inhoud als het proces, waarheidsgetrouw is.
- Uit de reacties van de deelnemers op horizontale verantwoording blijkt dat er sprake is van veel impliciete veronderstellingen die niet altijd stroken met de uitgangspunten van horizontale verantwoording. Zo vragen de deelnemers zich af of de scholen nu niet verantwoordelijk worden voor alle maatschappelijke vraagstukken in een gemeente en willen ze weten of de representativiteit van de gesprekspartners een belangrijke voorwaarde is. Voor de beeldvorming is het van belang deze impliciete veronderstellingen vroegtijdig te expliciteren en vervolgens te bevestigen of te ontkrachten.
- Uit de simulaties blijkt dat het van belang is om rollen en verantwoordelijkheden duidelijk te beleggen. Daarvoor is het noodzakelijk dat eerst meer duidelijkheid komt over sommige rollen, zoals over de rol van de raad van toezicht en hoe deze toezicht moet uitoefenen en over de regierol van de gemeente. Concretisering hiervan in goede praktijken kan helpen.
- Hoe voorkom je een verschuiving van een landelijk incidentgestuurd beleid naar een lokaal incidentgestuurd beleid? In horizontale verantwoording geldt de actualiteit als enige realiteit,

omdat onderwijsinstellingen door belanghebbenden op die realiteit worden afgerekend. In de simulatie komt het beleid van de onderwijsinstellingen onder druk te staan door actualiteiten waar door belanghebbenden dringende aandacht voor wordt gevraagd. Voor interne beleidsontwikkeling is een lange adem nodig; sturing vanuit/samen met lokale netwerken heeft het risico in zich dat de korte termijn (incidenten) overheersen.

- Hoe verhoudt horizontale verantwoording zich tot medezeggenschap? Horizontale verantwoording heeft te maken met wederkerigheid, beide partijen hebben een inspanningsverplichting en dat is iets anders dan medezeggenschap. Medezeggenschap is eenzijdiger, meer gestructureerd, terwijl horizontale verantwoording vormvrij is en niet geformaliseerd. Bij horizontale verantwoording staat meer de vraag naar de legitimatie van de onderwijsinstelling centraal; vanuit deze invalshoek is het de vraag of het wel noodzakelijk is dat de gesprekpartners van de onderwijsinstelling representatief moeten zijn (zoals bij medezeggenschap). Uit de simulatie blijkt dat horizontale verantwoording in vergelijking met medezeggenschap makkelijker, doelgerichter en meer naar buiten gericht is. Wel laat de simulatie ook zien dat het van belang is om de beide overlegstructuren goed uit elkaar te houden; bepaalde thema's lenen zich specifiek voor de instemming van de medezeggenschapsraad en minder voor de horizontale verantwoordingsstructuur.
- De opmerkingen van de deelnemers met betrekking tot de structuur en inhoud van het overleg met belanghebbenden roepen de vraag op of horizontale verantwoording interactieve beleidsontwikkeling veronderstelt. Horizontale verantwoording gaat over de dialoog met en verantwoording aan belanghebbenden van door de onderwijsinstelling gemaakte keuzes, geleverde prestaties en gevoerd beleid. Deze plicht tot verantwoording dwingt onderwijsinstellingen om zich te verstaan met interne en externe belanghebbenden, hun wensen, behoeften en verwachtingen te inventariseren en 'achteraf' verantwoording af te leggen. Maar veronderstelt horizontale verantwoording ook het samen met belanghebbenden zoeken naar oplossingen?
- Als verondersteld wordt dat horizontale verantwoording in positieve zin bijdraagt aan onderwijsprestaties, betekent dit dat met verschillen in de invulling van horizontale verantwoording verschillen in onderwijsprestaties kunnen ontstaan? Wat als de ene gemeente wel die regierol pakt en de andere niet? Een goed lokaal netwerk leidt mogelijk tot een beter op de lokale situatie afgestemde onderwijsagenda, maar wat als dat netwerk niet functioneert? De vraag is bovendien hoe dit alles zich verhoudt tot de zorgplicht van de overheid voor kwalitatief goed onderwijs.

De samenvatting van de opmerkingen van de deelnemers (vorige paragraaf) en de beschouwende opmerkingen van de onderzoekers laten zien dat de simulatie vooral veel vragen oproept over de invulling van horizontale verantwoording en de consequenties hiervan voor de positie van de onderwijsinstelling en de belanghebbenden. Vormvrijheid van

horizontale verantwoording (al dan niet binnen grenzen) betekent dat een groot deel van deze vragen in de praktijk beantwoord zal moeten worden en er (bijvoorbeeld door verschillen in context) meerdere antwoorden mogelijk zijn. Toch blijkt uit de reacties van de deelnemers dat het te eenvoudig is om te concluderen dat de onduidelijkheden in de praktijk vanzelf wel opgelost zullen worden. Om weerstand bij de invoering van horizontale verantwoording te voorkomen, verdient het zeker aanbeveling om uitgebreid aandacht te besteden aan deze onbeantwoorde vragen en de hieruit volgende onzekerheden bij de betrokken partijen. De partijen verwachten van het ministerie duidelijke richtlijnen omtrent de grenzen van het speelveld en ieders rechten en plichten daarin. Ook is behoefte aan ondersteuning bij het eigen maken van de competenties die onderwijsinstellingen en belanghebbenden nodig hebben om de horizontale verantwoording samen op goede wijze vorm en inhoud te geven.

2.4. Aanbevelingen horizontale verantwoording door deelnemers

Op basis van hun ervaringen in de simulatie hebben de deelnemers tot slot de volgende aanbevelingen met betrekking tot de implementatie van horizontale verantwoording geformuleerd:

- Expliciteer de kaders, richtlijnen en rollen met betrekking tot horizontale verantwoording en maak deze concreet, helder en begrijpelijk, ook voor leerlingen.
- Maak er geen wet van, beperk voorschriften tot globale kaders, bijvoorbeeld ten aanzien van de rechten en plichten van betrokken partijen. Horizontale verantwoording vraagt om vormvrijheid, dit betekent dat onderwijsinstellingen samen met hun belanghebbenden invulling geven aan horizontale verantwoording.
- Horizontale verantwoording moet niet 'bovenop' de huidige verantwoording, de verantwoordingslast moet niet toenemen.
- Zet horizontale verantwoording consequent door, blijf consistent en laat het niet door andere regelgeving doorkruisen. Horizontale verantwoording leent zich niet voor incidentenpolitiek.
- Ook de belanghebbenden moeten nadenken over minimale kwaliteitseisen waaraan (hun input aan) een overleg moet voldoen, bijvoorbeeld door afspraken te formaliseren en eventueel door een gedragscode op te stellen.
- Onderwijsinstellingen moeten begrenzen voor welke zaken zij als onderwijsinstelling verantwoordelijk zijn.
- Het is belangrijk om te borgen dat gesprekken op het juiste niveau plaatsvinden. Horizontale verantwoording vraagt maatwerk; dit betekent dat gesprekspartners per onderwerp kunnen verschillen. Een sterke regierol is daarbij een absolute must.
- Van ouders wordt grote investering gevraagd; deze investering moet worden gewaardeerd en beloond, anders houden ze het niet lang vol.
- Horizontale verantwoording moet gefaseerd worden ingevoerd, in stappen waar onderwijsinstellingen en belanghebbenden gelukkig mee zijn: integraal, maar kleinschalig. Onderwijsinstellingen en hun omgeving moeten worden verleid om met horizontale

verantwoording aan de slag te gaan. Hierbij moet rekening gehouden worden met verschillen in ontwikkeling tussen en binnen sectoren (po, vo en bve).

Hoofdstuk 3

Oordeel over het instrument simulatie en wetenschappelijke validatie van de simulatie

3.1. Inleiding

Om inzicht te krijgen in de waarde van een simulatie als instrument om voorgenomen beleid te toetsen, is de deelnemers in de eindevaluatie van de simulatie gevraagd hoe zij de simulatie als instrument hebben ervaren (paragraaf 3.2). Daarnaast zijn een week na de laatste simulatie de resultaten van de simulatie voorgelegd aan drie experts op het gebied van onderwijsbeleid, onderwijsrecht en goed-bestuur en vier vertegenwoordigers van het ministerie van OCW (zie bijlage 4 voor de namen van de deelnemers aan de expertmeeting). Hen is gevraagd een oordeel uit te spreken over de voorspellende waarde van de resultaten van de simulatie (paragraaf 3.3).

3.2. Oordeel over het instrument simulatie

De deelnemers noemen vijf sterke punten van het instrument simulatie:

- De simulatie is een handig en effectief instrument om de stand van zaken in de praktijk te meten.
- De simulatie laat onderwijsinstellingen de druk van belanghebbenden voelen.

"Ik heb vandaag de hete adem van belanghebbenden in mijn nek gevoeld."

- De simulatie leert deelnemers in een sneltreinvaart waar de winsten van horizontale verantwoording liggen, "leren door doen".
- De simulatie dwingt deelnemers opnieuw over de invulling van hun eigen rol en de rolverdeling binnen en tussen de betrokken partijen na te denken.
- Voor de toekomst van horizontale verantwoording is vertrouwen een sleutelwoord. Om horizontale verantwoording met succes te implementeren, is het van belang het veld er op een gestructureerde manier kennis mee te laten maken. De deelnemers merken op dat de simulatie een uitstekend instrument is om op lokaal niveau de betrokken partijen kennis te laten maken en te oefenen met horizontale verantwoording.

"Ik vond het een bijzonder leerzame dag, zeer de moeite waard!"

"Zeer waardevol, je leert hierdoor veel sneller waar de winsten liggen."

"Ik houd me aanbevolen voor meer van dit soort dagen! Al met al een hele leuke, leerzame en productieve dag."

Naast het leerproces dat door herhaling van de zes stappen in een tweede ronde al in de simulatie tot uiting komt, levert de simulatie als neveneffect ook netwerken tussen deelnemers op.

Naast sterke punten noemen de deelnemers ook een aantal kanttekeningen bij het instrument simulatie:

- Het feit dat alle partijen in één ruimte zitten, maakt overleg makkelijker en dat is niet conform de werkelijkheid. Om deze reden kent de simulatie de regel dat deelnemers geen onnatuurlijk overlegkanalen mogen gebruiken.
- De invulling van een rol is afhankelijk van de expertise, voorkeur en opstelling van een individu. Dit maakt het instrument kwetsbaar als de rolbezetting suboptimaal is (bijvoorbeeld als een Raad van Toezicht gespeeld wordt door bestuursleden of een bestuurslid vo door een bestuurslid po).
- Omdat de horizontale verantwoording in de simulatie centraal staat (en niet de interne toezichtverhouding), is de rol van de Raad van Toezicht in de simulatie beperkter dan in de praktijk.
- Het is lastig om deelnemers voor de simulatie te werven. Het blijft moeilijk om mensen vooraf te overtuigen van de waarde van een simulatie: 'niet praten over', maar 'ervaren van'. Na afloop van de simulatie geven de deelnemers echter zonder uitzondering aan dat zij hier graag een dag voor vrij hebben gemaakt en ook in de toekomst graag mee willen doen. Ook denken ze dat het wellicht makkelijker wordt om deelnemers te werven als de simulatie lokaal georganiseerd wordt, omdat de problematiek dan concreter wordt en dichter bij de realiteit ligt (de onderwijsinstellingen en de belanghebbenden hebben dan immers ook in het echt met elkaar te maken).

3.3. Validiteit van de resultaten van de simulatie

Tijdens de expertmeeting is uitgebreid gesproken over de validiteit van de resultaten van de simulatie. Het doel van de simulatie 'Verantwoord onderwijs' is het uittesten van horizontale verantwoording. De simulatie is een experimentele situatie (vergelijkbaar met een laboratoriumopstelling), waarin de deelnemers horizontale verantwoording met elkaar vorm en inhoud geven. De deelnemers aan de simulatie praten niet over horizontale verantwoording, maar 'ervaren' horizontale verantwoording.

Het verschil tussen 'praten over' en 'ervaren van' horizontale verantwoording is volgens één van de drie experts de meerwaarde van een simulatie boven een meer traditionele

onderzoeksmethode. De expert merkt op dat de simulatie een ex ante beleidstoetsing is van – voor een groot deel van het (onderwijs)veld – relatief onbekend beleid. Dit maakt het voor de betrokkenen moeilijk om zich voor te stellen wat het in de praktijk voor alle partijen betekent. Omdat de deelnemers aan de simulatie ervaren wat horizontale verantwoording kan betekenen in de praktijk, kunnen zij een waardeoordeel uitspreken over horizontale verantwoording en uitspraken doen over mogelijk effecten van horizontale verantwoording op onderwijsprestaties en maatschappelijke vraagstukken. Mensen die niet hebben deelgenomen aan de simulatie zullen, voordat zij een oordeel kunnen geven, ideeën moeten vormen over wat horizontale verantwoording kan betekenen in de praktijk, hetgeen moeilijk is bij relatief onbekend beleid. Volgens de betreffende expert bevestigt de hoge realiteitswaarde van discussies, leereffecten en gedragingen van de deelnemers in de simulatie de voorspellende waarde van de resultaten van de simulatie.

Een andere expert bevestigt het voorgaande en geeft aan dat de simulatie een goed beeld geeft van een mogelijke werkelijkheid. De kracht van de simulatie is dat dit het eerste onderzoek is waarin integraal geëxperimenteerd wordt met de toekomst. De simulatie bevestigt scherper veronderstellingen over horizontale verantwoording dan theoretische exercities. Bovendien wordt de simulatie als buitengewoon bruikbaar beoordeeld door het veld, ook om in een lokale setting in te zetten. Beide experts merken op dat het meerdere malen uitvoeren van de simulatie de resultaten zal verrijken.

Vanuit het ministerie wordt aangegeven dat rekening gehouden moet worden met het feit dat deelname aan een simulatie heel spannend is en een simulatie alleen daarom al een heel eigen dynamiek kent. Bovendien wordt opgemerkt dat door het ontbreken van een nulmeting, uitspraken over effecten van horizontale verantwoording op het gedrag van de deelnemers met enige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.

Deel B: Opbrengsten van de simulatie 'Verantwoord onderwijs'

Hoofdstuk 4

Aanleiding en opzet van het onderzoek

4.1. Aanleiding: Beleidsnotitie Governance

Reeds in de vorige kabinetsperiode is het ministerie van OCW gestart met het ontwikkelen van een nieuwe besturingsfilosofie voor het onderwijs. In de beleidsbrieven *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid*² en *Onderwijs in stelling*³ worden de hoofdlijnen van deze filosofie geschetst. Kern van de nieuwe besturingsfilosofie is dat de autonomie van de school groter wordt. De school van de 21ste eeuw is zelfstandig en zelfbewust, participeert actief in regionale netwerken en staat volop open voor prikkels uit de buitenwereld. De overheid wil meer ruimte bieden aan de scholen om goed onderwijs te geven. Dat wil het departement doen door op hoofdlijnen een richting aan te geven en niet in details te treden. Het is aan de scholen om vervolgens verantwoording af te leggen over de manier waarop ze die ruimte hebben benut en de resultaten die dat heeft opgeleverd.

In de *Beleidsnotitie Governance*⁴ van het ministerie van OCW wordt de nieuwe besturingsfilosofie verder uitgewerkt. Goed-bestuur wordt gezien als een middel om beter onderwijs te realiseren omdat het bijdraagt aan het meer maatschappelijk verankeren van het onderwijs. Met het overheidsbeleid 'Goed-bestuur' streeft het ministerie na dat de sector zelf het voortouw neemt bij de bewaking van de kwaliteit van onderwijs en bestuur. Om dit te realiseren, is het noodzakelijk dat instellingen nog meer ruimte krijgen om zelf beleid te ontwikkelen, hierbij het personeel en de maatschappelijke omgeving te betrekken en daaraan over het gevoerde beleid verantwoording af te leggen.

In de nieuwe besturingsfilosofie is de vergroting van de autonomie gekoppeld aan een duidelijke verantwoordingsverdeling. Dit leidt ertoe dat alle spelers in het onderwijsveld een nieuwe rol gaan krijgen. Wat de gevolgen van deze nieuwe rolverdeling in de praktijk zal zijn is nog onduidelijk. In de beleidsnotitie kiest de minister nadrukkelijk niet voor een blauwdruk van bovenaf, maar voor een lerende aanpak. Deze keuze is mede ingegeven door de complexiteit van het goed-

2. OCenW (1999), *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid*. Den Haag: SDU.

3. OCenW (2000), *Onderwijs in stelling*. Den Haag: SDU.

4. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30183 nr. 1.

bestuurbeleid: het centrale toezicht vanuit de overheid maakt plaats voor een interne en externe horizontale verantwoording aan diverse partijen. In de lerende aanpak krijgen alle partijen in het onderwijs ruimte om vanuit de praktijk mee te denken over de nieuwe bestuurlijke verhoudingen. Tevens past de lerende aanpak in het beeld van gezamenlijk opdrachtgeverschap van overheid en onderwijssectoren bij de invulling van het goed-bestuurbeleid.

4.2. Doelstelling van de simulatie

Het goed-bestuurbeleid kent diverse pijlers. Eén van de belangrijkste pijlers is die van de horizontale verantwoording: de instelling bevraagt de belanghebbenden in de omgeving op hun opvattingen over en wensen ten aanzien van de prestaties van de instelling. Vervolgens legt de instelling aan de belanghebbenden verantwoording af over de mate waarin ze die wensen heeft vervuld. De gedachte achter horizontale verantwoording is dat tegelijkertijd met het vergroten van de beleidsruimte voor instellingen, de diverse belanghebbenden directer bij de instellingen betrokken moeten worden en reële invloed moeten hebben op de strategie en het beleid.

De beleidssimulatie richt zich primair op deze horizontale verantwoording. Centrale vraag is hoe in de praktijk het bieden van ruimte en het afleggen van verantwoording door de instelling aan alle betrokkenen gaat werken. Met andere woorden, wat is de realiteitswaarde van de in de beleidsnotitie beschreven of geïmpliceerde gedragingen van de belanghebbenden en wat zijn de effecten van deze gedragingen? Zoals gezegd, ligt de focus van de simulatie op het uittesten van horizontale verantwoording: hoe krijgt het vorm, hoe wordt het gewaardeerd en wat is het effect op het oplossen van maatschappelijke vraagstukken?

De centrale onderzoeksvraag kan opgesplitst worden in de volgende deelvragen:

- De verwachting is dat horizontale verantwoording een effectieve bijdrage zal leveren aan de maatschappelijke legitimiteit van de onderwijsinstellingen. De vraag is of de maatschappelijke legitimiteit door invoering van het goed-bestuurbeleid inderdaad toeneemt.
- Volgens de notitie ligt het kernpunt van de lerende aanpak in het vraagstuk van de kwaliteit en betekenis van de horizontale verantwoording in relatie tot het verticale toezicht. De vraag is op welke wijze de instellingen verantwoording gaan afleggen, het overleg met de maatschappelijke omgeving aangaan en vervolgens verantwoording afleggen over wat er met de inbreng van de interne en externe belanghebbenden is gedaan.
- Verwacht wordt dat sprake zal zijn van een effectieve inrichting van de horizontale verantwoording door de onderwijsinstellingen. Een belangrijk punt daarbij is in hoeverre voorkomen kan worden dat de afnemende bureaucratie vanuit de overheid leidt tot toenemende bureaucratie op lokaal of instellingsniveau.
- De versterking van de positie van de belanghebbenden en de positie en de kwaliteit van de raden van toezicht spelen ook een belangrijke rol in het verwachtingspatroon rond goed-

bestuur. De vraag is hoe de verschillende rollen van de diverse belanghebbenden invulling krijgen.

- Afhankelijk van de lokale situatie zullen de verschillende partijen rond de scholen moeten samenwerken om maximale impact van de maatschappelijke omgeving op de onderwijsinstellingen te bewerkstelligen. De vraag is hoe deze samenwerking vorm krijgt en welke rol de onderwijsinstelling daarin vervult.

4.3. Waarom een beleidssimulatie?

4.3.1. Realistisch toetsen van voorgenomen beleid

Omdat goed-bestuur en horizontale verantwoording nog niet in het onderwijs zijn ingevuld en voor de meeste Nederlandse onderwijsinstellingen nog vrij abstracte begrippen zijn, is het niet mogelijk om de effecten van horizontale verantwoording te meten via de gangbare onderzoeksmethoden. Het afnemen van interviews of een vragenlijst leidt in dit geval vooral tot 'praten over' mogelijke gedragingen in plaats van het zichtbaar maken van deze gedragingen.

Een instrument dat zich wel goed leent voor het ex ante toetsen van nog in te voeren beleid is een beleidssimulatie. Een beleidssimulatie maakt het mogelijk om de veronderstellingen rond goed-bestuur op gecontroleerde wijze te toetsen en zo te 'experimenteren' met het invoeren van goed-bestuur in het onderwijs. Dat heeft voor de opdrachtgever als voordeel dat er in kleine, overzichtelijke experimentele situaties (die tegelijkertijd een hoog realiteitsgehalte hebben) kan worden gezien wat mogelijkheden en onmogelijkheden zijn van het goed-bestuurbeleid en welke condities daartoe een bijdrage leveren. Het voordeel voor de deelnemers is dat er eveneens binnen een experimentele situatie ervaren kan worden wat het goed-bestuurbeleid betekent en op welke manier dat bestaande relaties en werkwijzen binnen en rond de onderwijsinstelling doet veranderen. In feite creëert een beleidssimulatie een wederzijds leerproces. Daarmee wordt aangesloten bij de keuze uit de beleidsnotitie om via de lerende aanpak ervaring op te doen met horizontale verantwoording door de onderwijsinstelling en met beïnvloeding van de onderwijsinstelling door interne en externe belanghebbenden.

Een belangrijk uitgangspunt voor het ministerie is tevens het hoge realiteitsgehalte van een beleidssimulatie; deelnemers spelen geen 'rol', maar spelen zichzelf en nemen hun eigen ervaringen en verwachtingen mee. Tegelijkertijd is een simulatie een vereenvoudiging van de werkelijkheid, waardoor het mogelijk is om te focussen op het specifieke probleem, in dit geval de horizontale verantwoording. Om beter zicht te krijgen op de mogelijkheden van een beleidssimulatie wordt in het vervolg van deze paragraaf dieper op dit instrument ingegaan.

4.3.2. Methodische voordelen van een beleidssimulatie

In een beleidssimulatie wordt de situatie van een (netwerk van) organisatie(s) of van een beleidsveld vereenvoudigd gesimuleerd. Hierdoor ontstaat een fictieve omgeving waarin deelnemers kunnen oefenen met nieuw beleid, nieuwe functies, nieuwe structuren en met alternatieven voor de toekomst. Een beleidssimulatie heeft enerzijds een *spiegelfunctie* waarin bewustwording van 'zo doen wij de dingen in onze organisatie/ons netwerk/ons beleidsveld' centraal staat. Ze heeft ook een *vensterfunctie* waarin verkend wordt op welke wijze wat te verbeteren is. Zonder dat men door schade en schande in de praktijk van alledag wijs hoeft te worden, kunnen deelnemers experimenteren met nieuw beleid en een nieuw handelingsrepertoire. Wat een beleidssimulatie is en 'doet' laat zich als volgt omschrijven:

Tijdcomprimering

In een beleidssimulatie kunnen processen met een lange tijdshorizon verkend worden. Een jaar kan gecomprimeerd worden tot een dag. Hierdoor kunnen in meerdere ronden meerdere jaren gespeeld worden en worden de resultaten van gedrag naar aanleiding van ingevoerd beleid direct zichtbaar.

Gesimuleerde context

De organisatie/omgeving waarin deelnemers in een beleidssimulatie actief zijn, lijkt op de eigen organisatie/omgeving, maar is fictief. Dit schept een context waarin authentiek gedrag wordt uitgelokt en de vrijheid ontstaat om te experimenteren met beleid.

Geen woorden, maar daden

Over de toekomst, alternatieve handelingswijzen of beleidslijnen, et cetera wordt niet louter gesproken of gedacht, maar deelnemers maken de toekomst door concreet gedrag te vertonen naar aanleiding van nieuw beleid. Niet praten over mogelijkheden en onmogelijkheden en voor- en nadelen van ander gedrag, maar in een gesimuleerde omgeving dat gedrag concreet vertonen.

Concreet en praktisch

Een beleidssimulatie brengt vaak abstracte begrippen als samenwerken, meer autonomie of verantwoording afleggen concreet tot leven.

Reflectie en feedback

Een beleidssimulatie daagt deelnemers uit hun individuele en collectieve gedrag, alsmede ingevoerde organisatie- of beleidsveranderingen kritisch te beschouwen.

Deelnemers centraal

Simulaties zijn er in vele soorten en maten: een bordspel, een rollenspel, een computersimulatie, et cetera. Beleidssimulaties onderscheiden zich van deze voorbeelden doordat ze de deelnemers als vertrekpunt nemen. Dit houdt in dat deelnemers veelal zichzelf spelen en dat hun eigen kennis, (voor)oordelen, ervaringen en gedragingen de basis vormen voor de simulatie. Belangrijke rollen uit de omgeving kunnen,

indien gewenst, een plaats in de simulatie krijgen. Dit kan door vertegenwoordigers van organisaties uit die omgeving een rol in de simulatie te geven (als deelnemer of als 'jury'), via de spelleiding, via het beoordelingssysteem of via de inzet van deskundigen.

Interactie tussen deelnemers

Interactie speelt in elke beleidssimulatie een cruciale rol. Die interactie wordt gerealiseerd door de deelnemers in een fictieve situatie te plaatsen en opdrachten of taken te geven die ze enkel door onderling overleg en door contact met de (gespeelde) buitenwereld tot een goed einde kunnen brengen. Belangrijk is dat de opdracht een goede reflectie is van de praktijk en in staat is om authentiek gedrag op te roepen.

4.4. Werkwijze

Om de simulatie 'Verantwoord Onderwijs' te ontwikkelen zijn in de maanden april tot en met oktober 2006 door het projectteam de volgende activiteiten uitgevoerd:

1. *Systeemanalyse*

Interviews met het projectteam Goed-bestuur van het ministerie en met enkele experts op het terrein van goed-bestuur in het onderwijs en een analyse van vele beleidsstukken en rapporten hebben geleid tot een analyse van het goed-bestuurbeleid. Deze analyse is vertaald in een notitie, '*Gedachtegoed 'Governance in het Onderwijs'*' en een 'schematic'. Een schematic is een schematische weergave van de bij het beleid betrokken partijen en hun onderlinge relaties. In bijlage 1 is de schematic voor goed-bestuur in het onderwijs weergegeven.

2. *Ontwikkeling beleidssimulatie*

Op basis van de systeemanalyse en diverse brainstormsessies (zowel intern als met de opdrachtgever) is een spel-op-papier ontwikkeld dat tijdens een testrun op 5 juli is getoetst. Op basis van de testrun is de simulatie in de zomermaanden verder ontwikkeld. Tegelijkertijd heeft het ministerie zich beziggehouden met het bijeen brengen van de deelnemers voor de definitieve spelruns. De generale repetitie vond plaats bij het Mondriaan College in Den Haag op 20 september 2006. In de week daarna zijn de definitieve materialen gemaakt.

3. *Begeleiding beleidssimulatie*

Op vrijdag 29 september (Eindhoven) en woensdag 4 oktober (Utrecht) vonden de beide spelruns plaats. Voor een invulling van de dag wordt verwezen naar hoofdstuk 2. Aan de twee spelruns deden in totaal 80 deelnemers uit het onderwijsveld mee. Het ging om ouders, leerlingen, gemeente (wethouder en ambtenaren), werkgevers, politie, jeugdzorg, CWI en managers, bestuurders en leden van raden van toezicht van instellingen uit het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en de bve-sector. Vier observanten en de spelleiding hebben de gedragingen van de deelnemers op beide dagen gevolgd. Tevens

hebben de deelnemers zelf tijdens reflectiemomenten en de eindevaluatie hun mening over horizontale verantwoording gegeven.

4. *Expertmeeting*

De voorlopige resultaten van de spelruns zijn door het projectteam vertaald in een uitgebreide presentatie voor drie experts op het gebied van goed-bestuur in het onderwijs en onderwijswetgeving en twee dg's van het ministerie.⁵ Tijdens deze expertmeeting is uitgebreid gesproken over de validiteit van de resultaten van de beleidssimulatie. De opbrengst van de expertmeeting is verwerkt in hoofdstuk zeven van deze rapportage.

5. *Eindrapportage*

In de voorliggende eindrapportage wordt verslag gedaan van de opzet van de beleidssimulatie, de resultaten van de simulatie wat betreft de werking van horizontale verantwoording en de wetenschappelijke meerwaarde van het instrument simulatie.

⁵ Zie voor een overzicht van de deelnemers aan de expertmeeting bijlage 4.

Hoofdstuk 5

Opzet van de simulatie

5.1. Inleiding

De simulatie 'Verantwoord Onderwijs' speelt zich af in de fictieve gemeente Opdijk. Om recht te doen aan de realiteit is de (cijfermatige) context van deze gemeente gebaseerd op de feitelijke gegevens van de gemeente Venray. Ook de diverse gebeurtenissen (events) waar de spelers tijdens de simulatie mee geconfronteerd worden zijn gebaseerd op werkelijke gebeurtenissen in het Nederlandse onderwijs.

Om de deelnemers in de juiste setting te plaatsen, is gebruik gemaakt van een beknopt scenario, bestaande uit de uitgangssituatie, de opdracht, de spelstappen en de rolbeschrijvingen. Het scenario is enkele dagen van te voren toegestuurd, zodat de deelnemers zich enigszins voor konden bereiden op de nieuwe materie. Bij de ontvangst kregen de deelnemers een exemplaar van de Opdijkse Courant met daarin een schets van de meest recente ontwikkelingen en nieuwtjes in/over het onderwijs. Tijdens de simulatie kregen de deelnemers te maken met nieuwe ontwikkelingen, acute problemen van ouders of leerlingen en door gemeente of werkgevers ingebrachte beleidsissues. Samen met het scenario en de krant vormden deze 'events' de inhoudelijke verhaallijn van de simulatie. Andere belangrijke hulpmiddelen voor de simulatie waren de diverse wandborden (spelstappen, opdracht, planning van de gesprekken), de rolkaartjes met de rechten en plichten van de betreffende partij, de acht geboden van de nieuwe onderwijswet anno 2010 en de beoordelingsformulieren.

Om inzicht te geven in de opzet en werking van de simulatie is het niet zinvol om alle gebruikte materialen te beschrijven. In dit hoofdstuk wordt eerst de setting van de simulatie gepresenteerd aan de hand van het scenario (paragraaf 5.2). Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 nader ingegaan op de opbouw van de simulatie in rondes en spelstappen. Bij de beschrijving van die opbouw wordt waar nodig en wenselijk gebruik gemaakt van foto's en spelmateriaal om een beter beeld te krijgen van de simulatie.

5.2. Scenario

Gemeente Opdijk

Het is augustus 2010 in de gemeente Opdijk, een kleine provinciestad met bijna 40.000 inwoners. De gemeente - in 2008 ontstaan na een gemeentelijke herindeling - is gelegen in het centrum van één van de economisch snelst groeiende regio's van Nederland, dichtbij de stad Overloos. Moderne, kennisintensieve industrie is relatief sterk vertegenwoordigd in Opdijk. Opdijk telt een aantal industriële sectoren die samen met de commerciële dienstverlening en de non-profit sector aan ongeveer 19.000 mensen werk bieden. De arbeidsplaatsen zijn vooral geconcentreerd in de metaalindustrie, de voedings- en genotmiddelenindustrie en de creatieve industrie. Door de economische groei is sinds een paar jaar sprake van een gespannen arbeidsmarkt in en rond Opdijk.

Het onderwijsveld in de gemeente Opdijk kent diverse partijen. Centraal staan de drie onderwijsinstellingen voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs en BVE. Samen verzorgen zij het onderwijs voor zo'n 7.000 onderwijsdeelnemers. De andere belanghebbenden in Opdijk zijn de ouders, de onderwijsdeelnemers, de werkgevers, de gemeente en het jeugdinterventieteam (politie, jeugdzorg, cwi). De kengetallen over het onderwijs in Opdijk laten zien dat sprake is van een relatief hoog percentage voortijdig schoolverlaters (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1. *Kengetallen onderwijs gemeente Opdijk (per 1 januari 2010)*

Aantal inwoners	38.315
Aantal basisschoolleerlingen	3.077
Aantal leerlingen voortgezet onderwijs	2.334
Aantal leerlingen ROC	1.581
Voortijdig schoolverlaters zonder vmbo-diploma	5%*
Voortijdig schoolverlaters met vmbo-diploma	10%
Voortijdig schoolverlaters vanuit mbo	20%

* *het betreft een percentage van de instroom*

Integrale Wet Onderwijs

In augustus 2008 is de Integrale Wet Onderwijs (IWO) van kracht geworden. Het doel van de IWO is een onderwijsstelsel tot stand brengen waarin onderwijsdeelnemers en andere belanghebbenden een zodanige rol vervullen dat maatschappelijke vraagstukken (zoals schooluitval, doorverwijzing en doorlopende leerlijnen) door de instelling in samenspraak met de omgeving opgelost kunnen worden zonder interventie vanuit de overheid. Centraal in de IWO staan de nieuwe bestuurlijke verhoudingen in en rond de onderwijsinstellingen. Deze verhoudingen zijn gebaseerd op het gedachtegoed rond goed-bestuur. De kern van de IWO kan in de volgende acht geboden worden samengevat:

De acht geboden van goed-bestuur volgens de IWO:

1. Ouders, leerlingen en andere maatschappelijke belanghebbenden worden via uitgebreide informatie- en verantwoordingsrechten formeel in een positie gebracht waarin ze invloed kunnen uitoefenen op het onderwijs dat de 'eigen' instelling biedt.
2. De informatie over de resultaten van instellingen (inhoudelijke en financiële), en over de manier waarop ze hun kwaliteit verbeteren, is volledig, betrouwbaar en transparant.
3. Onderwijsinstellingen hebben een verplichting tot horizontale verantwoording aan hun maatschappelijke omgeving. Die verplichting houdt in dat instellingen een actieve dialoog met hun belanghebbenden moeten voeren en zich aan die belanghebbenden moeten verantwoorden voor de door hen gemaakte beleidsmatige en onderwijsinhoudelijke keuzes.
4. Onderwijsinstellingen moeten jaarlijks een maatschappelijke verantwoordingsnotitie opstellen. De verantwoordingsnotitie omvat de wijze waarop de instelling gecommuniceerd heeft met de belanghebbenden en de mate waarin de instelling de gevraagde prestaties heeft geleverd. De verantwoordingsnotitie wordt voorgelegd aan het interne toezicht (ter goedkeuring) en aan de betrokken belanghebbenden (ter informatie/verantwoording).
5. Onderwijsinstellingen zijn verplicht een intern toezichtsorgaan te hebben dat toeziet op het functioneren van het bestuur van de instelling en op de invulling van de horizontale verantwoording.
6. Vanuit de onderwijsinspectie is sprake van proportioneel toezicht op de prestaties en op het goed-bestuurproces van de instellingen. Hiertoe zijn de instellingen verplicht om de inspectie – via de maatschappelijke verantwoordingsnotitie – inzicht te bieden in de horizontale verantwoording van de instelling.
7. Een overeenkomst tussen onderwijsinstelling en -deelnemer waarin wederzijdse rechten en plichten zijn vastgelegd, is in het hele onderwijs verplicht geworden.
8. Er is een geschillencommissie in het leven geroepen die bindende uitspraken kan doen bij geschillen tussen onderwijsinstelling en onderwijsdeelnemers/ouders.

Opdracht: gestalte geven aan horizontale verantwoording

Vanuit de IWO zijn de Opdijkse onderwijsinstellingen verplicht om een goed onderwijsproces te realiseren, waarin een optimale match tussen de wensen van de leerling en die van de samenleving tot stand komt. Tevens hebben de instellingen een verplichting tot horizontale verantwoording, vanuit de gedachte dat voor het realiseren van die optimale match de inbreng van belanghebbenden bij dat onderwijsproces cruciaal is.

De onderwijsinstellingen in Opdijk zijn het afgelopen jaar vooral bezig geweest met de bestuurlijke implicaties van de IWO. In het kader van de IWO is in het po en het vo het traditionele schoolbestuur vervangen door een Bestuur en een Raad van Toezicht, conform het bestuursmodel in het bve. Voor het schooljaar 2010/2011 is het zaak dat de onderwijsinstellingen handen en voeten gaan geven aan de dialoog met en de verantwoording aan hun verschillende belanghebbenden. Daarvoor moeten ze antwoord geven op vragen als 'Wie zijn onze belanghebbenden eigenlijk en wat zijn hun wensen, behoeften en eisen?', 'Hoe moeten we de

dialogoog met en de verantwoording aan hen concreet organiseren?' en 'Wat moet daarbij aan de orde komen?'. Bovenal moeten de onderwijsinstellingen concreet met hun belanghebbenden en hun Raad van Toezicht in gesprek over de wederzijdse opvattingen en verwachtingen, zodat de instellingen een onderwijsproces kunnen realiseren dat door henzelf en door de belanghebbenden wordt gewenst.

Op basis van het bovenstaande kan de opdracht voor het Opdijkse onderwijsveld als volgt geformuleerd worden:

De onderwijsinstellingen, met als eindverantwoordelijke de Besturen, hebben de opdracht om voor Opdijk een goed onderwijsproces te realiseren. Hiertoe moeten zij de overlegcyclus met belanghebbenden op goede wijze opzetten en inhoud geven. Tevens moeten ze proactief omgaan met de ontwikkelingen in Opdijk. De invulling en uitkomsten van de overlegcyclus, alsmede de door de instellingen gemaakte beleidskeuzes, moeten aan het eind van het schooljaar verantwoord worden in de wettelijk verplichte verantwoordingsnotitie. Van alle belanghebbenden wordt verwacht dat ze vanuit hun specifieke functie kritisch meedenken (en doen) over de door hen gewenste ontwikkelingen in het onderwijs in Opdijk. Hiertoe hebben ze recht op informatie van de onderwijsinstellingen. Tevens wordt de invulling van de horizontale verantwoording beoordeeld door de Raden van Toezicht en de Onderwijsinspectie.

5.3. Opbouw van de simulatie

De deelnemers aan de simulatie zijn verdeeld over de volgende rollen:

- Drie onderwijsinstellingen: Stichting PO² (primair onderwijs), Sint Antonis Lyceum (voortgezet onderwijs) en ROC De Dijk, met ieder een
 - o Raad van Toezicht: 2 leden;
 - o Bestuur: 2 leden;
 - o Managementteam: 1 directeur, 2 leraren/docenten.
- Forum Onderwijsdeelnemers: 2 leerlingen vo, 2 leerlingen roc.
- Forum Ouders: 1 ouder po, 1 ouder vo, 1 ouder roc.
- Platform Werkgevers: 3 werkgevers.
- Jeugdinterventieteam: 1 politie, 1 jeugdzorg, 1 CWI.
- Gemeente Opdijk: 1 wethouder, 1 ambtenaar Onderwijs- en Jeugdbeleid, 1 ambtenaar maatschappelijke vraagstukken.

De deelnemers spelen in de simulatie twee schooljaren, te weten schooljaar 2010/2011 en schooljaar 2012/2013. Per schooljaar worden de volgende stappen gezet:

1. interne strategiebepaling (september);
2. reguliere overlegcyclus (oktober);
3. afhandelen events lopend schooljaar (november/mei);
4. opstellen verantwoordingsnotitie (juni);
5. presentatie notitie en beoordeling door Raad van Toezicht, belanghebbenden en inspectie.

In tabel 5.2 zijn deze spelstappen in een tijdsplan gezet. In het vervolg van deze paragraaf worden de spelstappen nader uitgewerkt en beeldend gemaakt door foto's van de spelruns.

Tabel 5.2. *Spelstappen*

Ronde 1: Schooljaar 2010-2011	
09.15 – 09.40	Stap 1: Strategiebepaling
09.40 – 10.20	Stap 2: Reguliere overlegcyclus
10.20 – 11.15	Stap 3: Lopende schooljaar
11.15 – 11.30	Stap 4: Opstellen verantwoordingsnotitie
11.30 – 12.00	Stap 5: Presentatie notitie in onderwijsplatform
12.00 – 13.00	Lunch
13.00 – 13.20	Terugkoppeling resultaten ronde 1
13.20 – 16.30	Ronde 2 (idem ronde 1)
16.30 – 17.15	Groepsopdracht evaluatie
17.15 – 18.00	Plenaire eindevaluatie

Interne strategiebepaling

In de eerste spelstap hebben de deelnemers de tijd om het scenario en de krant te lezen, zich op hun rol te oriënteren en vanuit hun functie gezamenlijk hun visie/wensen/eisen op de ontwikkelingen in Opdijk te formuleren. Het Management en het Bestuur van de instellingen heeft tevens de opdracht om samen keuzes te maken over de invulling van de reguliere overlegcyclus: met welke belanghebbenden willen ze praten, wie van hen gaat welke overleggen voeren en wat is de inhoud van de overleggen?



Reguliere overlegcyclus

Aan het begin van het schooljaar vinden in het kader van de horizontale verantwoording de reguliere (geplande) overleggen plaats tussen de onderwijsinstellingen en hun belanghebbenden. Het doel van deze overleggen is het inventariseren van de wensen/eisen/visie van de belanghebbenden op het onderwijs en op de ontwikkelingen in Opdijk. Voor de eerste spelronde zijn deze overleggen reeds ingepland (zie tabel 5.3). Wel kunnen de instellingen ervoor kiezen om een gepland overleg niet door te laten gaan. In de tweede ronde zijn de instellingen vrij om de overleggen op een andere wijze vorm te geven, bijvoorbeeld door alle belanghebbenden voor een gezamenlijk overleg uit te nodigen.

Tabel 5.3. *Planningsschema*

Schooljaar 2010 - 2011	PO ₂ heeft overleg met:		SAL heeft overleg met:		ROC De Dijk heeft overleg met:	
Overleg 1: 9.40 – 9.50 uur	Raad van Toezicht	Ouders	Raad van Toezicht	Leerlingen	Raad van Toezicht	JIT
Overleg 2: 9.50 – 10.00 uur	Gemeente	Werkgevers	ROC De Dijk	JIT	SAL	Ouders
Overleg 3: 10.00 – 10.10 uur	ROC De Dijk	Leerlingen	Gemeente	Ouders	Werkgevers	PO ₂
Overleg 4: 10.10 – 10.20 uur	JIT	SAL	Werkgevers	PO ₂	Leerlingen	Gemeente



Lopende schooljaar

Als de reguliere overleggen hebben plaatsgevonden, hebben de instellingen de tijd om de verzamelde informatie te verwerken in beleidskeuzes en mogelijke afspraken met andere partijen. Tegelijkertijd worden zij en de belanghebbenden geconfronteerd met allerlei ontwikkelingen die gedurende het schooljaar in de gemeente Opdijk en in/rond de onderwijsinstellingen plaatsvinden. Veelal leiden deze gebeurtenissen ertoe dat belanghebbenden actie ondernemen of actie van de instellingen verwachten, al dan niet in de vorm van een overleg. In kader 5.4 worden enkele voorbeelden van de gebeurtenissen gegeven.



Kader 5.4. Voorbeelden van gebeurtenissen in Opdijk

De klassenleraar van klas 1B van het SAL heeft in zijn brugklas evenals vorig jaar wederom een aantal leerlingen met flinke leerstoornissen aangetroffen. Bij de overdracht vanuit het basisonderwijs in Opdijk is daarover niets gemeld. Navraag bij andere docenten leert dat het niet de eerste keer is dat vanuit de basisscholen uit Opdijk lang niet alle voor de docenten van het SAL relevante informatie over leerlingen wordt doorgegeven. **Voor:** *leraren SAL en managementteam PO₂*

Er stoppen de laatste tijd nogal wat meisjes met school, omdat ze kinderen krijgen. ROC De Dijk zoekt naar manieren deze meisjes met kinderen toch hun opleiding af te laten maken, bijvoorbeeld via een leerwerktraject. Wellicht zijn er nog meer mogelijkheden om dat in samenwerking met gemeente, werkgevers en/of CWI te realiseren. Tegelijkertijd wordt vanuit hun privé-omgeving op de meisjes – die veelal, maar zeker niet alleen van allochtone afkomst zijn – druk uitgeoefend zich volledig aan het moederschap te wijden. **Voor:** *managementteam ROC, platform werkgevers en JIT*

Na het jaarlijkse schoolreisje voor de groepen 4 tot en met 8 blijkt dat ondanks de sinds dit jaar geldende strengere richtlijnen wederom een behoorlijk aantal ouders niet heeft willen of kunnen betalen voor het schoolreisje. De richtlijnen zijn dit jaar aangescherpt, juist omdat dit al een paar jaar is voorgekomen – zij het dat het niet steeds om dezelfde ouders gaat. Door dit alles is een flink gat in de begroting ontstaan. Voor volgend jaar wil de school dit hoe dan ook voorkomen. **Voor:** *ouders PO₂ en managementteam PO₂*

Sinds een paar jaar heeft het SAL een verplichte maatschappelijke stage. In de 5^e klas moeten leerlingen gedurende een half jaar een dagdeel per week ergens in de gemeente stage lopen. De leerlingen zijn ontevreden over het stageaanbod: het is erg beperkt en eenzijdig. Het merendeel van de leerlingen wordt ingezet bij bejaardentehuizen, terwijl lang niet iedereen daar geschikt voor is. Het SAL had meer steun verwacht van de gemeente, aangezien de gemeente verantwoordelijk is voor veel maatschappelijke instellingen en potentiële aanbieder is van maatschappelijke stageplaatsen. **Voor:** *bestuur SAL, leerlingen SAL en gemeente*

Het ROC heeft een paar jaar geleden competentiegericht onderwijs ingevoerd. Hoewel iedereen in het begin enthousiast was, zijn er steeds meer klachten. De leerlingen geven aan dat de docenten niet op 1 lijn staan en dezelfde competenties anders interpreteren. Vervolgens komen ze op het stagebedrijf in contact met de werkgever die ook weer een ander beeld heeft van de competenties. **Voor:** *bestuur ROC en leerlingen ROC*



Opstellen verantwoordingsnotitie

Aan het eind van het schooljaar krijgen de drie onderwijsinstellingen kort de tijd om op basis van de input uit de diverse overleggen eigen keuzes te maken en deze te verantwoorden in hun verantwoordingsnotitie. In hun verantwoordingsnotitie moeten de instellingen aangeven welke vraagstukken in Opdijk of specifieke problemen in hun instelling het komende schooljaar prioriteit hebben. In tabel 5.5 wordt het format van de verantwoordingsnotitie weergegeven.

Tabel 5.5. *Format verantwoordingsnotitie*

Vraagstuk	Analyse o.b.v. Gesprekken	Wat gaat <u>u</u> doen? (beleidskeuzes)	Wat gaan anderen doen? (afspraken)
1.			
2.			
3.			
4.			



Presenteren en beoordelen notitie

De verantwoordingsnotities worden door de instellingen in drie onderwijsplatforms (po, vo en bve) gepresenteerd aan hun Raad van toezicht en aan de belanghebbenden. Na de presentatie en de discussie met de belanghebbenden krijgen de deelnemers twee beoordelingsformulieren waarmee ze zowel het proces van horizontale verantwoording tijdens de ronde als de verantwoordingsnotitie van de instelling kunnen beoordelen. In de kaders 5.6 en 5.7 worden beide formulieren weergegeven. Voor een voorbeeld van de scores wordt verwezen naar bijlage 2.



Kader 5.6 Beoordeling verantwoordingsnotitie

Vanuit uw functie beoordeelt u de verantwoordingsnotitie van de betreffende onderwijsinstelling. Per criterium geeft u rood licht (onvoldoende), oranje licht (nog onvoldoende uitgewerkt, maar wel vertrouwen dat het goed komt), of groen licht (voldoende/goed).

Beoordelingscriteria	Rood	Oranje	Groen
1. Begrijpelijk (duidelijk wat de onderwijsinstelling wil)			
2. Inzichtelijk (duidelijk hoe de onderwijsinstelling tot keuzes is gekomen)			
3. Acceptabel (draagvlak voor de gemaakte keuzes)*			
4. Haalbaar (gemaakte keuzes zijn realistisch)			
5. Concreet (gemaakte keuzes zijn voldoende concreet (operationeel) uitgewerkt)			

* Mogelijke relevante vragen in dit kader zijn: Sluit de verantwoordingsnotitie aan op de door betrokkenen aangegeven problematiek? Biedt de verantwoordingsnotitie oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken in en rond het onderwijs in Opdijk?

Kader 5.7. *Beoordeling horizontale verantwoording*

Wilt u met behulp van een rapportcijfer (1 tot en met 10) aangeven in hoeverre u het eens bent met de onderstaande stellingen? NB: Uw oordeel heeft betrekking op de onderwijsinstelling waarvan u ook de verantwoordingsnotitie heeft beoordeeld!

Stelling	Cijfer
1. Ik heb voldoende ruimte gehad om mijn stem te laten horen.	
2. Ik heb invloed gehad op de door de onderwijsinstelling gemaakte beleidskeuzes.	
3. De onderwijsinstelling weet bij welke onderwerpen/activiteiten ik betrokken wil zijn.	
4. De onderwijsinstelling heeft mij uitsluitend betrokken bij de onderwerpen die ik belangrijk vind.	
5. De invulling van de horizontale verantwoording en de door de instelling gemaakte beleidskeuzes geven vertrouwen in goede onderwijsprestaties.	
6. De invulling van de horizontale verantwoording en de door de instelling gemaakte beleidskeuzes maken het mogelijk om maatschappelijke problemen in Opdijk snel en adequaat op te lossen.	

Hoofdstuk 6

Hoe krijgt horizontale verantwoording vorm?

6.1. Inleiding

In de simulatie moeten de onderwijsinstellingen handen en voeten geven aan de dialoog met en de verantwoording aan hun belanghebbenden. Hoe ze dat doen wordt geobserveerd door observanten en door de deelnemers zelf beoordeeld in de plenaire evaluatie. In de nu volgende hoofdstukken staan de resultaten van de simulatie op basis van de observaties⁶ en de oordelen van de deelnemers centraal. Dit hoofdstuk beschrijft hoe horizontale verantwoording vorm krijgt in de simulatie aan de hand van twee onderwerpen: structuur en inhoud van het overleg tussen onderwijsinstellingen en hun belanghebbenden (paragraaf 6.2) en de wijze waarop de instellingen met de belanghebbenden communiceren (paragraaf 6.3). In de volgende twee hoofdstukken wordt ingegaan op de invloed van horizontale verantwoording op de positie van de diverse partijen (hoofdstuk 7) en op de waardering van horizontale verantwoording en de effecten op maatschappelijke vraagstukken en onderwijsprestaties (hoofdstuk 8).

6.2. Structuur en inhoud van het overleg met belanghebbenden

Zoals toegelicht in hoofdstuk twee, kan in het overleg tussen onderwijsinstellingen en belanghebbenden onderscheid gemaakt worden tussen regulier (gepland) overleg aan het begin van het schooljaar en informeel overleg tijdens de rest van het schooljaar. Ten aanzien van de structuur en inhoud van het overleg met belanghebbenden merken observanten en deelnemers het volgende op.

- De observanten constateren dat er weinig dialoog is tussen onderwijsinstellingen en belanghebbenden. De onderwijsinstellingen hebben 'vooraan' (bij de inventarisatie wensen, behoeften en verwachtingen van belanghebbenden in de reguliere overlegcyclus) en 'achteraan' (bij de presentatie van de verantwoordingsnotitie) contact met belanghebbenden, maar daar tussen in (tijdens de rest van het schooljaar) niet of nauwelijks. Dit betekent dat de belanghebbenden ook niet of nauwelijks betrokken worden bij de prioritering van de vraagstukken in Opdijk en de daarop volgende planvorming.

6. Voor een voorbeeld van de wijze waarop de observanten hun observaties hebben gedaan, wordt verwezen naar bijlage 3.

“SAL heeft ons probleem gehoord, maar er is niets mee gedaan. Waar is de dialoog? Het is allemaal lange termijn gepraat, terwijl het nu gebeurt.”

- De onderwijsinstellingen geven weinig sturing aan het overleg met de belanghebbenden. De observanten noemen in dit kader de volgende voorbeelden:
 - > bij de invulling van de overlegcyclus laten de onderwijsinstellingen zich vooral leiden door praktische overwegingen (beschikbare tijd) en niet zozeer door de vraag over welke vraagstukken welke belanghebbenden mee willen/moeten praten;
 - > er is weinig sprake van interne afstemming, vooral tussen het bestuur en het managementteam. Vaak wordt vooraf niet duidelijk afgesproken wie met wie waarover gaat praten en achteraf worden de resultaten van overleggen met belanghebbenden niet of nauwelijks teruggekoppeld binnen de onderwijsinstelling. Hierdoor worden soms dezelfde thema's door zowel het bestuur als het managementteam met belanghebbenden besproken en wordt in de volgende overleggen weinig gebruik gemaakt van de input uit eerdere overleggen;
 - > de afstemming/verbinding tussen formeel en informeel overleg en tussen incidenten en beleid is lastig.

- De observanten stellen vast dat het voor belanghebbenden onduidelijk is wat de status is van hun input in het overleg met de onderwijsinstellingen: mogen ze meepraten of meebeslissen? De deelnemers voegen hieraan toe dat dit ook voor de onderwijsinstellingen zelf onduidelijk is. Deze en andere verwachtingen met betrekking tot het overleg tussen onderwijsinstellingen en belanghebbenden zijn geen onderwerp van gesprek, terwijl volgens de deelnemers ook het uitspreken van wederzijdse verwachtingen deel uitmaakt van horizontale verantwoording.

- In het verlengde van het bovenstaande vragen de deelnemers en observanten zich af hoe transparant een onderwijsinstelling in het kader van horizontale verantwoording moet zijn. Waarover moet een onderwijsinstelling zich verantwoorden, wat hoort tot horizontale verantwoording en wat niet? In de simulatie doet zich het voorbeeld voor dat de Raad van Toezicht en de Raad van Bestuur besluiten plannen over sluiting van een vestiging voorlopig stil te houden, omdat ze vrezen voor commotie in de gemeente en daardoor nog meer verlies van leerlingen. In dergelijke gevallen staan de onderwijsinstellingen voor het dilemma dat vroegtijdig en eerlijk communiceren van problemen negatieve processen kan versterken.

“De vraag is waarover een onderwijsinstelling zich moet verantwoorden? De onderwijsinstelling heeft een eigen verantwoordelijkheid en moet haar eigen speelruimte bewaken. Horizontale verantwoording betekent niet: belanghebbenden vragen, wij draaien.”

- Het valt de observanten op dat het ook in de eindverantwoording voor de belanghebbenden niet altijd duidelijk is op welke wijze de onderwijsinstelling vervolg geeft aan het reguliere (en informele) overleg. In de eindverantwoording presenteren de onderwijsinstellingen hun beleidskeuzes aangaande de ontwikkelingen in Opdijk, maar is niet bij alle instellingen sprake van het verantwoorden van de gemaakte keuzes, bijvoorbeeld waarom wel of niet gehoor is gegeven aan door de belanghebbenden geuite wensen en behoeften.
- Tot slot merken de deelnemers op dat horizontale verantwoording om maatwerk (en dus ook sturing) vraagt. Dit betekent onder meer dat de gesprekspartners per onderwerp kunnen verschillen. Niet in de laatste plaats om te voorkomen dat er een ongeorganiseerd 'praat- en verantwoordingscircus' ontstaat, met gevaar voor bureaucratie en overbelasting van onderwijsinstellingen. Bovendien verkleint dit het risico dat horizontale verantwoording een 'afvinkstelsel' wordt, omdat onderwijsinstellingen het overleg met hun belanghebbenden als een verplichting zien.

"Het gevaar is dat horizontale verantwoording leidt tot grote platforms waar allerlei mensen met elkaar gaan praten die ver van elkaar afstaan. Horizontale verantwoording wordt daardoor bureaucratisch en een vrijblijvende praatcultuur."

6.3. Wijze van communiceren

Met betrekking tot de wijze van communiceren zijn de volgende punten opgevallen.

- De observanten stellen vast dat de taal van de onderwijsinstellingen vaak niet overeenkomt met de taal van de belanghebbenden. De onderwijsinstellingen vertalen signalen van belanghebbenden in abstract beleid, dat niet altijd herkenbaar is voor belanghebbenden. Belanghebbenden zien hun eigen wensen, behoeften, verwachtingen en/of problemen niet terug in de beleidskeuzes van de onderwijsinstelling. Bovendien verzuimen onderwijsinstellingen uit te leggen hoe zij tot hun keuzes gekomen zijn. Alles wordt vertaald in beleid, terwijl veel belanghebbenden willen zien hoe er in concrete situaties gehandeld wordt. In de simulatie worden belanghebbenden door de onderwijsinstelling 'gedwongen' hun wensen te vertalen in de taal van de onderwijsinstelling (jargon, structuren, procedures). Dit werpt drempels op en brengt het risico met zich mee dat belanghebbenden worden opgezogen in het onderwijsinterne denkstramien. Ook de deelnemers geven aan dat het belangrijk is dat een onderwijsinstelling zich helder, concreet en begrijpelijk verantwoordt.

"Zowel instellingen (onderwijzend personeel!) als belanghebbenden moeten dus leren om 'verstaanbaar' met elkaar te communiceren."

- Zowel de observanten als de deelnemers vragen zich af hoe groot het risico op windowdressing en sociaal wenselijk gedrag is. Volgens de deelnemers (zowel onderwijsinstellingen als belanghebbenden) kan horizontale verantwoording onderwijsinstellingen prikkelen om belanghebbenden met toezeggingen tegemoet te komen. Dit kan leiden tot diverse problemen: de onderwijsinstelling komt vervolgens haar afspraken niet na, of het managementteam/de directie wordt opgezadeld met onuitvoerbare beloftes. De verwachting is dat dit risico klein is, als de door de onderwijsinstelling gemaakte beleidskeuzes voldoende concreet zijn en de daaraan gekoppelde afspraken 'smart'. Bovendien wordt opgemerkt dat een competent bestuur en managementteam zich niet tot windowdressing zullen laten verleiden.

Hoofdstuk 7

Wat betekent horizontale verantwoording voor de betrokken partijen?

7.1. Inleiding

In de simulatie is sinds augustus 2008 de Integrale Wet Onderwijs (IWO) van kracht. In de IWO staan de nieuwe bestuurlijke verhoudingen in en rond de onderwijsinstellingen centraal. Deze verhoudingen zijn per betrokken partij vertaald in een overzicht van rechten en plichten. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag wat horizontale verantwoording betekent voor de betrokken partijen, dus op de wijze waarop de rechten en plichten worden ingevuld. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de positie van de onderwijsinstelling (paragraaf 7.2) en de positie van de belanghebbenden (paragraaf 7.3).

7.2. Positie van de onderwijsinstelling (intern)

De observanten stellen vast dat er onduidelijkheid bestaat over de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de onderwijsinstelling. De deelnemers onderschrijven dit en spreken over grote verwarring over de verhoudingen tussen de verschillende partijen binnen de onderwijsinstelling. De onduidelijkheid komt vooral tot uitdrukking in de verhouding tussen het bestuur en het managementteam/de directie en de verhouding tussen de raad van toezicht en het bestuur.

Verhouding bestuur en managementteam/directie

In de verhouding tussen het bestuur en het managementteam/de directie bestaat er vooral onduidelijkheid over de rolverdeling: wie moet 'in control' zijn en hoe geef je dat vorm? De rollen in de nieuwe wet (de fictieve IWO) zijn wel helder, maar omdat ze nieuw zijn voor de deelnemers vervallen ze vaak in hun 'oude' rollen waardoor onderlinge conflicten ontstaan. In de simulatie vinden vooral het po en het vo⁷ het moeilijk om tot een goede rolverdeling te komen. Zij vragen zich af wat de komst van een raad van toezicht betekent voor de rol van het bestuur ten opzichte van het managementteam/de directie. Wordt het bestuur een college van bestuur en wordt het

7. Het bestuursmodel dat in de simulatie gehanteerd wordt (raad van toezicht, bestuur en directie/managementteam) is voor het po en een deel van het vo nieuw. In tegenstelling tot de bve worden het po en vo in de simulatie geconfronteerd met de implementatie van horizontale verantwoording én een bestuurlijke verandering.

managementteam/de directie deels overbodig of blijft het een bestuur op afstand (zoals vóór de invoering van de IWO)? Door onduidelijkheid over de rolverdeling ontstaan ook vragen over de taakverdeling: op welk niveau vindt welk overleg plaats en wie (bestuur of managementteam/directie) regelt wat? In de simulatie leidt de onduidelijkheid tot conflicten tussen het bestuur en het managementteam/de directie, onder meer omdat door het ontbreken van interne afstemming verschillende partijen binnen de onderwijsinstelling hetzelfde overleg voeren met een belanghebbende.

“Binnen het SAL is er op twee niveaus overleg met het po. Het managementteam weet niet dat het bestuur heeft gezegd dat het po geen prioriteit is. Voor de leraren is het po wel belangrijk. Hier wordt niet op gestuurd. Dit weet men zelfs niet van elkaar. Er is onvoldoende interne communicatie.”

Verhouding raad van toezicht en bestuur

In de verhouding tussen de raad van toezicht en het bestuur is er vooral sprake van onduidelijkheid over de rol van de raad van toezicht. De raad van toezicht geeft aan het moeilijk te vinden om haar positie ten opzichte van het bestuur te bepalen. De raad van toezicht onderneemt of geen actie en stelt zich afwachtend op (eerste simulatie), óf ze gaat zelf sturen via informele circuits (tweede simulatie), óf ze gaat op de stoel van het bestuur zitten (eerste en tweede simulatie). De rol van de raad van toezicht roept ook vragen op als het gaat om de onafhankelijke positie van de raad van toezicht en de rol van de raad van toezicht in informele netwerken. Toezichthouders zijn behalve formeel ook informeel belangrijk: ze behoren tot de lokale elite en hebben goede netwerken. In beide simulaties leidt de onduidelijke verhouding tussen raad van toezicht en bestuur er toe dat instellingen moeite hebben met het op elkaar afstemmen van de resultaten uit formeel overleg (vanuit de instellingen) en informeel overleg (via lokale elitevorming door de raad van toezicht).

“Het is moeilijk om positie te bepalen, je wilt als raad van toezicht niet op de stoel van het bestuur gaan zitten en achter de rug van het bestuur om met belanghebbenden praten, maar je wilt wel informatie.”

7.3. Positie van de belanghebbenden

Naast de partijen binnen de onderwijsinstelling stellen ook de belanghebbenden vragen bij hun positie in de bestuurlijke verhoudingen in en rond de onderwijsinstellingen. Alvorens in te gaan op de observaties die betrekking hebben op alle belanghebbenden, worden de gemeente en ouders/leerlingen – gezien hun bijzondere positie als respectievelijk regisseur en meest direct betrokkenen – apart besproken.

Gemeente

In de simulatie is de gemeente op lokaal niveau verantwoordelijk voor de regie ten aanzien van maatschappelijke problemen die het onderwijs beïnvloeden/verstoren. De observanten stellen vast dat deze regierol in de simulatie op verschillende manieren wordt ingevuld. In de eerste

simulatie neemt de gemeente haar rol door de inhoudelijke agenda's van alle betrokken partijen op elkaar af te stemmen. In de tweede simulatie beperkt de gemeente zich tot het bij elkaar brengen van verschillende partijen in de vorm van een conferentie rond een probleem van het jeugd interventie team. Beide keren richt de interventie zich primair op de besturen van de instellingen. Opvallend is dat de andere partijen zich buitengesloten voelen op het moment dat de gemeente actie onderneemt; zij zien ingrijpen door de gemeente als een voorbeeld van bestuurlijke bureaucratie.

“Laat het bestuur maar overleggen met de gemeente, dan kunnen wij (managementteam) ons met het echte werk bezighouden.”

In beide simulaties geven de gemeenten (twee/drie ambtenaren en een wethouder) aan te worstelen met de regierol. Zij vragen zich af wat de regierol van de gemeente inhoudt: leidinggeven, coördineren of faciliteren en kan dit per thema verschillen? Een andere vraag die opkomt, is of de gemeente zich in haar rol primair op haar eigen belangen moet richten, of dat de gemeente moet proberen inzicht te krijgen in de belangen van de betrokken partijen. Het antwoord op deze vraag blijkt sterk afhankelijk te zijn van individuele voorkeuren en ook van de opstelling van de wethouder. Opgemerkt moet worden dat ook de besturen van de onderwijsinstellingen niet goed weten wat ze van de gemeente verwachten. Ten aanzien van de regierol stellen de besturen zich afwachten op: in beide simulaties pakken ze zelf niet de regie, maar leggen ze deze ook niet bij de gemeente neer.

Zowel de observanten als de deelnemers stellen vast dat het wel positief werkt als één partij de regierol op zich neemt. Het is belangrijk om de verschillende belanghebbende partijen onderling en ten opzichte van de onderwijsinstelling goed te positioneren. De deelnemers voegen hieraan toe dat een sterke regierol zelfs noodzakelijk is om maatwerk in horizontale verantwoording te kunnen realiseren en bijvoorbeeld afspraken op het juiste niveau te borgen.

Ouders en leerlingen

De observanten merken op dat de ouders en leerlingen weinig invloed kunnen uitoefenen op de agenda van de onderwijsinstellingen. Vooral de ouders onderschrijven dit. In de simulatie ontstaat de indruk dat onderwijsinstellingen het overleg als een verplichting zien. Veel overleggen vinden plaats 'omdat het moet' en er wordt weinig 'echt' geluisterd naar de ouders. Hun positie blijkt te zwak te zijn om hun eigen agenda te realiseren, daarvoor beschikken ze niet over het juiste netwerk. Juist omdat het ouders moeilijk lukt om een voet tussen de deur te krijgen, kost hun betrokkenheid ook veel tijd en energie. De deelnemers vragen zich dan ook af of je dat van ouders mag vragen. De leerlingen zijn wel tevreden over hun bijdrage; zij hebben het gevoel dat er wel degelijk naar hen geluisterd wordt.

Vragen over de positie van alle belanghebbenden

- Wie positioneert de belanghebbenden ten opzichte van de onderwijsinstelling en ten opzichte van elkaar? Het is belangrijk dat de belanghebbenden in positie worden gebracht,

maar de vraag is wie hiervoor verantwoordelijk is. Belanghebbenden moeten zich bewust worden van hun rol als belanghebbende partij en moeten geholpen worden om hun belang te verwoorden. Horizontale verantwoording vraagt naast bereidwillige en competente partijen binnen de onderwijsinstelling, ook bereidwillige en competente belanghebbenden. Landelijke ondersteuningsvoorzieningen zouden hierin een rol kunnen spelen, maar hoe wordt dan voorkomen dat belanghebbenden teveel gaan verticaliseren?

- De deelnemers vragen zich af of het voor horizontale verantwoording noodzakelijk is dat de belanghebbenden representatief zijn: wie vertegenwoordigen ze en praten ze met of zonder last en ruggespraak? Sommige belanghebbenden (bijvoorbeeld de werkgevers) hebben verticale verbindingen en moeten overleggen met hun (landelijke) achterban. Daarnaast blijkt in de simulatie dat vooral de ouders en leerlingen een zeer diverse groep vertegenwoordigen. De leerlingen merken op dat vooral de meer 'serieuze' leerlingen in de leerlingenraad plaatsnemen. Het zijn ook vaak de meest kritische ouders die zich organiseren om iets gedaan te krijgen. Wordt het dan 'wie het hardst roept, ...'? Over het belang van representatieve belanghebbenden zijn de meningen verdeeld; horizontale verantwoording gaat om de legitimatie van het bestuur, niet om het breder trekken van de medezeggenschap. De vraag is dan of de vertegenwoordigers van de belanghebbenden groepen wel representatief moeten zijn.
- Hoe kunnen de betrokken partijen (onderwijsinstelling en belanghebbenden) het nakomen van gemaakte afspraken afdwingen? Wat is het mechanisme waarmee partijen elkaar aan afspraken kunnen houden? Het ontbreken van een dergelijk mechanisme vergroot het risico op windowdressing.

Hoofdstuk 8

Waardering horizontale verantwoording en effecten op maatschappelijke vraagstukken en onderwijsprestaties

8.1. Inleiding

Horizontale verantwoording moet eraan bijdragen dat er een onderwijsstelsel ontstaat waarin onderwijsdeelnemers en andere belanghebbenden een zodanige rol vervullen dat maatschappelijke vraagstukken door de instelling in samenspraak met de omgeving opgelost kunnen worden. Uitgangspunt is dat het onderwijs zo wordt ingericht dat rekening wordt gehouden met ieders belang en dat maatschappelijke vraagstukken zo worden aangepakt dat het recht doet aan ieders positie. Dit hoofdstuk beschrijft op basis van de ervaringen in de simulatie eerst de waardering van de deelnemers voor horizontale verantwoording (paragraaf 8.2) en gaat vervolgens in op de verwachte effecten van horizontale verantwoording op maatschappelijke vraagstukken (paragraaf 8.3) en op onderwijsprestaties (paragraaf 8.4).

8.2. Waardering horizontale verantwoording door deelnemers

De meerderheid van de deelnemers spreekt een positief oordeel uit over horizontale verantwoording. Dit oordeel varieert van afwachtend, voorzichtig positief tot zeer positief. De deelnemers geven aan dat onderwijsinstellingen inzien dat het belangrijk is om goed contact met belanghebbenden te onderhouden en dat zij hun omgeving nodig hebben om het onderwijs intern te verbeteren. Horizontale verantwoording brengt onderwijsinstellingen en belanghebbenden op een gestructureerde wijze met elkaar in contact en dwingt onderwijsinstellingen over hun eigen grenzen heen te kijken. Bovendien, aldus de deelnemers, komt horizontale verantwoording de kwaliteit van het overleg met de omgeving ten goede en stelt het onderwijsinstellingen en belanghebbenden in staat om op lokaal niveau maatwerk te leveren.

“Horizontale verantwoording is een goede manier om met elkaar in gesprek te komen, het overleg is meer gestructureerd”

“Verantwoording afleggen aan belanghebbenden is beter dan aan Den Haag.”

“Horizontale verantwoording is relaxed overleg en een vinger in de pap hebben. Weinig leerlingen zullen zich zo betrokken (en dus gemotiveerd) voelen als wij vandaag”

Deelnemers in de rol van het primair onderwijs oordelen het meest kritisch over horizontale verantwoording. Dit is niet verwonderlijk, gezien het feit dat het verschil tussen het in de simulatie geschetste scenario en de werkelijkheid voor het po het grootst is. Vooral voor eenpitters waar besturen uit vrijwilligers bestaan, zijn de bestuurlijke implicaties groot. Als het gaat om de dialoog met belanghebbenden vinden de deelnemers het verschil met de huidige praktijk minder groot. Er vindt op dit moment al veel overleg met de omgeving plaats, maar, zo merken de deelnemers op: “er is nog veel meer mogelijk”. Veel overleg is nu nog vrijblijvend, de ‘verplichting’ om je te verantwoorden ontbreekt nog. Om horizontale verantwoording te realiseren moeten zowel onderwijsinstellingen als belanghebbenden zich kwetsbaar durven opstellen; dit vraagt vertrouwen van alle betrokken partijen.

8.3. Effecten op maatschappelijke vraagstukken

Bijna alle deelnemers verwachten dat horizontale verantwoording bijdraagt aan het beter en/of sneller oplossen van maatschappelijke problemen. Horizontale verantwoording zorgt niet direct voor een oplossing, maar het feit dat onderwijsinstellingen hun omgeving beter kennen door horizontale verantwoording, stelt hen in staat om problemen sneller te signaleren en er een betere analyse van te maken. Omdat onderwijsinstellingen hun omgeving kennen, hebben zij meer begrip voor eenieders positie en standpunten. Dit alles draagt in positieve zin bij aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Daarnaast merken de deelnemers op dat horizontale verantwoording kansen biedt tot netwerken. Een aantal deelnemers is kritisch ten aanzien van de meerwaarde van horizontale verantwoording; deze mensen vragen zich ook af of de rol van het onderwijs in het oplossen van maatschappelijke problemen wel zo groot is/moet zijn.

“Horizontale verantwoording is geen duizend-dingen-doekje, je lost er niet alle problemen mee op. Maar, als je meer in horizontale verantwoording gaat investeren, dan levert het een positieve bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken en meer begrip over ieders positie daarin.”

“Het is een illusie dat het onderwijs maatschappelijke vraagstukken kan oplossen!. Een klein beetje ja, maar niet veel.”

De observanten delen de mening van de deelnemers en voegen hieraan toe dat zij een belangrijk winstpunt zien in horizontale verantwoording: belanghebbenden hebben meer invloed op de agenda van onderwijsinstellingen; hierdoor heeft de strategie van de onderwijsinstellingen een meer lokaal karakter en kunnen onderwijsinstellingen zich lokaal beter profileren. Naast een belangrijk winstpunt zien zij ook een risico in horizontale verantwoording. De invulling van horizontale verantwoording (willen en kunnen) is voor een deel afhankelijk van de betrokken individuen en dus afhankelijk van de insteek die deze individuen kiezen (bijvoorbeeld eigen

belang versus gezamenlijk belang). In de simulatie komt dit risico het meest duidelijk naar voren in de manier waarop de gemeente invulling geeft aan haar regierol.

De discussie over de verwachte effecten van horizontale verantwoording op maatschappelijke vraagstukken roept bij zowel de observanten als de deelnemers een aantal vragen op.

- Wie is probleemeigenaar? Hoever reikt de verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken? Staat horizontale verantwoording niet op gespannen voet met het begrenzen van de taken van de onderwijsinstelling? Wordt de onderwijsinstelling niet 'meegezogen' in zoveel niet-schoolse problematiek, dat de schoolse problematiek ondergesneeuwd raakt?
De deelnemers merken hierbij op dat de onderwijsinstelling niet alles hoeft op te lossen. Een onderwijsinstelling heeft haar eigen verantwoordelijkheid en kan op basis daarvan met haar omgeving de dialoog aangaan over wat de onderwijsinstelling wel en niet doet. Onderwijsinstellingen moeten hierin zelf hun grenzen bepalen en bewaken. Het gaat vooral om samenwerking, het maken van afspraken en het nemen van verantwoordelijkheid. Het niveau waarop deze afspraken moeten worden gemaakt, is afhankelijk van het vraagstuk.

"Het risico is dat er voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken teveel verantwoordelijkheid bij de onderwijsinstelling wordt neergelegd, terwijl zij maar een klein stukje van het probleem kunnen oplossen."

- Hoe maak je ook belanghebbenden probleemeigenaar? De simulatie laat zien dat de onderwijsinstellingen (in het bijzonder de besturen) veel naar zich toe te trekken. De betrokken partijen moeten hun verantwoordelijkheid nemen als het gaat om het oplossen van de maatschappelijke vraagstukken, maar moeten elkaar ook ruimte geven om verantwoordelijkheid te kunnen nemen.

"Het blijft lastig om een 'wij'-gevoel te ontwikkelen. Onderwijsinstellingen blijven bij hun eigen organisatie, trekken alles naar zich toe en doen nog weinig pogingen om een brede visie te ontwikkelen."

- Wie stelt prioriteiten in maatschappelijke vraagstukken? In de simulatie stelt het bestuur van de onderwijsinstelling de prioriteiten. De vraag is echter of de onderwijsinstelling de aangewezen partij is om deze prioriteiten te stellen.

8.4. Effecten op onderwijsprestaties

Met betrekking tot de verwachte effecten van horizontale verantwoording op onderwijsprestaties merken de deelnemers op dat door een betere coördinatie problemen kunnen worden voorkomen en een betere afstemming van de zorg voor kinderen mogelijk is. Bovendien geeft horizontale verantwoording volgens de deelnemers onderwijsinstellingen ruimte voor creativiteit. Dit alles kan ten goede komen aan de onderwijsprestaties van de onderwijsinstellingen. Daarnaast spreken de

deelnemers hun zorg uit over het mogelijk ondersneeuwen van schoolse problematiek door niet-schoolse problematiek door horizontale verantwoording en mogelijke negatieve effecten hiervan op de onderwijsprestaties. Een andere zorg van de deelnemers is dat horizontale verantwoording de aandacht voor het onderwijsproces en –prestaties afleidt, omdat onderwijsinstellingen het te druk hebben met verantwoorden.

“De onderwijsinstelling moet zich blijven focussen op de kwaliteit het onderwijs en de onderwijsopbrengsten en pas in tweede instantie op maatschappelijke vraagstukken.”

In relatie tot de effecten op onderwijsprestaties vragen de deelnemers zich bovendien af of alle mooie afspraken vertaald (kunnen) worden naar de werkvloer. Is hier tijd en ruimte voor en zo ja, hoe zorg je ervoor dat het ook landt in de klas (en er geen afstand ontstaat tussen papier en werkelijkheid)?

Bijlage 1

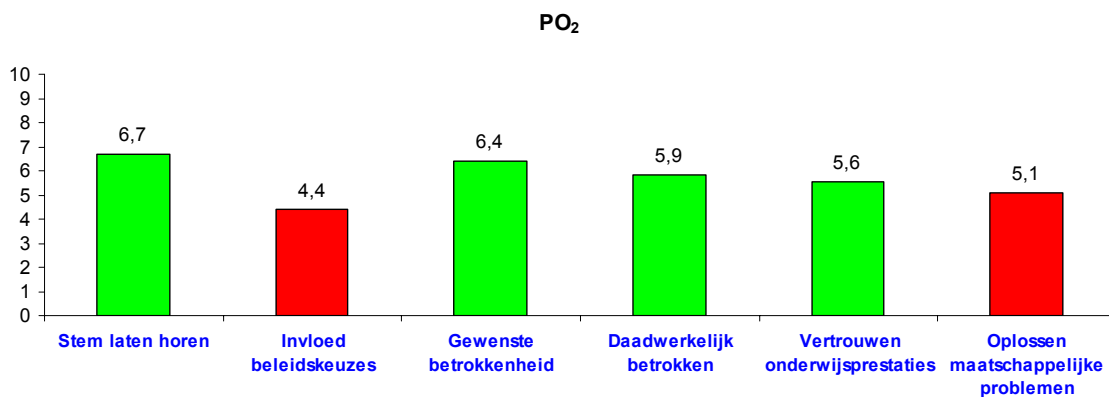
Schematic horizontale verantwoording

Bijlage 2

Overzicht scores spelrun 29 september 2006

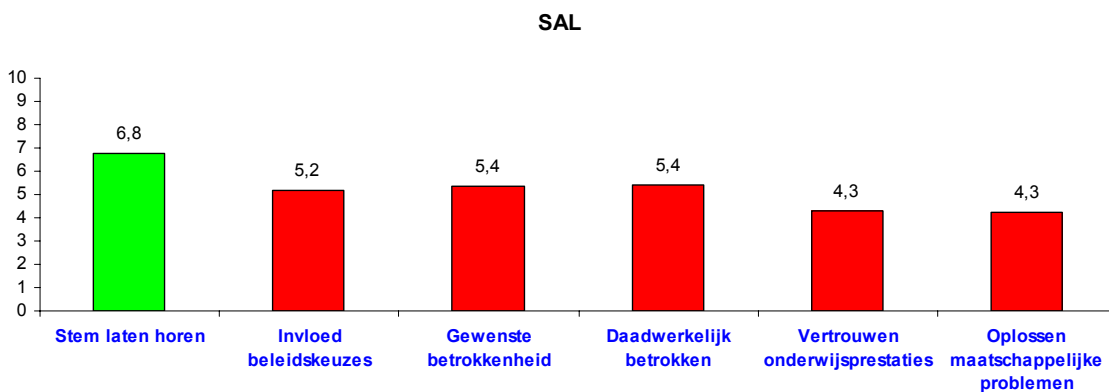
Beoordeling stellingen PO₂

Ronde 1

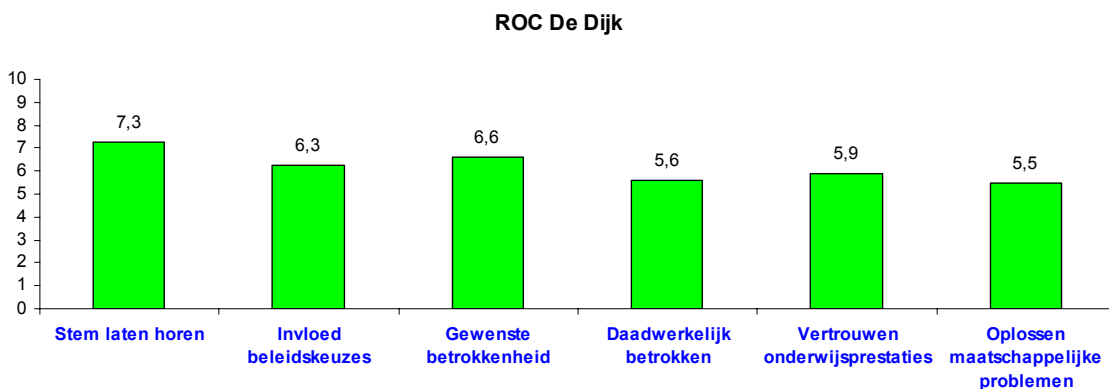


Beoordeling stellingen SAL

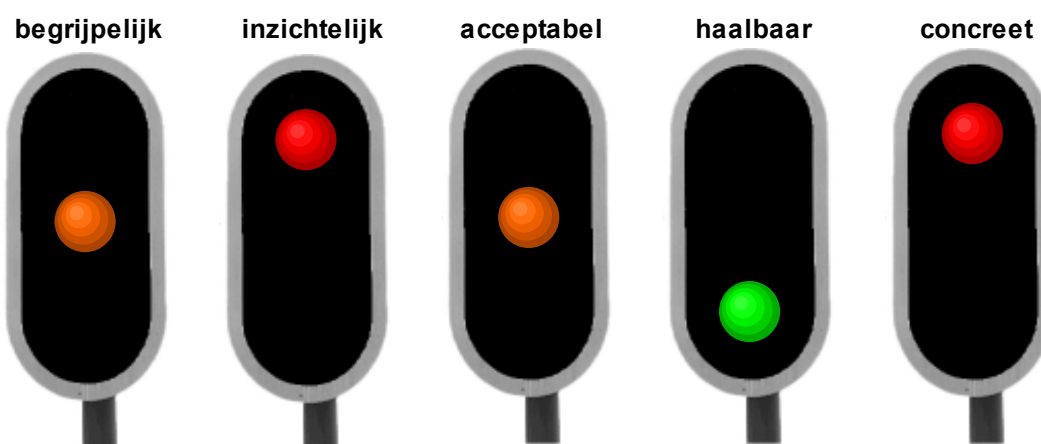
Ronde 1



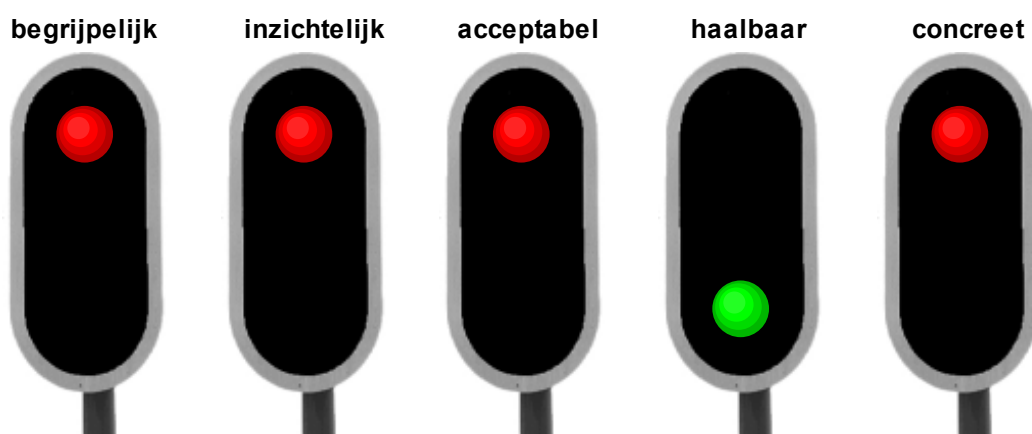
Beoordeling stellingen ROC De Dijk



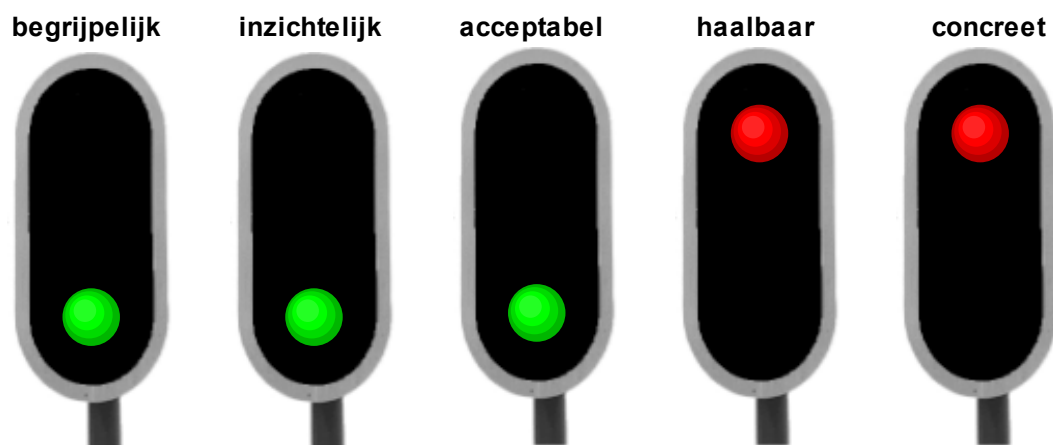
Beoordeling verantwoordingsnotitie Ronde 1 PO2



Beoordeling verantwoordingsnotitie Ronde 1 SAL

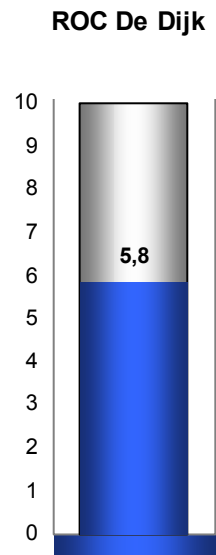
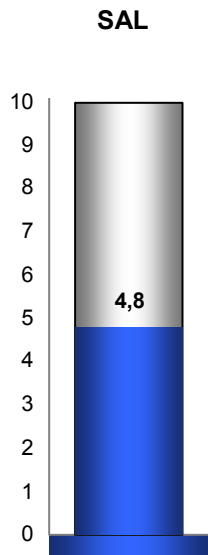
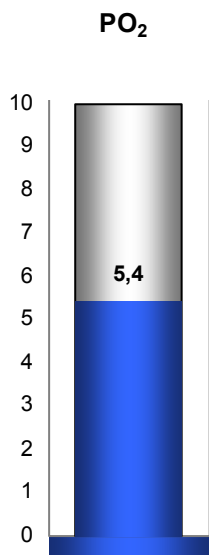


Beoordeling verantwoordingsnotitie Ronde 1 ROC De Dijk



Benchmark PO2, SAL en ROC De Dijk

Ronde 1

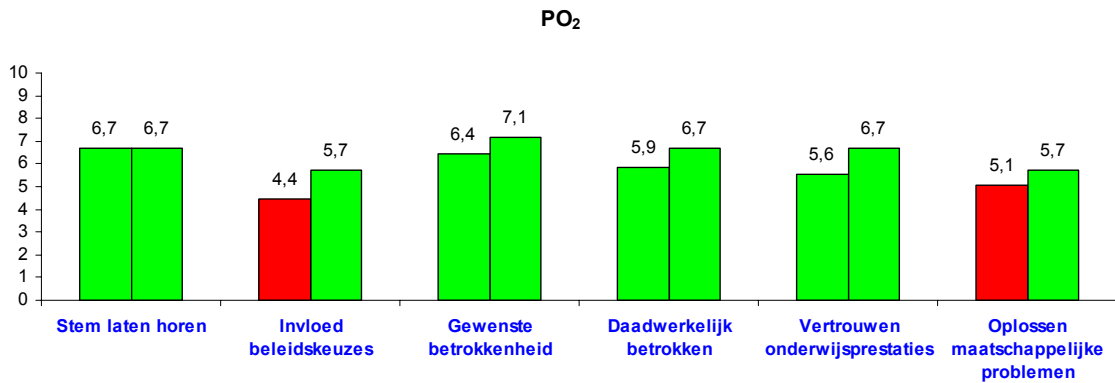


Ronde 2: schooljaar 2012-2013

Oordeel belanghebbenden, Raad van Toezicht en Onderwijsinspectie

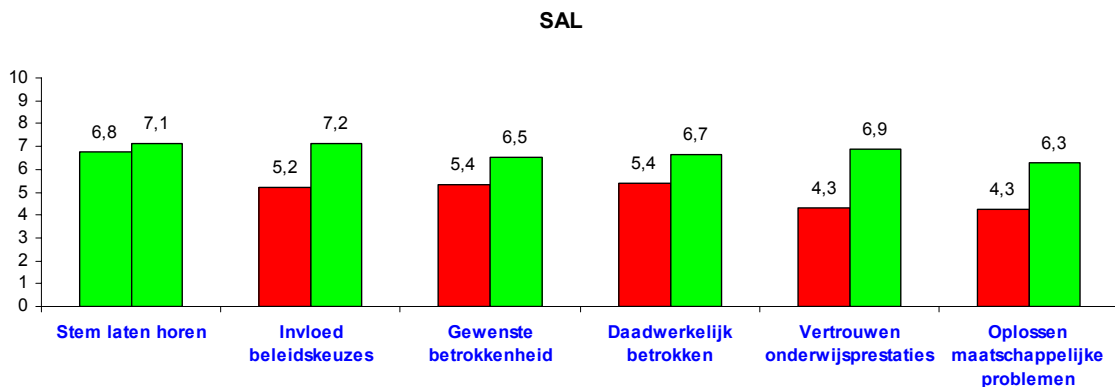
Beoordeling stellingen PO2

Ronde 1 en 2



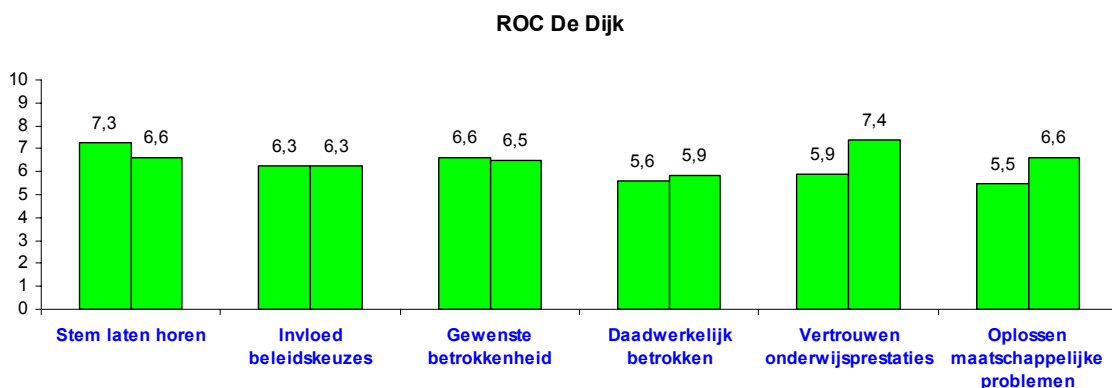
Beoordeling stellingen SAL

Ronde 1 en 2

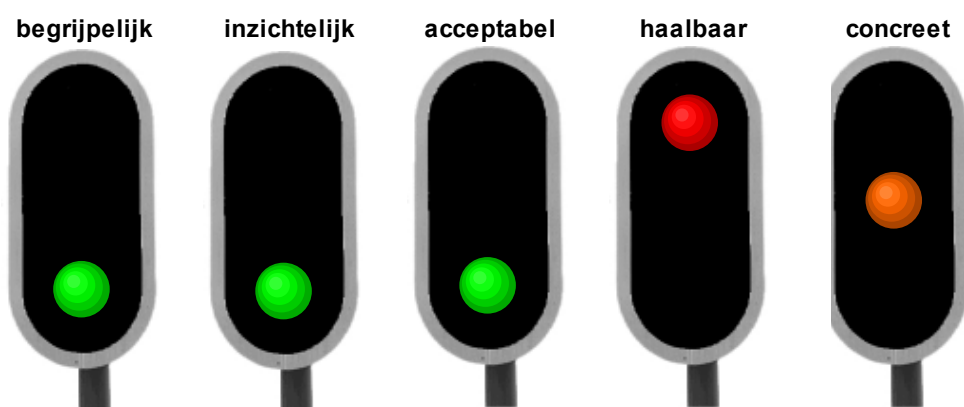


Beoordeling stellingen ROC De Dijk

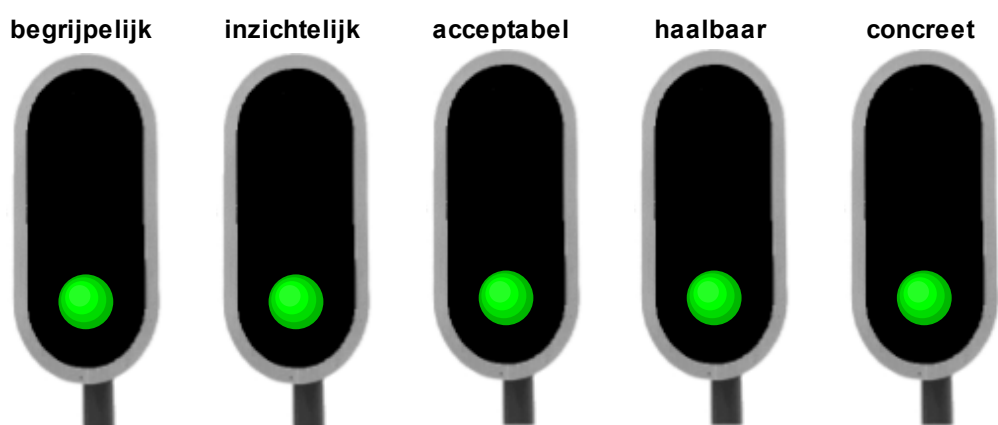
Ronde 1 en 2



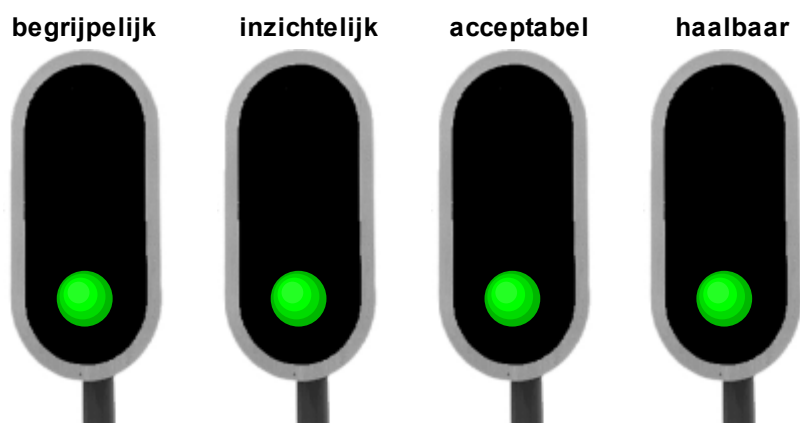
Beoordeling verantwoordingsnotitie Ronde 2 PO2



Beoordeling verantwoordingsnotitie Ronde 2 SAL

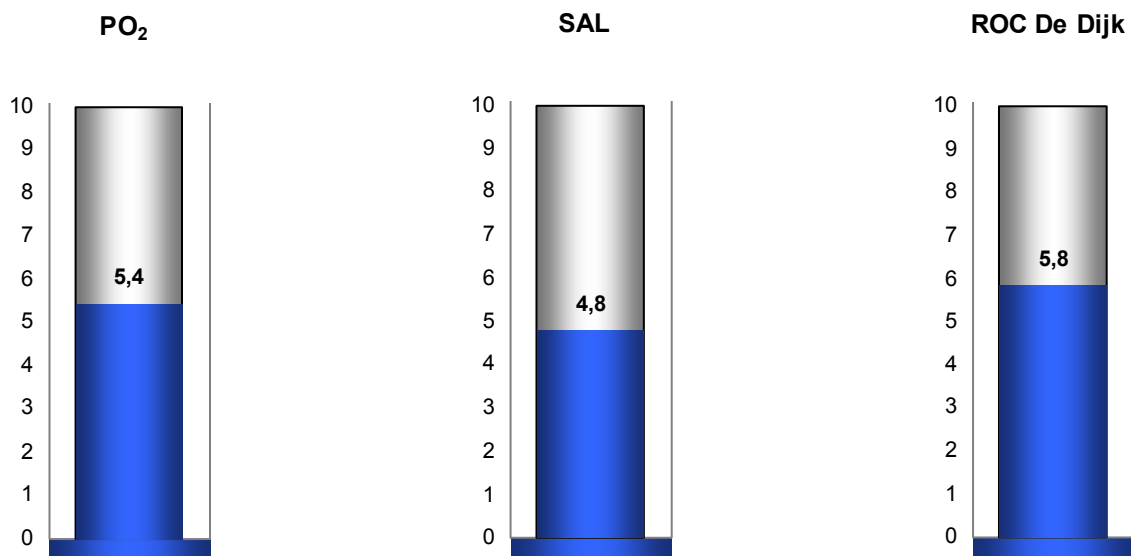


Beoordeling verantwoordingsnotitie Ronde 2 ROC De Dijk



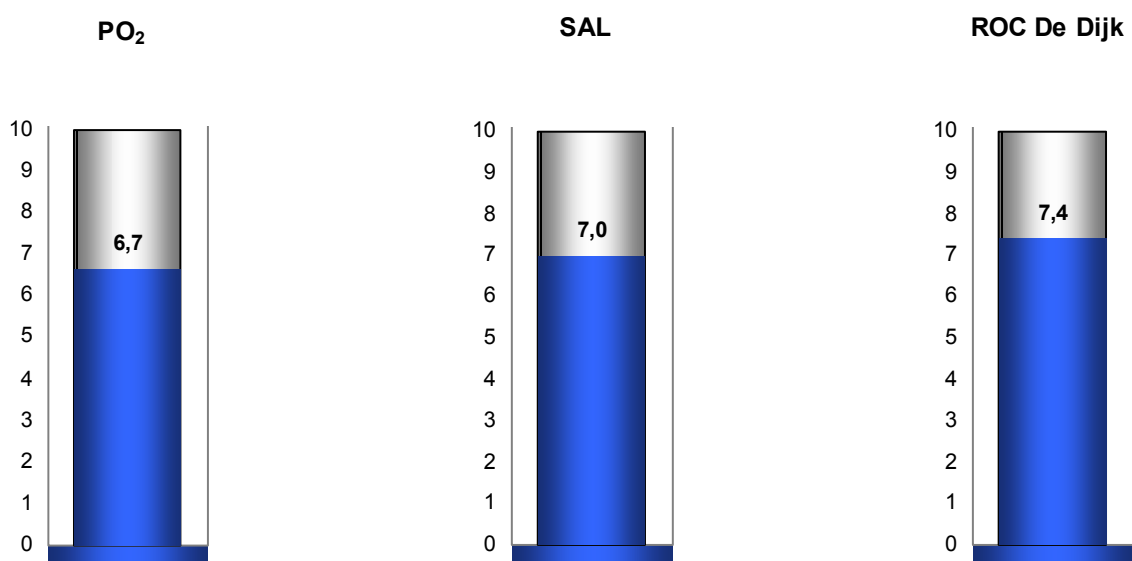
Benchmark PO₂, SAL en ROC De Dijk

Ronde 1



Benchmark PO₂, SAL en ROC De Dijk

Ronde 2



Bijlage 3

Observaties belanghebbenden 4 oktober 2006

In deze bijlage wordt een voorbeeld gegeven van de wijze waarop tijdens de simulaties de acties en gedragingen van de deelnemers geobserveerd zijn. De observaties vormden de input voor de eindevaluatie tijdens de simulatie en voor de resultaten die in dit eindrapport zijn beschreven. Het betreffende voorbeeld heeft betrekking op de observaties van de belanghebbenden (gemeente, jeugdinterventieteam, ouders, leerlingen, werkgevers) tijdens de simulatie van 4 oktober.

Spelstap	Partijen	Soort contact	Wat gebeurt er met signalen	Eigen opmerkingen
Ronde 1				
1	Gemeente	Strategiebepaling	Gemeente signaleert probleemgebieden: <ul style="list-style-type: none"> - Verzuim - Huisvesting - Aansluiting PO VO BVE - overlast 	In tegenstelling tot de simulatie van 29/9 zit de gemeente vrijwel direct in een regierol. In deze eerste stap definiëren ze problemen en brengen ze belanghebbenden in kaart. Risico: ze denken te snel in oplossingen, en gebruiken een eenzijdige invalshoek: belang van gemeente zelf.
1	Werkgevers	Strategiebepaling	Niveau stagiaires sluit niet aan op behoeften werkgevers. Willen dat scholen hier strakker op sturen. Willen best samenwerkingsverbanden starten, maar 'nothing's for free'.	Vanzelfsprekend beschikken de werkgevers over bedrijfsmatige instelling. Ze plaatsen hun eigen belang op hetzelfde niveau als dat van de leerlingen. Ze zijn van mening dat scholen keuzevrijheid studiekeuze moet inperken of beïnvloeden als het bedrijfsleven daarop vraagt.
1	Onderwijs-deelnemers	Strategiebepaling	Leerlingen hebben behoefte aan meer contact en betere band met leerkracht. Kan belangrijke oorzaak zijn voor problematiek rondom spijbelen en schooluitval. Leraren kunnen na signaleren van problemen vaak moeilijk interveniëren.	Leerlingen zien leraren en schoolleiding als eerste aanspreekpunt. Zij hebben de verwachting dat zij op dit niveau het beste hun gesprek kunnen voeren.

Spelstap	Partijen	Soort contact	Wat gebeurt er met signalen	Eigen opmerkingen
2	JIT – MT ROC	Afstemming op verzoek van MT ROC	ROC wil graag inzicht in welke jongeren waar precies rondhangen. Zo kan school inschatting maken hoe deze jongeren te benaderen voor gesprek. Politie loopt hierbij tegen privacy wetgeving aan. Om een beter beeld te krijgen van het gedrag van jongeren buiten de school wil het ROC graag surveillance agenten in burger.	ROC blijkt naast verzuimregistratie weinig acties te verrichten om deze jongeren op te vangen. Vertrouwen erg op politie. Deze werkwijze heeft weinig resultaat. ROC heeft het beeld dat verwachtingen studiekeuze niet aansluiten op wat opleiding uiteindelijk biedt. Hierdoor minder interesse van leerlingen en dus schooluitval. Deze redenatie is volgens JIT kort de bocht. Uit dit overleg komt geen actie voort. Partijen blijven om elkaar heen draaien en pakken niet door.
2	Bestuur SAL – JIT	Afstemming	SAL verzoekt assistentie van JIT bij acties om lesuitval terug te dringen: - procesafspraken maken - ZAT's oprichten (dossiers in handen van JIT).	De school geeft aan probleemleerlingen niet langer te willen <i>outsourcen</i> als het probleem te groot wordt. Tegelijkertijd proberen ze veel taken en verantwoordelijkheden bij JIT te slijten. Bestuur SAL zal met Gemeente gaan praten. JIT geeft aan een capaciteitsprobleem te hebben door de vele overleggen met afzonderlijke onderwijsinstellingen. Hierdoor hebben ze weinig tijd om met de leerlingen aan het werk te zijn. JIT blijft in afwachtende rol.
2	JIT – MT ROC	Afstemming op verzoek van MT ROC	ROC wil graag inzicht in welke jongeren waar precies rondhangen. Zo kan school inschatting maken hoe deze jongeren te benaderen voor gesprek. Politie loopt hierbij tegen privacy wetgeving aan. Om een beter beeld te krijgen van het gedrag van jongeren buiten de school wil het ROC graag surveillance agenten in burger.	ROC blijkt naast verzuimregistratie weinig acties te verrichten om deze jongeren op te vangen. Vertrouwen erg op politie. Deze werkwijze heeft weinig resultaat. ROC heeft het beeld dat verwachtingen studiekeuze niet aansluiten op wat opleiding uiteindelijk biedt. Hierdoor minder interesse van leerlingen en dus schooluitval. Deze redenatie is volgens JIT kort de bocht. Uit dit overleg komt geen actie voort. Partijen blijven om elkaar heen draaien en pakken niet door.

Spelstap	Partijen	Soort contact	Wat gebeurt er met signalen	Eigen opmerkingen
2	Leerlingen – Werkgevers	Afstemming	<p>Leerlingen hebben geen zicht op wat bedrijfsleven doet. Willen meer (snuffel) stages. Werkgevers willen graag meewerken en gaan met gemeente en schoolbesturen praten.</p> <p>Leerlingen krijgen weinig waardering op school voor praktijkinitiatieven, terwijl zij graag tijd investeren in projecten.</p> <p>Het onderwijsprogramma op scholen sluit op meerdere punten niet aan op wensen en behoeften van leerlingen.</p>	<p>Leerlingen bespreken zaken die zij met hun school moeten bespreken met de werkgevers. Ze krijgen daarvoor binnen de school te weinig gehoor. Werkgevers willen dit wel meenemen, maar voelen ongemerkt dat leerlingen dit zelf ook op een ander niveau moeten aankaarten. Hier wordt niet expliciet over gesproken.</p> <p>Daarnaast blijven de talentvolle leerlingen op het VWO achter in aandacht, vergelijken met de mbo-leerlingen. Veel investeren in achterstanden, hooggekwalificeerde studenten moeten eigen weg zoeken. Is een gevaar voor toekomst van kenniseconomie.</p>
2	Gemeente – Bestuur ROC	Afstemming	<p>Het onderwijs moet aantrekkelijker. Meer aandacht van Werkgevers vragen voor interessante praktijkopdrachten voor leerlingen.</p> <p>ROC zou verder graag zien dat de gemeente meer zichtbaar wordt voor de jeugd en dat ook (snuffel) stages bij gemeente mogelijk zijn.</p> <p>ROC zal i.s.m. SAL elektronisch leerlingendossier in projectvorm uitwerken voor warme overdracht VO – BVE.</p>	
2	Leerlingen – Bestuur ROC	Afstemming	<p>Leerlingen hebben last van verschillende niveaus van leerlingen in projectonderwijs. ROC verbindt geen concrete toezegging aan dit signaal.</p>	
3	Ouders	Intern	<p>Zijn bezorgd over veiligheid.</p> <p>Zijn verbijsterd over werkweek die € 200 kost. Kinderen waarvan ouders niet kunnen betalen kunnen niet mee.</p>	<p>De ouders laten in het gesprek blijken nergens echt een voet tussen de deur te krijgen. Hun positie is te zwak om noemenswaardige resultaten voor hun agenda te behalen. Weinig horizontale verantwoording richting ouders.</p>

Spelstap	Partijen	Soort contact	Wat gebeurt er met signalen	Eigen opmerkingen
3	Gemeente	Intern		Gemeente spreekt stand van zaken door, waaruit blijkt dat zij goed zijn aangesloten op instellingen en belanghebbenden.
3	JIT – Ouders	Informerend	De politie zal op verzoek van ouders contact leggen om voorlichting te geven. Daarnaast zal de politie controles gaan uitvoeren langs de door te ouders aangegeven sluiproute voor automobilisten. Kinderen kunnen niet veilig meer spelen.	Politie wordt laat over feiten en incidenten geïnformeerd, waardoor proactief interveniëren moeilijk is. De vraag is of JIT niet goed gepositioneerd is in de keten van belanghebbenden of dat zij in het proces een duidelijke rol zouden moeten vervullen.
Ronde 2				
1	Werkgevers	Strategiebepaling	Competenties leerlingen sluiten nog steeds niet aan op wensen bedrijfsleven. Bij stagebegeleiding kost dit extra tijd. Dit is niet aantrekkelijk voor werkgevers om in te investeren. Daarnaast zijn werkgevers van mening dat docenten ook stage moeten komen lopen om praktijkervaring op te doen en up to date te blijven.	Werkgevers onderhouden intensief contact met SAL en ROC, maar signaleren dat zij als werkgevers veel wedstrijden moeten spelen die eigenlijk tussen school en leerlingen gespeeld zouden moeten worden. Dit leidt tot rolvervaging.
1	JIT	Strategiebepaling	JIT vraagt zich af of ze eigen maatschappelijke agenda moeten formuleren i.p.v. achter de feiten aanrennen.	Die gedachte is goed, want zou een meer actieve rol bewerkstelligen. Er gebeurt verder niets met dit signaal.
1	Ouders	Strategiebepaling	Ouders willen vaker contact met docenten. Ze maken zich zorgen om het drukke leven van de jeugd. Verder willen zij met gemeente en scholen praten over de kwaliteitseisen van docenten. Deze moeten beter geborgd worden	De ouders vinden het ministerie van OCW verantwoordelijk voor kwaliteit van docenten. Docenten moeten ook veel meer de rol van 'medeopvoeders' vervullen. Probleem is ook nu weer dat ouders niet over het juiste netwerk beschikken om ook echt bij de juiste mensen aan tafel te komen.
2	Ouders – gemeente	Afstemmen op verzoek van ouders	Ouders vragen i.v.m. drukke programma kinderen of gemeente mogelijkheden wil subsidiëren om sportactiviteiten met naschoolse opvang te combineren.	De ouders zitten eindelijk bij de gemeente aan tafel en behalen hun eerste succes. De gemeente uit ook zorgen over gebrek aan contact met JIT en vragen of ouders

Spelstap	Partijen	Soort contact	Wat gebeurt er met signalen	Eigen opmerkingen
			Gemeente denkt aan zwemlessen en naschoolse opvang.	contact hebben met JIT. Is niet het geval.
2	JIT	Intern	Willen centrale regie van gemeente in overlegcyclus met scholen.	SAL wil niet meer met JIT praten en wil financiën zelf in de hand hebben om prestatieafspraken met JIT te maken en zonodig zelf rol van JIT in te kunnen vullen.
2	JIT – Gemeente	Afstemming	JIT wil centrale regierol van gemeente. Gemeente wil dat niet en wil pas in uitwerking van plannen door scholen betrokken worden.	
2	Gemeente – Schoolbesturen		JIT functioneert niet -> alle partijen bij elkaar laten komen op conferentie om knelpunten te bespreken	
2	RvT ROC – JIT	Kennismaking		
2	JIT – Leerlingen – Bestuur ROC	Nav messteek incident	Leerlingen zijn van mening dat kleinere klassen en scholen leiden tot meer sociale controle. Op deze manier kunnen dergelijke incidenten voorkomen worden. JIT zal op school voorlichting komen geven.	
3	Gemeente	Intern	Samen met RvT's heidag organiseren rondom rol JIT.	
3	Conferentie Gemeente, JIT, RvT en schoolbesturen	Conferentie		Dit grote overleg stuit met name werkgevers maar ook andere belanghebbenden tegen de borst. Het feit dat zij als belanghebbende niet vertegenwoordigd en uitgenodigd zijn geeft het bureaucratische gehalte van de beleidsontwikkeling aan. Werkgevers voelen zich niet serieus genomen als belanghebbende.
3	Gemeente	Intern	Verheugd over het veiligheidsconvenant dat n.a.v. conferentie is gesloten.	

Bijlage 4

Deelnemers Expertmeeting

Experts

Drs. L. Lenssen: adviseur CvB ROC ASA

Prof. dr. Marc J.M. Vermeulen: hoogleraar onderwijssociologie Open Universiteit, Academic director management in education TiasNimbas Business School, directeur IVA (Universiteit van Tilburg)

Prof. mr. P.J.J. Zoontjens: hoogleraar Faculteit Rechtsgeleerdheid Departement Staats- en Bestuursrecht, Universiteit van Tilburg

Ministerie van OCW

Drs. M.T. Crump: projectleider Goed-bestuur

Drs. R.J.A Kerstens: directeur-generaal Primair en Voortgezet Onderwijs (DGPV)

Dr. L.J. Roborgh: directeur-generaal Hoger onderwijs, Beroepsonderwijs en Wetenschap (DGHBW)

Drs. J. Zuurmond: projectdirecteur OCW Verandert!

IVA

Mr. drs. J.C. Vermaas: projectleider

Drs. L. Nieuwland: onderzoeker