

# Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen	9
<b>Goed onderwijsbestuur: inleiding en aanleiding</b> <i>Frans Janssens en Niels Noorlander</i>	13
 <b>Deel I – Algemeen deel</b>	
<b>De stand van zaken</b> <i>Harm Klifman</i>	33
<b>Het wetsvoorstel <i>Goed onderwijs, goed bestuur</i></b> <i>Martijn Nolen en Pieter Huisman</i>	57
<b>De positie van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in tijden van goed onderwijsbestuur</b> <i>Goos Minderman</i>	85
<b>De maatschappelijke onderneming, panacee voor goed onderwijsbestuur?</b> <i>Niels Noorlander en Paul Zootjens</i>	111
<b>Beginselen van goed onderwijsbestuur voor het hoger onderwijs binnen de Vlaamse Gemeenschap</b> <i>Jan de Groof</i>	139

## Deel II – Het instrumentarium van Goed onderwijsbestuur

<b>Goed onderwijsbestuur en informatievoorziening</b>	175
<i>Harm Klifman</i>	
<b>Weet wat je moet weten en weet dat dan ook</b>	209
<i>Loek van Noort en Joëlle van Bruggen</i>	
<b>Bestuur en intern toezicht in het primair en voortgezet onderwijs</b>	239
<i>Paul Kanters</i>	

## Deel III – ‘Good and bad practices’

<b>De praktijk van goed onderwijsbestuur in het primair en voortgezet onderwijs</b>	265
<i>Jos van Elderen</i>	
<b>De praktijk van goed onderwijsbestuur in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger beroepsonderwijs</b>	281
<i>Olaf McDaniel</i>	
<b>De Raden van Toezicht in de praktijk</b>	299
<i>Harm Klifman</i>	
<b>Effecten en neveneffecten van horizontale verantwoording</b>	319
<i>Frans Janssens</i>	
<b>Meervoudig Publieke Verantwoording in de praktijk</b>	335
<i>Frans de Vijlder, Anne van Gerven, Marion Rozema en Esther Bart</i>	
<b>Slotbeschouwing</b>	349
<i>Frans Janssens en Niels Noorlander</i>	
<b>Toekomst van goed onderwijsbestuur</b>	365
<b>Over de auteurs</b>	367
<b>Trefwoordenregister</b>	369

# Goed onderwijsbestuur: inleiding en aanleiding

*Frans Janssens en Niels Noorlander*

## 1. Inleiding

Deze bundel gaat over goed onderwijsbestuur, een begrip dat inmiddels meerdere synoniemen kent, zoals degelijk onderwijsbestuur, goed bestuur, good governance in het onderwijs, educational governance in het onderwijs, governance in of van het onderwijs of gewoon kortweg governance.<sup>1</sup> De discussie over goed onderwijsbestuur is aangewakkerd door een bredere discussie over goed en transparant bestuur in de private en de publieke sector. Goed onderwijsbestuur komt dus niet uit de lucht vallen. Sommigen zien het zelfs 'slechts' als een nieuwe variant van de periodiek noodzakelijke herinrichting van relatiepatronen.<sup>2</sup>

Goed onderwijsbestuur kan dan ook worden getypeerd als het opnieuw in balans brengen van relatiepatronen tussen de verschillende organen binnen de onderwijsorganisatie en de relatie tussen de onderwijsorganisatie en haar omgeving. Volgens een iets meer specifieke omschrijving is goed onderwijsbestuur een samenhangend geheel van het besturen van het onderwijs, het toezicht daarop en de verantwoording over beide.<sup>3</sup> Duidelijk is in ieder geval dat bij goed onderwijsbestuur sprake is van een nieuw bestuurlijk arrangement en nieuwe besturingsprincipes voor het onderwijs met consequenties voor het overheidstoezicht, zowel op instellings- als overheidsniveau. Hierbij

---

<sup>1</sup> In deze bundel worden deze synoniemen afwisselend gebruikt.

<sup>2</sup> H. Klifman, 'Aandacht voor good governance in het onderwijs', *Meso*, 2004, 239, p. 3.

<sup>3</sup> F.J.G. Janssens, *Toezicht in discussie. Over onderwijstoezicht en Educational Governance*, (oratie), Universiteit Twente: 2005, p. 21.

zal een en ander (juridisch) zodanig moeten worden gestructureerd en geïnstitutionaliseerd dat de resultaten hiervan zo optimaal mogelijk zijn.

Volgens Hooge zijn er verschillende ontwikkelingen verantwoordelijk voor de toenemende interesse voor goed onderwijsbestuur. Zo is er het proces van deregulering en autonomievergroting.<sup>4</sup> Besturen en managers zijn als gevolg daarvan meer op elkaar aangewezen en willen hun ‘interne checks and balances op orde hebben’. Ook blijkt de onderwijssector niet blind voor de bredere maatschappelijke aandacht voor goed en transparant bestuur die aanvankelijk is ingezet in het bedrijfsleven maar zich nu ook uitbreidt naar de semipublieke sector. Als gevolg van de reactie van de overheid op onregelmatigheden en fraude in het hoger onderwijs en de BVE-sector, staat het thema ‘rekenschap’ op de agenda.<sup>5</sup>

Ook voor het onderwijsbeleid is goed onderwijsbestuur een belangrijk aandachtsgebied gebleken; te beginnen in 2004 waarin de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (verder in deze bundel: Minister van OCW) de Onderwijsraad om een advies over dit onderwerp vraagt. Daaruit komt het rapport *Degelijk onderwijsbestuur* uit 2004<sup>6</sup> voort. Dat is het begin van een traject dat in december 2008 uitmondt in het wetsvoorstel *Goed onderwijs, goed bestuur*.<sup>7</sup> In *Degelijk onderwijsbestuur* formuleert de Onderwijsraad twee centrale governance-principes waarvan bij de nadere invulling overigens een onderscheid wordt gemaakt tussen de sectoren primair en voortgezet onderwijs enerzijds en de BVE-sector en het hoger onderwijs anderzijds:

- functiescheiding bestuur en intern toezicht;<sup>8</sup>
- evenwicht tussen verticale en horizontale verantwoording.<sup>9</sup>

---

4 Zie ook: Onderwijsraad, *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?*, Den Haag: 2006, p. 10 e.v.

5 E. Hooge, ‘Goed onderwijsbestuur in het funderend onderwijs: niet alleen een kwestie van structuur maar juist ook van gedrag’, in: *NTOR* 2004, nr. 2, p. 83-84.

6 Onderwijsraad, *Degelijk onderwijsbestuur*, Den Haag: 2004. [[http://www.onderwijsraad.nl/upload/publicaties/367/documenten/website\\_degelijk\\_bestuur.pdf](http://www.onderwijsraad.nl/upload/publicaties/367/documenten/website_degelijk_bestuur.pdf)]

7 *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 828, nrs. 1-3.

8 Zie hierover nader: Onderwijsraad 2004, p. 29-49.

9 Zie hierover nader: Onderwijsraad 2004, p. 50-62.

In 2005 brengt de Minister van OCW de *Beleidsnotitie Governance*<sup>10</sup> uit, die in het spraakgebruik de Governance-brief is gaan heten. Deze brief vormt een nadere uitwerking voor het onderwijs van het rapport *Bewijzen van goede dienstverlening*<sup>11</sup> van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (verder in deze bundel: WRR). Van onderwijsinstellingen wordt volgens de in deze brief tot uitdrukking gebrachte nieuwe besturingsfilosofie verwacht dat zij zich tegenover belanghebbenden in hun omgeving verantwoorden. De Minister van OCW stelt in deze brief dat een aantal nieuwe beleidslijnen van horizontale verantwoording in ieder geval aandacht verdienen:

- *effectieve inrichting van de horizontale verantwoording* door en reële beïnvloeding van de maatschappelijke omgeving van onderwijsinstellingen;
- *benchmarking*: vergelijkende, toegankelijke informatie vormt volgens de brief een belangrijk instrument om de maatschappelijke omgeving in staat te stellen reële invloed uit te oefenen;
- *onderzoek naar versterking van de positie van de belanghebbenden*. Essentieel bij horizontale verantwoording is volgens de brief dat de belanghebbenden ook in formele zin een zodanige positie hebben dat zij indien nodig ook een effectieve ‘tegenmacht’ kunnen vormen;
- *de positie, het belang en de kwaliteit van de Raden van Toezicht*. De eerste stap in de verantwoording bij instellingen is volgens de brief de interne verantwoording naar de Raad van Toezicht. Vanuit een lerende aanpak zal er sprake moeten zijn van ervaringsuitwisseling, het opbouwen van kennis – wellicht via een vereniging van interne toezichthouders – en het doen van onderzoek.<sup>12</sup>

Een van de belangrijkste veronderstellingen in het governance-beleid is dus dat er sprake is van een ‘betrokken omgeving’ die in staat en bereid is zich een mening te vormen over de kwaliteit van de instelling, deze te uiten en de mogelijkheden om die kwaliteit te beïnvloeden wil benutten.

Ook de Onderwijsraad brengt nog enkele adviezen rond goed onderwijsbestuur uit, waaronder *Doortastend Onderwijstoezicht uit 2006*<sup>13</sup> over de rol

10 *Kamerstukken II*, 2004/05, 30 183, nr. 1.

11 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam: 2004.

12 *Kamerstukken II*, 2004/05, 30 183, nr. 1, p. 22 en 23.

13 Onderwijsraad, *Doortastend Onderwijstoezicht*, Den Haag: 2006. [[http://www.onderwijsraad.nl/upload/publicaties/334/documenten/doortastend\\_onderwijstoezicht.pdf](http://www.onderwijsraad.nl/upload/publicaties/334/documenten/doortastend_onderwijstoezicht.pdf)]

van de Inspectie van het Onderwijs tegen de achtergrond van het governance-denken. De Onderwijsraad komt tot drie hoofdconclusies:

- betere profilering van de taken van de Inspectie;
- eenvoud van toezicht;
- variatie per sector van de inrichting van het toezicht.<sup>14, 15</sup>

Een ander advies van de Onderwijsraad uit 2006 *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?*<sup>16</sup>, poogt een bijdrage te leveren aan de herdefiniëring van het begrip goed onderwijsbestuur waarin nadere voorstellen worden gedaan voor de verantwoordelijkheidstoedeling van de actoren op instellingsniveau en op sector- en landelijk niveau.

Uiteindelijk wordt eind december 2008 het wetsvoorstel *Goed onderwijs, goed bestuur*<sup>17</sup> openbaar gemaakt met daarin criteria voor de minimumkwaliteit van scholen, voor het ingrijpen door de overheid in gevallen van wanbestuur, en criteria voor goed bestuur, waaronder de scheiding van intern toezicht en bestuur, het mogelijk maken van delegatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar een lager orgaan in de onderwijsorganisatie, de status van codes voor goed bestuur en de rechtspositie van professionele bestuurders.

16

Het lag in de bedoeling dat het wetsvoorstel *Goed onderwijs, goed bestuur* nog voor de zomer 2009 door de Tweede Kamer zou worden gelooft. Dit voornemen is helaas niet gerealiseerd en daarmee is het traject nog niet afgesloten.

Goed onderwijsbestuur is een containerbegrip dat als gevolg hiervan op verschillende manieren kan worden geoperationaliseerd.<sup>18</sup> Ondanks dit ontstaat er in Nederland op dit moment wel een inhoudelijke convergentie in het

---

14 Onderwijsraad 2006, a.w., p. 56.

15 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Toezicht in vertrouwen. Vertrouwen in toezicht, Visie op toezicht 2007-2011*. [<http://www.minocw.nl/documenten/Toezichtinvertrouwen.pdf>]. Het verticaal toezicht binnen de OCW-sectoren zou volgens deze notitie selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel moeten zijn.

16 Onderwijsraad 2006, [[http://www.onderwijsraad.nl/upload/publicaties/321/documenten/reflectie\\_governance.pdf](http://www.onderwijsraad.nl/upload/publicaties/321/documenten/reflectie_governance.pdf)]

17 *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 828, nr. 2.

18 Vergelijk: R. in 't Veld, *Governance als prothese voor deugdzaamheid*, p. 1. [[http://www.nsob.nl/roelintveld/upload/1083\\_Oratie%20Governance%20als%20prothese%20voor%20deugdzaamheid.doc](http://www.nsob.nl/roelintveld/upload/1083_Oratie%20Governance%20als%20prothese%20voor%20deugdzaamheid.doc)].

denken over goed onderwijsbestuur. Over de globale inhoudelijke ‘opbrengst’ van het voortschrijdende debat over goed onderwijsbestuur gaat de volgende paragraaf.

## 2. Kenmerken van goed onderwijsbestuur in Nederland

In de Nederlandse literatuur en in beleidsdocumenten keren vaak steeds dezelfde kenmerken terug voor goed onderwijsbestuur. Wij zullen de belangrijkste aspecten nu in onderlinge samenhang kort bespreken.<sup>19</sup>

### Scheiding tussen bestuur en intern toezicht

Een *eerste kenmerk* betreft een scheiding tussen bestuur en intern toezicht. Een centraal principe voor degelijk onderwijsbestuur is volgens de Onderwijsraad een functionele scheiding tussen bestuur en intern toezicht, waarbij er volgens de raad twee situaties te onderscheiden zijn. De eerste situatie betreft het primair en voortgezet onderwijs, waar functiescheiding in het bijzonder onderwijs een zaak is die vooral in statuten en in andere eigen regelingen tot uitdrukking komt. In de BVE-sector en het hoger onderwijs zijn de bestuurlijke en toezichthoudende taken in principe wettelijk gesplitst en aan twee organen toebedeeld, namelijk aan een College van Bestuur / Raad van Bestuur en aan een Raad van Toezicht.<sup>20</sup> Het intern toezicht dient onafhankelijk en deskundig te zijn en dient zich te verantwoorden over het uitgeoefende toezicht.<sup>21</sup>

### Evenwicht tussen intern en extern toezicht<sup>22</sup>

Binnen het debat over educational governance wordt onderscheid gemaakt tussen intern toezicht en extern toezicht. Een *tweede kenmerk* van good governance vormt een juist evenwicht tussen intern en extern toezicht. Intern toezicht is toezicht dat plaatsvindt binnen de organisatie. Ten aanzien van het interne toezicht kan nog worden onderscheiden tussen twee vormen: de functionele en de organieke vorm. Bij de functionele vorm is er sprake van één orgaan, maar de bestuursfunctie en de toezichtfunctie worden door verschillende personen uitgeoefend. Bij de organieke vorm wordt de bestuursfunctie en de

19 Zie ook F.J.G. Janssens en I.F. Wolf, ‘Analyzing the assumptions of a policy program: an ex-ante evaluation of Educational Governance in the Netherlands’, *American Journal of Evaluation*, 2009 (in press).

20 Onderwijsraad, *Degelijk onderwijsbestuur*, Den Haag: 2004, p. 11.

21 Janssens 2005, p. 23.

22 Onderwijsraad 2004, p. 51.

toezichtfunctie door verschillende organen uitgevoerd. Extern toezicht vindt plaats door branchetoezicht, visitaties, accreditatie en door overheidstoezicht. Het intern toezicht kan niet in de plaats treden van het extern toezicht. Het intern toezicht vormt wel de basis voor het externe toezicht, zodat het extern toezicht selectiever kan worden ingezet.<sup>23</sup>

### **Horizontale verantwoording**

Een *derde kenmerk* van goed onderwijsbestuur dat is partijen die het meeste belang hebben bij het onderwijs hun invloed daarop kunnen uitoefenen op instellingsniveau.<sup>24</sup> Het gaat hier om wat ook wel horizontale verantwoording wordt genoemd. Een helder systeem van verantwoording en verantwoordelijkheid vormt naast democratische procedures, gekozen vertegenwoordiging, scheiding der machten en openbaarheid van bestuur een van de hoekstenen van een democratisch stelsel. Het afleggen van verantwoording aan de burgers maakt de verantwoordelijkheid van de burgers voor het handelen van de eigen overheid en publieke instellingen mogelijk. Een helder systeem van publieke verantwoording met een actieve bijdrage van direct betrokkenen, zoals ouders en leerlingen, staat nu hoog op de beleidsagenda.

Toch is in het onderwijs het afleggen van horizontale verantwoording geen nieuw verschijnsel. Reeds in 1998 heeft de overheid via de zogenaamde Kwaliteitswet mogelijkheden in het leven geroepen waarmee scholen verantwoording over hun handelen kunnen afleggen, zoals de klachtenregeling, het schoolplan en de schoolgids.<sup>25</sup> Binnen het kader van good governance wordt soms onderstreept dat horizontale verantwoording in de toekomst een zwaarder accent zou moeten krijgen, bijvoorbeeld door deels in de plaats te treden van het huidige externe toezicht op het onderwijs.<sup>26</sup> Dit roept direct allerlei interessante vragen op: ‘kijken’ ouders op eenzelfde manier naar onderwijsinstellingen als bijvoorbeeld de Inspectie van het Onderwijs? Wat is dan de rolverdeling tussen het externe en het interne toezicht? Moet de overheid überhaupt toezicht op het onderwijs houden? Hoe moeten versterkte vormen van horizontale verantwoording juridisch vormgegeven worden? Of moet er gebruik worden gemaakt van een nieuwe rechtsvorm waarbinnen horizontale verantwoording via een belanghebbendenvertegenwoordiging is

---

23 Janssens 2005, p. 23.

24 Onderwijsraad 2005, p. 50.

25 *Stb.* 1998, 398.

26 Janssens 2005.



geformaliseerd: de maatschappelijke onderneming. Een belangrijke vraag is dus welke positie het mechanisme van horizontale verantwoording binnen de governance-constellatie dient te hebben.

### **Evenwicht tussen horizontale en verticale verantwoording<sup>27</sup>**

Het derde kenmerk moet goed in balans worden gebracht met een *vierde kenmerk* van goed onderwijsbestuur: verantwoording aan de overheid, ook wel verticale verantwoording genoemd. De overheid behoudt ook binnen het kader van governance een verantwoordelijkheid voor zaken van algemeen belang zoals de kwaliteit van het onderwijsbestel, de toegankelijkheid, de keuzevrijheid, de bekostiging van het onderwijs en een goede aansluiting van de opbrengsten van het onderwijs op de maatschappelijke vraag.<sup>28</sup>

### **Gedragcode voor goed bestuur**

Het *vijfde kenmerk* van goed governance vormt een gedragscode voor goed bestuur. Een dergelijke gedragscode heeft in de eerste plaats een interne functie: de coördinatie en samenhang van het intern toezicht en bestuur wordt verhelderd en versterkt, alsmede de relaties met belanghebbenden. Tevens heeft een gedragscode een externe functie omdat door openheid en verantwoording aan de buitenwacht een onderwijsinstelling haar maatschappelijke opdracht vervult.<sup>29</sup>

### **Een rol van de overheid**

Ook de overheid speelt een rol in het onderwijsbestuur en vormt daarmee het *zesde kenmerk* van goed onderwijsbestuur. De overheid (in brede zin, dus ook de vertegenwoordigende organen) is verantwoordelijk voor het adequaat functioneren van het onderwijsbestel (vergelijk artikel 23 Grondwet). Traditioneel doet zij dit voor een belangrijk deel op basis van sturing door middel van wetgeving. Sinds het eind van de jaren zeventig van de vorige eeuw brak echter in een relatief korte tijd het inzicht door dat met klassieke vormen van wetgeving lang niet altijd het beoogde resultaat wordt bereikt. Het 'geloof' in de maakbare samenleving nam in een rap tempo af.

Mede hierdoor bestaat ook binnen de onderwijssector reeds sinds enkele decennia in ieder geval de intentie om te komen tot een grotere autonomie

---

27 Onderwijsraad 2004, p. 51-52.

28 Zie ook: Onderwijsraad 2004, p. 12.

29 Hooge 2004, p. 89.

van onderwijsinstellingen en deregulering. Specifiek voor de onderwijssector is daarbij de gedachte dat schoolorganisaties – als professionele onderwijskundige en opvoedkundige eenheden – een zekere mate van ruimte nodig hebben ten opzichte van de overheid.<sup>30</sup> Het dereguleringsstreven is onder invloed van het debat over goed onderwijsbestuur de laatste jaren nog nadrukkelijker in beeld gekomen.

In de notitie *Governance in het onderwijs* van de Minister van OCW wordt de ambitie geuit om de dynamiek van het onderwijsstelsel te vergroten door middel van het scheppen van meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid. ‘Daarbij gaat het in eerste instantie om het creëren van ruimte voor docenten en instellingen door regels en gedetailleerde voorschriften op te ruimen en regels die gehandhaafd moeten worden te versimpelen. In de plaats daarvan zal de wetgeving meer geformuleerd worden vanuit *zorgplichten*; dit kan een belangrijke bijdrage leveren’, aldus de nota.<sup>31</sup>

Een zorgplicht kan worden omschreven als een gedragsnorm, die zich niet alleen tot de overheid richt, en die verplicht tot het betrachten van zorg van een door de wet geformuleerd (publiek) belang, die algemeen is geformuleerd en ruimte laat voor meer gedragsalternatieven en publiekrechtelijk wordt gehandhaafd.<sup>32</sup>

20

In het kader van de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het onderwijsstelsel en het afleggen van verantwoording daarover, speelt ook de vraag welke gegevens de overheid nodig heeft om zich een oordeel te vormen over het functioneren van het onderwijsstelsel en welke eisen zij stelt aan individuele instellingen als het gaat om het waarborgen van de onderwijskwaliteit.

---

30 P.J.J. Zoontjens, *Het beweeglijke recht op onderwijs. Op zoek naar ankerpunten in een permanente ontwikkeling*, (oratie), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 26 e.v.; D. Mentink, ‘Scheiding van opvoeding en overheid als onderwijsconstitutioneel beginsel. Over ouders, pedagogische autonomie en vrijheid van richting’, *NTOR* 2005, nr. 3, p. 125-149; C.W. Noorlander, *Recht doen aan leerlingen en ouders. De rechtspositie van leerlingen en ouders in het primair en voortgezet onderwijs*, (diss. VU), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, i.h.b. hfst. 5.

31 *Kamerstukken II*, 2004/05, 30 183, nr. 1, p. 8. Zie de uitwerking van deze nota voor wat betreft het hoger onderwijs in: Ministerie van Justitie, *Naar een bruikbare rechtsorde voor het hoger onderwijs, Kamerstukken II* 2004/05, 29 853, nr. 16.

32 Werkgroep *Zorgplichten, Ruimte voor zorgplichten*, Den Haag: 2004, p. 6. Zie over zorgplichten in het onderwijs: C.W. Noorlander, ‘Zorgplichten in de Nederlandse onderwijswetgeving’, *TORB* 2006-2007, nr. 5, p. 558-567. P.J.J. Zoontjens, ‘Zorgplichten in het onderwijs’, *Regelmaat* 2008, p. 111-121.

Binnen dit kader is het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs van groot belang.

### 3. Onderzoeksvragen

Er wordt in Nederland veel gesproken en geschreven over goed onderwijsbestuur en in de verschillende onderwijssectoren worden pogingen ondernomen om goed onderwijsbestuur van de grond te krijgen. Zo zijn verschillende instellingen in het primair en voortgezet onderwijs druk doende een scheiding aan te brengen tussen bestuur en intern toezicht en systemen voor meervoudige publieke verantwoording te ontwikkelen. De vraag dringt zich in dit verband op of hier sprake is van een hype of van de implementatie van een gefundeerde theorie over een nieuwe besturings- en verantwoordingsfilosofie. We noemen enkele belangrijke onderzoeksvragen:

1. *Welke rationale ligt ten grondslag aan het denken over goed onderwijsbestuur? Welke doelen wil de overheid hiermee bereiken en komen die overeen met de doelen die het onderwijsveld voor ogen staan? Verwacht zou mogen worden dat goed bestuur in functie staat van kwaliteitsborging. Maar is dat ook zo?*
2. *Welke (specifieke) methoden en middelen werken het beste om governance te laten functioneren, welke werken niet? Wat kunnen we leren van andere landen waar sprake is van nieuwe opvattingen over governance, zoals België.*
3. *Wat is eigenlijk de kern van goed bestuur en kunnen we dit wel van de besturen in verschillende sectoren verwachten? Zijn ze in staat onafhankelijk toezicht te houden, zich naar buiten toe te verantwoorden over hun scholen en zit de buitenwereld daarop te wachten?*
4. *Wat zou precies de rol van de overheid moeten zijn als het gaat om de inrichting van een systeem van goed onderwijsbestuur en het functioneren daarvan, dit mede vanuit een juridische optiek?*
5. *Wat is op dit moment de rechtspositie van de verschillende bij goed onderwijsbestuur betrokken actoren, zoals rijksoverheid, toezichthouders en bevoegde gezagsorganen, en hoe zou deze rechtspositie er idealiter uit moeten zien?*

## 4. Thematiek en auteurs

De bijdragen van de verschillende auteurs beogen vanuit verschillende perspectieven antwoorden op bovenstaande vragen te geven.

### I. Algemeen deel

*Harm Klifman* opent met een historisch overzicht rond goed onderwijsbestuur, beginnend bij de adviesaanvraag van de Minister van OCW bij de Onderwijsraad in 2004 en eindigend bij het wetsvoorstel *Goed onderwijs, goed bestuur* dat in de zomer van 2009 aan de Tweede Kamer is aangeboden.

In de bijdrage van *Martijn Nolen* en *Pieter Huisman* wordt het wetsvoorstel *Goed onderwijs, goed bestuur*, dat ziet op invoering van goed onderwijsbestuur in het primair en voortgezet onderwijs, grondig vanuit een juridische invalshoek geanalyseerd en beoordeeld.

Nolen en Huisman laten zien dat het wetsvoorstel bijzonder gewicht heeft voor het openbaar onderwijs, omdat het wetsvoorstel de Raad van Toezicht voor twee bestuursvormen van het verzelfstandigd openbaar onderwijs introduceert. Het wetsvoorstel voorziet in het model dat een stichting voor openbaar onderwijs of een openbare rechtspersoon een Raad van Toezicht kan hebben, waarbij de statuten aan een aantal wettelijke vereisten dienen te voldoen welke voor de stichting deels ook reeds uit het rechtspersonenrecht volgen. In de regeling moet een overheersende invloed van de overheid in de Raad van Toezicht zijn verzekerd.

Nolen en Huisman stellen vast dat van de stelling dat horizontaal toezicht of meervoudig publieke verantwoording het verticale toezicht grotendeels kan vervangen nog weinig meer wordt vernomen. De nadruk in het wetsvoorstel op interventiemogelijkheden is eigenlijk een bevestiging dat de maatschappelijke en politieke wind, mede als gevolg van de bankencrisis en incidenten binnen en buiten de onderwijswereld, uit een andere hoek is gaan waaien.

Volgens Nolen en Huisman is de verwachting dat de meeste scholen zelf verantwoording willen nemen, maar wel behoefte hebben aan een heldere afbakening van bevoegdheden. Wie gaat op welk moment welke verantwoordelijkheid op welke wijze nemen? Dubbeling van bevoegdheden moet volgens

hen worden vermeden om de slagvaardigheid en rechtszekerheid van bestuur, intern toezicht en extern toezicht te borgen.

Een belangrijk spanningsveld is volgens Nolen en Huisman de positie van het verzelfstandigd openbaar onderwijs en de samenloop van de interventiemogelijkheden van de gemeenteraad, Inspectie en rijksoverheid. De beperkte aandacht voor die samenloop leidt tot discussie over de daadwerkelijke bestuurlijke zelfstandigheid van het openbaar onderwijs en over de verhouding tussen het interne toezicht en het externe toezicht. In de praktijk vinden wij de oplossing vaak in het – naast de statuten – hanteren van convenanten om de onderlinge rolverdeling scherp te houden.

Nolen en Huisman beoordelen het positief dat door middel van dit wetsvoorstel een erkenning en codificatie van belangrijke ontwikkelingen plaatsvindt op het terrein van goed onderwijsbestuur. De open normering van sommige bepalingen en de variëteit van bijvoorbeeld de functiescheiding roepen volgens de auteurs van deze bijdrage echter wel de vraag op of toch niet interpretatiekwesties gaan ontstaan.

*Goos Minderman* gaat in zijn bijdrage expliciet in op de relatie tussen de overheid en goed onderwijsbestuur, de rol van de Minister van OCW in het bijzonder. Hierbij is het van belang ook de ontwikkeling in het governance-denken te betrekken. Deze begint bij de veranderingen in en rond de centrale overheid in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Aan de hand van een korte schets wordt aangegeven hoe via gedetailleerde centrale regelingen, zoals de beruchte Londo-normen voor de materiële bekostiging van het primair onderwijs, een meer bedrijfsmatige benadering ontstond die voorlopig eindigt in het denken in termen van maatschappelijke ondernemingen en maatschappelijke meerwaarde.

De terugtrekende overheid draagt bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verantwoordingsplichten over aan het middenveld. De maatschappelijke legitimatie van het onderwijs is het belangrijkste probleem voor de organisaties in het middenveld. Die legitimatie verloopt via het proces van maatschappelijke samenwerking en externe dialoog met stakeholders. Door de discussie over de maatschappelijke legitimatie verschuift de afhankelijkheid van de onderwijsinstelling van de overheid naar de samenwerkingspartners. Deze verschuiving betekent dat alle relaties weer opnieuw worden geijkt: ook die met de centrale overheid.

Minderman betoogt dat de rol van de overheid in de ontwikkeling van het governance-denken zich met name richt op het tot stand brengen van een dialoog over kwaliteitsnormen, het toezicht houden op het interne toezicht, het toepassen van interventies als er sprake is van taakverwaarlozing en het toezicht op de recht- en doelmatigheid van publieke middelen.

In Vlaanderen is wetgeving op het terrein van goed onderwijsbestuur voorlopig nog niet aan de orde. Eigenlijk is het debat over goed onderwijsbestuur in de praktijk en wetenschap nog maar vrij recent echt goed op gang gekomen. *Jan de Groof* – kenner bij uitstek van het Vlaamse onderwijsrecht en -beleid, levert in een doorwrochte bijdrage, waarin hij op zoek gaat naar beginselen voor goed onderwijsbestuur in het Vlaamse hoger onderwijs, een belangrijke aanzet voor de meningsvorming over goed onderwijsbestuur in het algemeen en in Vlaanderen in het bijzonder.

De Groof pleit binnen het kader van goed onderwijsbestuur voor een nieuwe verhouding, een soort *maatschappelijk contract*, tussen overheid, universiteiten en hogescholen over doelstellingen en te bereiken maatschappelijke resultaten. Duidelijke structuren, waarvan werking en bevoegdheid ook in de praktijk gerespecteerd worden, zijn van groot belang. Hij maakt een duidelijk onderscheid tussen drie organen die samen een ‘*governance tripod*’ of -triptiek vormen.

Een eerste orgaan betreft het *vertegenwoordigingsorgaan van de inrichtende macht*. In praktijk is dit de ‘algemene vergadering’, die finaal de doelstellingen en waarden vastlegt, de financiële staten goedkeurt, décharge geeft voor het gevoerde beleid, etc. Een tweede orgaan betreft het *bestuursorgaan* dat de bevoegdheid heeft om de instelling te besturen, de strategie vast te leggen, de directie te benoemen en te controleren, etc. Het derde orgaan betreft het *uitvoerend orgaan* dat vanuit het bestuur de delegatie krijgt om de algemene leiding of het dagelijks beleid waar te nemen.

Het fundamentele governance-vraagstuk berust volgens De Groof bij de invulling van deze triptiek, en in het bijzonder bij de manier waarop bevoegdheden en delegatie afgebakend worden tussen deze organen.

Naast het duidelijk definiëren van de governance-structuren is het volgens De Groof ook van belang duidelijke regels uit te werken voor het *behoorlijk functioneren* van de structuren. Structuren op zich zijn immers geen garantie voor deugdelijk bestuur. Er dient aandacht uit te gaan naar het organiseren en

het waarborgen van een optimale samenwerking tussen de diverse organen zodanig dat machtsconcentratie vermeden wordt.

## II. Het instrumentarium van goed onderwijsbestuur

Verantwoording afleggen, besturen en toezicht houden impliceert een goede informatievoorziening. *Harm Klifman* analyseert in zijn bijdrage *Goed bestuur en informatievoorziening* het doel van de bestuurlijke informatievoorziening in relatie tot het schoolmanagement en de interne toezichtfunctie. Hij doet op deze twee niveaus concrete suggesties voor een systematische informatievoorziening en twee praktijkvoorbeelden.

Ook in de bijdrage van *Loek van Noort en Joëlle Bruggen: Weet wat je moet weten en weet dat dan ook* veel aandacht voor de informatievoorziening ten behoeve van het interne toezicht. Zij gaan in op de vraag welke specifieke informatie de intern toezichthouder tenminste nodig heeft om naar behoren zijn taak te kunnen vervullen. Allereerst bespreken ze de rollen, taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en competenties van het intern toezicht. Vervolgens behandelen ze de aspecten waarop toezicht gehouden kan worden en bespreken ze de daarvoor benodigde informatie. Ten slotte komt de kwaliteit van het intern toezicht aan bod.

*Niels Noorlander en Paul Zoontjens* gaan in hun bijdrage in op het nut en de noodzaak van de maatschappelijke onderneming voor het onderwijs. Bij de Tweede Kamer ligt op dit moment een wetsvoorstel dat strekt tot introductie in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek van een vereniging of stichting tot instandhouding van een maatschappelijke onderneming. Na een bespreking van de relevante ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan dit wetsvoorstel en van het wetsvoorstel zelf, gaan Noorlander en Zoontjens – mede vanuit het oogpunt van goed onderwijsbestuur en de specifieke kenmerken van het onderwijs en onderwijsinstellingen – in op voor- en nadelen van de maatschappelijke onderneming binnen de onderwijssector.

*Paul Kanters* belicht de verschillende bestuursvormen in het openbaar en bijzonder onderwijs en beoordeelt in welke mate ze voldoen aan het principe van goed onderwijsbestuur. Gezien de toenemende populariteit van het College van Bestuur- en Raad van Toezichtmodel wordt uitvoerig aandacht geschonken aan de juridische aspecten van deze modellen. Daarbij komen kwesties

aan de orde als wie nu het bevoegd gezag is, hoe het zit met de aansprakelijkheid en de bevoegdheidsverdeling tussen Raad van Toezicht en een College van Bestuur. Speciale aandacht wordt besteed aan het openbaar onderwijs.

### III. 'Good and bad practices'

*Jos van Elderen* schetst de stand van zaken in de laatste sectoren waar goed onderwijsbestuur aan de orde is gekomen: het *primair en voortgezet onderwijs*. De aandacht voor goed bestuur en intern toezicht is de laatste jaren sterk gegroeid. De sectoren primair en voortgezet onderwijs zijn goed op weg, maar moeten volgens Van Elderen nog enkele slagen maken om helemaal op adequate niveaus te komen. Voor een deel zal dat een kwestie van tijd en aandacht zijn (bijvoorbeeld rond horizontale verantwoording). Voor een deel is een zekere rem op de ontwikkeling op een aantal onderdelen ook inherent aan de beperkte bestuurlijke schaal die deze sectoren kenmerkt.

Op dit moment bezinnen veel scholen zich over de vraag hoe zij in de nabije toekomst willen voorzien in intern toezicht. Het politieke debat over wetgeving inzake goed bestuur wakkert deze bezinning aan, maar vaak is er ook sprake van een autonome bestuurlijke ontwikkeling die aanleiding geeft tot deze discussie. Dan gaat het vaak om de vraag wat voor de schoolorganisatie een logische volgende stap is in de bestuurlijke ontwikkeling.

*Olaf McDaniel* geeft een overzicht van de ontwikkelingen in het *middelbaar beroepsonderwijs en het hoger beroepsonderwijs*. De oude constructies van bevoegd gezag zijn in alle MBO- en HBO-instellingen reeds geruime tijd verlaten. De introductie van Raden van Toezicht die toezien op het orgaan dat het bestuur vormt van de instelling (in het MBO en HBO meestal omschreven als College van Bestuur, soms ook Raad van Bestuur) is daarmee nagenoeg compleet. Maar hoe gaat het in de praktijk met het werk van die Raden van Toezicht? Zijn zij in staat de hoge verwachtingen in te lossen? Om die vraag te beantwoorden is een onderzoek uitgevoerd naar de mate waarin ROC's en hogescholen van hun websites en jaarverslagen gebruikmaken om aan governance in het algemeen en aan de scheiding van bestuur en toezicht in het bijzonder aandacht te besteden. De resultaten stemmen nog niet tot volle tevredenheid.



Er is nog weinig wetenschappelijke informatie beschikbaar over het functioneren van Raden van Toezicht in het funderend onderwijs. Mede op basis van eigen praktijkervaringen schetst *Harm Klifman* de ‘good en bad practices’ in de praktijk van de Raden van Toezicht.

De bestuurlijke informatie speelt een belangrijke rol in de horizontale en verticale verantwoording aan de omgeving. *Frans Janssens* betoogt in zijn bijdrage *Effecten en neveneffecten van horizontale verantwoording* dat het belangrijkste doel van horizontale verantwoording is: derden in staat te stellen kennis te nemen van kwaliteit van het onderwijs van een schoolorganisatie. De aanname is dat hiermee de twee functies gerealiseerd kunnen worden. In de eerste plaats het *aflleggen van verantwoording aan belangengroepen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van publieke middelen (accountability)*. En in de tweede plaats het *ondersteunen van de schoolkeuze en de betrokkenheid van ouders en leerlingen bij het kwaliteitsbeleid van scholen*.

Om na te gaan of deze sturingsmechanismen ook werken beoordeelt de auteur het evidence-based karakter van de aanname en de argumentatie die daaraan ten grondslag ligt. Hoe meer wetenschappelijk bewijs voor de aannames voor handen is, hoe groter de kans dat deze in de praktijk ook het beoogde effect hebben.

*Frans de Vijlder, Anne van Gerven, Marion Rozema en Esther Bart* doen in hun bijdrage aan deze bundel verslag van in 2006 en 2007 in opdracht van de projectorganisatie Q\*primair en de onderwijsinspectie uitgevoerd pilotproject over Meervoudig Publieke Verantwoording (MPV). MPV kan worden omschreven als alle activiteiten die je als instelling ontplooit om naar de omgeving verantwoording af te leggen over je visie op de vervulling van je maatschappelijke opdracht, over de mate waarin en de kwaliteit waarmee je daarin succesvol bent en over de bedrijfsvoering, die je daartoe in staat stelt. Anderen moeten kunnen kennismaken van wat je doet en mogen zich daar een oordeel over vormen, omdat je met publiek geld werkt en je veel ruimte hebt gekregen om zelf naar de invulling te zoeken van je maatschappelijke opdracht. Het is een kernelement van het maatschappelijk ondernemerschap.<sup>33</sup> Wat anders gezegd gaat het bij MPV om het produceren van verantwoording (V) die voor een meervoudig publiek (MP) bestemd is. Hierbij is dus sprake van de verant-

33 M. Beke-Huiskes, H. Cox, L. Dreeuws-Robbers, T. van den Hout en C. Zwart, *Meervoudig Publieke Verantwoording. Profilering door relatie*, december 2007, p. 2.

woording van de school aan de hele omgeving: ouders, werkgevers, inspectie, etc. Het gaat dus een product van verticale verantwoording, horizontale horizontale verantwoording en interne toezicht op een school, die ook gebruikt zou moeten kunnen worden door de overheid in het bijzonder de Inspectie van het Onderwijs. MPV betreft dus een kernelement van goed onderwijsbestuur: het afleggen van verantwoording aan de omgeving van de onderwijsinstelling, waarbij het begrip omgeving in de meest brede zin dient te worden begrepen.

Goed onderwijsbestuur is volgens de auteurs het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, evenals het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden. Verantwoording is het sluitstuk van bestuurlijke verhoudingen. Het maakt de cirkel van bestuurlijke verhoudingen rond.

Meervoudig Publieke Verantwoording heeft volgens de auteurs drie functies:

1. *Draagvlakfunctie*

De instelling ontleent legitimiteit van handelen aan het oordeel van relevante vertegenwoordigers van de samenleving. Door het zichtbaar maken dat er volgens hedendaagse maatstaven professioneel gewerkt wordt – de doelen, werkwijzen en de daarmee bereikte resultaten ('outputs') en maatschappelijke effecten ('outcomes') – wordt dit draagvlak verkregen en bestendigd.

2. *Leer- en verbeterfunctie*

Bij de leer- en verbeterfunctie gaat het om de rol die de verantwoording vervult in het proces van permanent verbeteren in de steeds complexer wordende omgeving. Kenmerkend hiervoor is dat veel taken niet tot de gewenste resultaten leiden als er niet wordt samengewerkt met ketenpartners in de dienstverlening. De signalen uit de brede omgeving, waaronder die van de directe 'klanten', worden door de maatschappelijke onderneming dus opgepakt om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren.

3. *Rekenschapsfunctie*

Bij de rekenschapsfunctie gaat het om het afleggen van verantwoording over inzet van middelen, de werkwijzen, de bereikte resultaten en hun beoogde bredere maatschappelijke effecten

Deze drie functies vormen een organisch geheel. Zo wordt zonder de draagvlakfunctie en het leren en verbeteren de rekenschapsfunctie een lege huls of een 'koele' vorm van 'afrekenen'.

De auteurs noemen ten aanzien van het realiseren van effectieve vormen van MPV succesfactoren en valkuilen:

*Succesfactoren* zijn:

- intern draagvlak en betrokkenheid van alle echelons in de schoolorganisatie;
- samen met de inspectie en/of andere externe partij 'de schakelaar omzetten';
- ambities aanpassen aan de competenties van de organisatie en geleidelijk de lat hoger leggen;
- duidelijkheid over de interne verhoudingen en verantwoordelijkheden.

*Valkuilen* zijn:

- gebrek aan visie op de betekenis van MPV voor de eigen organisatie: MPV als een (instrumenteel) 'kunstje';
- onvoldoende verbinding tussen de elementen (losstaande activiteiten);
- het te veel topdown organiseren van het proces;
- een 'cultuur van tevredenheid' op basis van deelresultaten.